

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
Právnická fakulta

Prezident České republiky

Disertační práce

A u t o r :
Mgr. Tomáš Herc, LL.M.

Š k o l i t e l :
Prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., Dr.h. c.

2011

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto disertační práci s názvem „Prezident České republiky“ vypracoval samostatně, způsobem vědecky obvyklým, že jsem vyznačil všechnu citovanou a použitou odbornou literaturu a že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Mgr. Tomáš Herc, LL.M.

Obsah

Úvodem	- 7 -
1. Ústavní orgán	- 9 -
1.1. Postavení prezidenta v ústavním systému – základní modely.....	- 9 -
1.1.1. Prezidentská a parlamentní forma vlády	- 10 -
1.1.2. Posílení role prezidenta v parlamentní formě vlády.....	- 12 -
1.2. Prezident republiky v ústavním systému České republiky – obecné vymezení	- 17 -
1.2.1. Postavení prezidenta v dosavadním ústavním vývoji.....	- 17 -
1.2.1.1. Prozatímní ústava (1918-1920)	- 17 -
1.2.1.2. Ústavní listina (1920-1948).....	- 18 -
1.2.1.3. Ústavy v období vlády komunistické strany (1948-1989).....	- 20 -
1.2.1.4. Polistopadové období (1989-1992)	- 21 -
1.2.2. Postavení prezidenta v současném ústavním systému.....	- 22 -
1.2.3. Hlava státu.....	- 24 -
2. Vznik a zánik funkce prezidenta republiky	- 28 -
2.1. Volba prezidenta.....	- 28 -
2.1.1. Pravomoc Parlamentu, povaha společné schůze a zákonná úprava	- 28 -
2.1.2. Návrh kandidáta a podmínky a jeho volitelnosti.....	- 32 -
2.1.3. Průběh volby.....	- 37 -
2.1.4. Soudní přezkum volby prezidenta	- 42 -
2.1.5. Reflexe k parlamentní volbě prezidenta	- 44 -
2.2. Slib prezidenta republiky.....	- 45 -
2.2.1. Akt složení slibu; společná schůze	- 45 -
2.2.2. Právní význam složení slibu.....	- 47 -
2.2.3. Odmítnutí slibu a složení slibu s výhradou	- 49 -
2.3. Zánik funkce prezidenta	- 51 -
2.3.1. Uplynutí volebního období.....	- 52 -
2.3.2. Abdikace.....	- 55 -
2.3.3. Další důvody.....	- 57 -
3. Náhradní výkon pravomocí prezidenta republiky	- 62 -
3.1. Závažné důvody	- 63 -
3.2. Schvalování usnesení	- 66 -
3.3. Formální a obsahové náležitosti usnesení	- 69 -
3.4. Rozsah zastupování	- 72 -

3.5.	Řízení o zrušení usnesení podle čl. 66 Ústavy	- 73 -
3.6.	Zánik náhradního výkonu.....	- 79 -
4.	Politická neodpovědnost a kontrasignace.....	- 82 -
4.1.	Od absolutního monarchy k neodpovědné hlavě státu	- 83 -
4.2.	Politická neodpovědnost jako právní institut prvorepublikového ústavního práva.....	- 87 -
4.3.	Přechod k odpovědnosti prezidenta v poválečném období.....	- 91 -
4.4.	Současná pojetí.....	- 95 -
4.5.	Neodvolatelnost jako důsledek politické odpovědnosti z hlediska vztahů jednotlivých ústavních orgánů.....	- 98 -
4.6.	Otázka důsledku politické neodpovědnosti prezidenta republiky pro rozsah jeho uvážení při výkonu sdílených pravomocí.....	- 100 -
4.6.1.	Sdílené pravomoci a politické uvážení.....	- 100 -
4.6.2.	Kontrasignace a její účel	- 102 -
4.6.3.	Může předseda vlády odmítnout kontrasignaci?	- 103 -
4.6.4.	Musí se prezident republiky při vydání kontrasignovaného rozhodnutí řídit názorem vlády?..	- 105 -
4.6.4.1.	Nástin řešení v německé doktríně a vymezení základních argumentů	- 105 -
4.6.4.2.	Formování doktrinárních závěrů v domácí odborné literatuře a reflexe relevantní praxe....	- 111 -
4.6.4.3.	Závěry a jejich zobecnění na vztah prezidenta republiky a vlády	- 122 -
5.	Právní neodpovědnost	- 126 -
5.1.	Obecně k právní odpovědnosti	- 126 -
5.2.	Vyplývá z neodpovědnosti prezidenta nepřezkoumatelnost jeho aktů?	- 126 -
5.3.	Trestní odpovědnost	- 132 -
5.3.1.	Trestní odpovědnost a stíhatelnost prezidenta republiky podle ústavní listiny	- 133 -
5.3.2.	Trestní a správně trestní odpovědnost a vyloučení stíhatelnosti podle současné ústavní úpravy	- 140 -
5.3.3.	Stíhání prezidenta republiky pro velezradu.....	- 143 -
5.3.3.1.	Ústavní žaloba jako politická otázka	- 144 -
5.3.3.2.	Velezrada.....	- 147 -
5.3.4.	Řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky	- 153 -
5.3.5.	Právní následky nálezu Ústavního soudu; trest za spáchání velezrady; obnova řízení ...	- 156 -
5.3.6.	Trestní odpovědnost ve vztahu ke zločinům podle mezinárodního práva.....	- 159 -
5.4.	Občanskoprávní odpovědnost	- 162 -
6.	Akty prezidenta republiky, jeho pravomoci a rozsah uvážení.....	- 164 -

6.1.	Obecně k pravomocem prezidenta republiky	- 164 -
6.2.	Rozhodnutí a jiné akty prezidenta republiky; kontrasignace a problém tzv. negativních rozhodnutí.....	- 167 -
6.3.	Jednotlivé pravomoci prezidenta republiky a rozsah jeho uvážení při jejich výkonu	- 172 -
6.3.1.	Jmenování a odvolávání předsedy vlády a jejích ostatních členů	- 172 -
6.3.2.	Pravomoci ve vztahu k volbám a zasedání komor Parlamentu	- 181 -
6.3.3.	Pravomoci ve vztahu k zákonodárnému procesu	- 185 -
6.3.4.	Pravomoci ve vztahu k moci soudní.....	- 189 -
6.3.4.1.	Jmenování soudců a funkcionářů Ústavního soudu	- 189 -
6.3.4.2.	Jmenování soudců	- 190 -
6.3.4.3.	Jmenování a odvolávání soudních funkcionářů.....	- 196 -
6.3.4.3.1.	Jmenování předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu.....	- 196 -
6.3.4.3.2.	Jmenování funkcionářů jiných soudů.....	- 201 -
6.3.4.3.3.	Odvolávání funkcionářů soudů.....	- 202 -
6.3.4.4.	Pravomoc udělovat milost a vyhlašovat amnestii.....	- 203 -
6.3.4.5.	Aktivní legitimace k zahájení řízení před Ústavním soudem.....	- 205 -
6.3.5.	Pravomoci v oblasti zahraniční politiky	- 206 -
6.3.5.1.	Zastupování státu navenek	- 206 -
6.3.5.2.	Sjednávání mezinárodních smluv	- 208 -
6.3.5.3.	Ratifikace mezinárodních smluv	- 211 -
6.3.5.4.	Přijímání, pověřování a odvolávání vedoucích diplomatických misí.....	- 216 -
6.3.6.	Ostatní pravomoci	- 217 -
6.3.6.1.	Jmenovací a odvolací pravomoci	- 217 -
6.3.6.2.	Vrchní velitel ozbrojených sil	- 219 -
6.3.6.3.	Vyhlašování voleb.....	- 220 -
6.3.6.4.	Udělování a propůjčování státních vyznamenání	- 220 -
	Závěr.....	- 221 -
	Abstrakt	- 224 -
	Summary	- 225 -
	Seznam použité literatury.....	- 227 -

Úvodem

Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky nepřestává být aktuálním tématem ani po uplynutí téměř dvou desetiletí od přijetí platné ústavy. Prezident republiky nepochybně sehrává významnou roli v politickém životě země, prostřednictvím svých pravomocí i neformálního politického vlivu se podílí na přijímání významných politických rozhodnutí a jeho úřad se dlouhodobě těší významné podpoře občanů. Tato charakteristika jeho úřadu vystihuje jeho faktickou roli v politickém systému, z hlediska ústavního práva má však pouze omezenou vypovídací hodnotu. Nedává totiž odpověď na to, jakou roli prezidenta republiky předpokládá samotná Ústava a jaký prostor mu vymezením jeho postavení a pravomocí poskytuje pro autonomní rozhodování. Diskuse k těmto otázkám probíhající mezi odbornou i širší veřejností přitom není pouze teoretická, nýbrž z hlediska své intenzity zpravidla reflektuje aktuální problémy, jež v souvislosti s výkonem pravomocí prezidenta republiky vyvstávají v praxi.

Ambicí této práce není vyčerpávající pojednání o úřadu prezidenta České republiky, nýbrž pokus o rozbor těch částí jeho právního vymezení, které definují jeho místo z hlediska struktury organizace státu a dělby moci podle ústavního pořádku. Těmi jsou především způsob kreace tohoto úřadu, jakož i možnost jeho ztráty, a dále otázky vztahující se k rozsahu jeho pravomocí a způsobu, jakým jsou tyto pravomoci vykonávány. Součástí dalšího výkladu bude přitom i identifikace možných problematických částí platné právní úpravy, doprovázená snahou o jejich zodpovězení prostřednictvím argumentace, která by obstála z hlediska základních ústavních principů vztahujících se k výkonu státní moci v demokratickém právním státě, a zároveň nabídla komplexní a konzistentní zodpovězení souvisejících otázek. Předmětem této práce naopak není srovnání postavení prezidenta republiky v jednotlivých fázích ústavního vývoje, protože bude k takovému srovnání přistoupeno toliko tehdy, má-li minulá právní úprava nebo související teoretická diskuse přesah i ve vztahu k úpravě dnešní. Tak tomu bude zejména v případě otázky odpovědnosti prezidenta republiky, jejíž právní význam patří i dnes mezi složité otázky ústavního práva, a její zodpovězení předpokládá reflexi výkladu tohoto v jednotlivých obdobích ústavního vývoje.

Předmětná práce je členěna do několika částí. Úvodní část pojednává o prezidentu republiky obecně jako o ústavním orgánu v systému dělby moci, zabývá se jednotlivými formami vlády a zvláště pozornost věnuje prvkům prezidentského systému v parlamentní formě vlády. Jejím účelem je zároveň obecným způsobem uvést i postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky, a to především z hlediska dělby moci.

Další části se zabývají otázkami vzniku i zániku funkce prezidenta, náhradního výkonu jeho pravomocí a odpovědnosti. Ve své podstatě vymezují všechny tyto otázky vzájemný vztah prezidenta a ostatních ústavních orgánů. Zvýšená pozornost bude přitom věnována zejména způsobu hlasování při volbě prezidenta, procesním otázkám náhradního výkonu jeho pravomocí, jakož i řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky. Stěžejní část této práce pojednává o pojmu odpovědnosti prezidenta republiky, a to ve všech jeho souvislostech, včetně souvisejícího institutu kontrasignace. Právě v případě těchto institutů bude věnována významná pozornost nejen jednotlivým jejich pojetím v minulosti, nýbrž i komparací s doktrinárními závěry v německém ústavním právu, které tyto pojmy podrobně rozpracovává a vzhledem k některým společným rysům obou právních úprav mají velkou argumentační hodnotu i v domácím ústavním právu.

Závěrem této práce budou rozebrány jednotlivé pravomoci prezidenta, přičemž důraz bude kladen především na otázku uvážení prezidenta republiky při jejich výkonu. V případě tzv. sdílených pravomocí, jejichž výkon vyžaduje spoluúčast alespoň jednoho dalšího ústavního orgánu, tak bude cílem této části ozřejmit, zda participující orgány mají při výkonu této pravomoci rovnocenné postavení z hlediska určování obsahu tohoto rozhodnutí, nebo zda se vůle jednoho upřednostní před vůlí toho druhého.

Autor této disertační práce na ní pracoval postupně s různými přestávkami v průběhu let 2008 až 2011, její znění zachytává právní stav k 15. září 2011. Na tomto místě by rád využil příležitosti a poděkoval svému školiteli prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., Dr.h.c., za jeho odbornou pomoc, konzultace a připomínky k jednotlivým částem této práce, které měly významný vliv na v ní vyjádřené úvahy autora, jakož i vstřícný přístup v průběhu celého tohoto období.

1. Ústavní orgán

Jedno ze základních rozhodnutí ústavodárce v každém státě se týká organizace státní moci. Ačkoliv mu v této oblasti náleží formálně nejširší míra uvážení, jaké veřejné právo připouští, konkrétní podoba ústavního systému obvykle nevzniká pouze jako izolovaný výsledek veřejné diskuse v určité době, v jejímž průběhu tvůrci ústavy zvažili všechna pro a proti, nýbrž se do ní promítá řada dalších souvislostí. Jde především o ústavní, politický a kulturní vývoj, a to nejen domácí, odrážejícím se i v tradicích symbolizujících kontinuitu státu, nýbrž i ve státech, jejichž vývoj z různých důvodů ovlivňoval i domácí dění a sloužil tak jako vzor pro vlastní ústavní řešení. Podcenit ale nelze ani prvek nahodilosti, mající svůj původ v konkrétních politických a společenských okolnostech doby, ve které byla ústava přijímána.

Mimo rámec uvedených úvah nestojí ani postavení prezidenta v ústavním systému. Samotný pojem prezidenta obecně označuje monokratický státní orgán, který má postavení hlavy státu a jehož mandát se odvozuje přímo nebo zprostředkovaně od volby na časově omezenou dobu. Toto vymezení se sice uplatní ve všech státech bez ohledu na formu vlády nebo režimu, samo o sobě však nijak nevypovídá o jeho postavení a pravomocích. Vzhledem k rozmanitosti jednotlivých ústavních systémů totiž v tomto smyslu ani žádné bližší definice dosáhnout nelze. Konkrétní řešení je tak vždy v rukou ústavodárce v tom kterém státě, jemuž přísluší určit místo prezidenta ve struktuře ústavních orgánů, zejména ve vztahu k vládě parlamentu, jakož i prostor, v němž se aktivně podílí nebo participuje na přijímání politických rozhodnutí.

1.1. Postavení prezidenta v ústavním systému – základní modely

Z pohledu ústavního vývoje se v demokratických zemích vyprofilovaly dva základní modely postavení prezidenta v ústavním systému, které lze zjednodušeně označit za prezidentskou a parlamentní formu vlády. Na tyto modely sice nelze s ohledem na počet jejich definičních prvků nahlížet jako na jediné dvě možné alternativy, jejich význam však spočívá v tom, že ve své ryzi podobě znázorňují dvě nejrozšířenější pojetí smyslu funkce prezidenta, jež postupem času obstály jako funkční a racionální řešení.¹ Základní rovinou jejich rozlišení je vzájemný vztah orgánů moci výkonné a přímo voleného zastupitelského sboru.

¹ Srov. *Holländer, P.* Základy všeobecné státovédy. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 318-319

1.1.1. Prezidentská a parlamentní forma vlády

Pro prezidentskou formu vlády je charakteristické, že prezident je nejvyšším orgánem moci výkonné, jemuž jsou ostatní orgány této moci podřazeny. Mezi ním a parlamentem není vztah politické odpovědnosti, nýbrž oba orgány neboli obě moci jsou navzájem funkčně i personálně nezávislé. Prezident sám přitom disponuje významnými samostatnými pravomocemi v oblasti vnitřní i zahraniční politiky a podle vlastního uvážení rozhoduje o jmenování a odvolání jemu podřízených státních úředníků.

Ze srovnávacího hlediska lze za vzorový příklad tohoto modelu považovat postavení prezidenta ve Spojených státech amerických. Dodnes platná ústava z roku 1787 vznikala na pozadí dlouholeté diskuse o uspořádání výkonu státní moci v souvislosti s přijímáním ústav jednotlivých kolonií, přičemž na její tvorbu měla zásadní vliv v té době (i dnes) v americkém právním prostředí dominantní teorie dělby moci (*separation of powers*) jako prostředku bránícímu nastolení tyranie.² Řešení vzájemného vztahu moci zákonodárné, výkonné a soudní ve federální ústavě představovalo kompromis mezi zastánci striktního pojetí teorie dělby moci a představiteli požadujícími vzájemné vyvažování těchto mocí prostřednictvím systému brzd a protivah (*checks and balances*).³ Uvedené striktní pojetí přitom spočívalo v tom, že jednotlivé tři složky měly být odděleny jak po stránce kompetenční, tak i organizační.⁴ Jinými slovy, každá ze tří složek moci měla být vykonávána samostatnými a navzájem nezávislými orgány. Výsledné řešení bylo založeno na tom, že výkonná moc byla jako celek svěřena prezidentovi, avšak za současného omezení jeho postavení tím, že v některých případech mohou do výkonu jeho pravomocí zasahovat orgány moci zákonodárné a soudní, což platí i obráceně. Jakékoliv rozhodnutí přitom v zásadě vyžaduje souhlas dvou ze tří složek moci.⁵

² Do tohoto pojetí se ve významné míře promítlo pojetí dělby moci obsažené v díle *O duchu zákonů* (1748) od *Ch. de Montesquieu*, na které odkazuje *J. Madison* ve svém *Federalistovi* č. 47. *Montesquieu* znázornil na příkladu vlády v dobové Velké Británii systém oddělených mocí – moci zákonodárné, moci výkonné a moci soudní, v němž moc není koncentrována v ruce jediného vládce, nýbrž je rozdělena mezi více osob, čímž je chráněna svoboda před svévolí a tyranii (srov. *Montesquieu, Ch. O duchu zákonů*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 189-190). Jak přitom poukazuje právě na britském systému, jednotlivé moci nemají být absolutně odděleny, nýbrž v řadě případů bude garance svobody spočívat právě v možnosti jednoho orgánu zasáhnout do rozhodnutí jiného.

³ Blíže viz *Vile, M. J. C. Constitutionalism and the Separation of Powers* (2nd ed.) Indianapolis: Liberty Fund, 1998, s. 131 a násl.

⁴ Např. *F. Koja* označuje za přínos *Montesquieuova* pojetí dělby moci skutečnost, že ji dovedl do důsledků i z hlediska organizace výkonu státní moci, tedy že pro každou složku moci musí existovat samostatný orgán, přičemž obsahové trojdělení činností státu se má krýt s organizačním trojdělením státních orgánů (*Koja, F. Allgemeine Staatslehre*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1993, s. 138). Jedná se ale toliko o jeden z výkladů jeho pojetí.

⁵ *Chemerinsky, E. Constitutional law: principles and policies*. New York: Aspen Publisher, 2006, s. 1

Lze už jen dodat, že co se týče konkrétních pravomocí prezidenta Spojených států amerických, je odpovědný za veškeré jednání výkonné moci,⁶ se souhlasem Senátu jmenuje nejvýznamnější státní úředníky, kteří mu jsou odpovědni a mohou jím být kdykoliv propuštěni,⁷ jakož i federální soudce, dále podepisuje zákony, vůči kterým má právo veta, jež lze přehlasovat pouze se souhlasem dvou třetin členů obou komor Kongresu a má zcela zásadní (v mnoha případech implicitní, nepsané) kompetence v otázkách zahraniční politiky.⁸

Nastíněná základní východiska ústavního systému Spojených států amerických jsou relevantní i dnes, ačkoliv během víc než dvou století platnosti jejich ústavy došlo i v jeho pojetí dělby moci k určitému posunu.⁹ Za tuto dobu se tento systém stal vzorem především při přijímání ústav v zemích Latinské Ameriky, jeho implementace v těchto zemích ale zároveň poukázala na některá jeho politická rizika, jež mohou nabýt i ústavněprávní dimenze. Jedná se především o riziko konfliktu mezi prezidentem a parlamentem, kdy obě strany nejsou s to nalézt shodu v určité významné otázce, což se týká především možnosti prezidenta prosazovat svou politiku prostřednictvím zákonodárního procesu. Důsledkem tohoto stavu, k němuž v některých latinskoamerických zemích opakovaně došlo,¹⁰ tam může být až ústavní rozvrat, kdy se jedna strana pokusí konflikt s druhou složkou moci řešit mimoústavní cestou zhoštění se celé moci, nebo jednotlivé moci budou vést vzájemný boj a využívat jakoukoliv příležitost k oslabení pozice té druhé, v důsledku čehož může být ohrožena samotná schopnost přijímat rozhodnutí.¹¹ Zbývá pouze dodat, že v evropských zemích se v současnosti vyskytuje ryzí prezidentský systém jen ojediněle.¹²

Postavení prezidenta v prezidentské i parlamentní formě vlády poji skutečnost, že jako hlava státu reprezentuje stát jako celek, a to jak dovnitř, tak navenek. Druhá spojitost se týká toho, že pravomoci obou mají v převážné míře povahu moci výkonné, což ale neplatí obecně a některé z nich se svoji povahou blíží moci zákonodárné nebo soudní (právo vrátit zákon, právo udělit milost). Navzdory tomuto průniku se role prezidenta v parlamentní formě vlády zásadním způsobem odlišuje. Jeho úlohou především není určovat vnitřní a zahraniční

⁶ Srov. *Free Enterprise Fund v. Public Company Accounting Oversight Board*, 561 U. S. ____ (2010)

⁷ Srov. *Myers v. United States*, 272 U. S. 52 (1926)

⁸ *O'Brien, D. M.* Constitutional Law and Politics. Struggles for Power and Governmental Accountability. Volume One. Sixth Edition. New York: W. W. Norton & Company, 2005, s. 226 a násl., srov. též *United States v. Curtiss-Wright Export Corporation*, 299 U. S. 57 (1936)

⁹ V tomto smyslu lze jako typické příklady uvést například připuštění sekundární normotvorby ze strany orgánů výkonné moci [srov. např. *Mistretta v. United States*, 488 U. S. 361 (1988)] nebo nezávislých regulačních orgánů ve smyslu omezení pravomocí prezidenta odvolat její vedoucí úředníky [srov. např. *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602 (1935)].

¹⁰ Na tyto příklady poukazuje např. *Sartori, G.* Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků. Praha: Slon, 2001, s. 97-109

¹¹ *Ackerman, B.* The new separation of powers. 113 Harvard Law Review 633, 644-648

¹² Konkrétně ze zemí Evropské unie lze za takový označit toliko specifický ústavní systém Kypru.

politiku země, ani zasahovat do každodenního politického dění. Výkonná moc je v této formě vlády svěřena primárně vládě, která za její výkon politicky odpovídá parlamentu. Prezident sice tímto způsobem odpovědný není, výkon jeho kompetencí je však podmíněn, a tím omezen, kontrasignací jeho aktů ze strany předsedy vlády nebo jejího pověřeného člena. Místo aktivní tvorby politických rozhodnutí je prezident především garantem hodnot, na nichž je založen ústavní pořádek, a moderátorem politických konfliktů.¹³ Toto jeho specifické postavení, byť se nejvíc blíží moci výkonné, nelze zcela přesvědčivě zařadit do žádné ze tří zmíněných mocí.¹⁴ Naopak lze zdůraznit integrující roli, kterou v této formě vlády má prezident vůči všem složkám moci.¹⁵

Typický příklad takového postavení prezidenta nabízely ústavní zákony Třetí francouzské republiky a dnes ho lze nalézt například v ústavách Itálie, Německa či Řecka. Uvedený model slouží jako základní rámec vztahů mezi prezidentem, parlamentem a vládou v ústavách většiny evropských zemí, byť významná část z nich přiznává prezidentu alespoň v některých aspektech autonomnější postavení, a s výjimkou lichtenštejnského a monackého knížete charakterizuje i postavení evropských panovníků. Tuto blízkost rolí dědičného monarchy a voleného prezidenta v parlamentní formě vlády nakonec ilustruje i to, že v odborné literatuře opakovaně uváděná teze o postavení prezidenta jako *pouvoir neutre*, tedy nikoliv jako orgánu moci výkonné, má svůj původ právě v úvahách týkajících se postavení panovníka v konstitučních monarchiích,¹⁶ uvedené souvislosti mezi postavením monarchy a prezidenta ale bude částečně věnována pozornost až níže, a to v souvislosti s otázkou politické neodpovědnosti.

1.1.2. Posílení role prezidenta v parlamentní formě vlády

¹³ Podle P. Pernthaler spočívá postavení prezidenta v řešení konfliktů mezi vládou a parlamentem, trvale zabezpečovat politickou legitimitu a udržovat dynamiku a řádný běh reprezentativního politického systému, aniž by přitom sám vládl. srov. Pernthaler, P. Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. 2., völlig neubearb. Aufl. New York; Wien: Springer, 1996, s. 209; dále Wintz, J. Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů in Šimíček, V. (ed.) Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno: Masarykova univerzita a Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 26 a 28

¹⁴ Srov. Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda. Praha: Linde, 1998, s. 278

¹⁵ Pavlíček, V. Několik předběžných poznámek k jmenovacím a odvolacím pravomocem prezidenta republiky. Lege artis, 2006, č. 2

¹⁶ Pojetí dělby moci v parlamentních monarchiích ovlivnil B. Constant tím, že nově vymezil roli panovníka jako instituce, jejímž účelem je právě moderace konfliktů mezi moci zákonodárnou, výkonnou a soudní. Toto jeho postavení vymezuje jako *pouvoir neutre*. Blíž. Vile, M. J. C. Constitutionalism and the Separation of Powers (2nd ed.) Indianapolis: Liberty Fund, 1998, s. 224-227 K promítnutí tohoto postavení i ve vztahu k prezidentu republiky v parlamentní formě vlády lze ilustračně zmínit názor J. Hoetzela, uvedený v jeho stati z roku 1919, že „francouzští právníci srovnávají francouzského presidenta s anglickým králem, protože ústavní zákony svěřily mu kompetence, jež v monarchii patří obyčejně králi.“ Hoetzel, J. Prezident republiky. Věstník ministerstva vnitra Republiky československé, 1919, č. 3-4, s. 55

V této části je namístě pozastavit se alespoň obecně u zmíněného autonomnějšího postavení v rámci struktury parlamentní formy vlády. Za zcela specifické lze především označit postavení prezidenta v ústavním systému Páté francouzské republiky. Ústava z roku 1958 reagovala na desetiletí přetrvávající problém s vytvářením nestabilních vlád zásadním posílením exekutivy vůči parlamentu. Aniž by přitom opustila základní půdorys parlamentní formy vlády, svěřila politicky neodpovědnému prezidentovi na jedné straně postavení garanta ústavního řádu a nestranného arbitra, na straně druhé ho ale pověřila též výkonem řady kompetencí, kterými může podle svého uvážení aktivně zasahovat do politického života v zemi. Týká se to například pravomoci rozpustit Národní shromáždění, vyhlásit referendum o návrhu zákona týkajícím se některých významných otázek nebo přijímat nezbytná opatření v krizových situacích. Na tyto případy se přitom nevztahuje jinak obecná povinnost kontrasignace rozhodnutí prezidenta ze strany předsedy vlády nebo odpovědného ministra.

Ačkoliv se jedná o kompetence především pro řešení mimořádných situací, jež nenahrazují vládu ve funkčním smyslu, umožňují prezidentovi aktivně se účastnit na přijímání politických rozhodnutí.¹⁷ Odhlédnout přitom nelze ani od skutečnosti, že prezident je ve Francii současně politickým lídrem, jenž má fakticky vliv na složení vlády a obsah vládních rozhodnutí. Má-li k dispozici většinu poslanců, může v podstatě podle vlastního uvážení jmenovat předsedu vlády, nebo rozhodnout o jeho odvolání.¹⁸ Bez ohledu na politickou příslušnost vlády může rovněž nepodepsat vládní nařízení, a tím zabránit jeho vydání.¹⁹ Na rozdíl od předsedy vlády přitom není politicky odpovědný Národnímu shromáždění, sám však svůj mandát od Národního shromáždění ani neodvozuje, nýbrž je k výkonu své funkce legitimován přímou volbou.²⁰

¹⁷ *Constatinesco V. – Pierré-Caps, S. France: The Quest for Political Responsibility of the President in the Fifth Republic in European Constitutional Law Review*, 2006, č. 2, s. 343

¹⁸ V takovém případě se sice vyžaduje demise předsedy vlády, tento požadavek je však v případě, že prezident požaduje demisi předsedy vlády, respektován. (srov. *Grote, R. Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis. Baden-Baden: Nomos Verl.-ges., 1995, s. 246-247*). Jinak tomu je v případě tzv. *kohabitace*, kdy prezident není s vládou a parlamentní většinou politicky ve shodě. Tento stav nastal v letech 1986-88, 1993-95 a 1997-2002, a to vždy v důsledku parlamentních voleb konajících se v průběhu sedmiletého mandátu stávajícího prezidenta. S ohledem na sjednocení délky volebního období prezidenta i Národního shromáždění změnou ústavy z roku 2000 lze však předpokládat, že tato situace bude do budoucna spíše výjimečná. *Constatinesco V. – Pierré-Caps, S. France: The Quest for Political Responsibility of the President in the Fifth Republic in European Constitutional Law Review*, 2006, č. 2, s. 355

¹⁹ *Constatinesco V. – Pierré-Caps, S. France: The Quest for Political Responsibility of the President in the Fifth Republic in European Constitutional Law Review*, 2006, č. 2, s. 343

²⁰ Přímá volba prezidenta byla do ústavy zavedena až v roce 1962, přičemž poprvé byl jejím prostřednictvím zvolen prezident republiky v roce 1965.

Francouzský model, jenž je sám o sobě definicí pojmu semiprezidentské republiky,²¹ představuje ze srovnávacího hlediska nepochybně nejvýraznější příklad modifikace parlamentní formy vlády ve prospěch prezidenta v evropských demokratických zemích, není ale příkladem jediným. Obsah posílení postavení prezidenta se přitom v jednotlivých zemích liší, což lze připsat zejména tomu, že se jedná o typický prvek, v němž ústavy reflektují především vlastní historickou zkušenost a politický vývoj. Za příklad silného prezidenta ovlivňujícího politické směřování státu, jenž lze srovnávat právě s Pátou francouzskou republikou, lze považovat prezidenta Finska v poválečném období až do přijetí nové ústavy v roce 2000.²² Vedle pravomoci rozpustit parlament podle vlastního uvážení mohl aktivně zasahovat i do složení vlády odvoláním jejího člena.²³ Za specifikum jeho postavení lze nepochybně považovat to, že mu byla jako prerogativ svěřena veškerá zahraniční politika země, což v určité míře přetrvává i za účinnosti nové ústavy a projevuje se to při zastupování Finska na zasedáních Evropské rady, jehož se dnes finský prezident pravidelně účastní.²⁴ Jiné ústavy naopak posílily kompetence prezidenta za účelem jeho reálné možnosti působit jako moderátor politických konfliktů. Ústava Portugalska po své změně v roce 1982, která ukončila krátké období semiprezidentského systému, v tomto smyslu umožňuje prezidentovi rozpustit parlament pouze na základě vlastního uvážení, a za mimořádných okolností, kdy je to nezbytné pro zajištění normálního fungování demokratických institucí, dokonce odvolat vládu,²⁵ přičemž první z uvedených kompetencí byla v minulosti opakovaně využita.²⁶

Posílení postavení prezidenta v rámci parlamentní formy vlády charakterizovalo i proces ústavních změn v některých postkomunistických státech. Rozsah a význam tohoto posílení závisel často na politických poměrech v jednotlivých zemích a rozdílných představách autorů těchto změn o tom, jaká má být role prezidenta v nových ústavních poměrech. Nepochybně na něj měly vliv i osobnosti politických vůdců v době transformace, když v řadě zemí byli hlavou státu zvoleni vůdci protikomunistické opozice, již výrazně

²¹ *Duverger, M.* A New Political System Model: Semi-Presidential Government in *European Journal of Political Research*, 1980, roč. 8, č. 2, s. 171 *citováno podle Sartori, G.* Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, s. 129

²² Zejména prezident U. Kekkonen měl v období výkonu svého mandátu (1958-1982) dominantní postavení a fakticky přijímal hlavní politická rozhodnutí.

²³ *Jyränki, A.* Finland: Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency. in *European Constitutional Law Review*, 2007, č. 3, s. 293

²⁴ *Jyränki, A.* Finland: Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency. in *European Constitutional Law Review*, 2007, č. 3, s. 299 a násl.

²⁵ *Martins, A.* The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in the Action. in *European Constitutional Law Review*, 2006, č. 2, s. 89

²⁶ Prezident A. Eanes rozpustil Shromáždění republiky (Parlament) v 1985, prezident J. Sampaio v roce 2004. V obou případech prezidenti odůvodnili svůj krok zájmem na řešení politické krize a stabilitě.

ovlivňovali ústavní a politický vývoj ve svých státech.²⁷ Jako nejvýraznější příklad lze nepochybně uvést působení polského prezidenta L. Wałęsy po přijetí tzv. malé ústavy Polska z roku 1992, která upravovala postavení a vzájemný vztah prezidenta, vlády a parlamentu. Prezident republiky podle této ústavy vykonával řadu samostatných pravomocí nezávisle na vládě, díky nimž byla jeho pozice klíčová pro přijetí řady významných rozhodnutí. Patřilo mezi ně rozpuštění parlamentu, navrhování zákonů nebo jmenování guvernéra Polské národní banky se souhlasem Sejmu. Rovněž mu náleželo právo vrátit Sejmu zákon, přičemž na jeho opětovné přijetí bylo třeba souhlasu dvou-třetin poslanců. Tím mohl v podstatě bránit přijímání vládních návrhů zákonů, pokud s nimi nesouhlasil. Zcela klíčová byla jeho pozice ve vztahu k formování zahraniční a vnitřní i vnější bezpečnostní politiky. K tomu navíc docházelo ze strany prezidenta L. Wałęsa k extenzivnímu výkladu jeho pravomocí, což se projevilo zejména v době pnutí mezi ním a vládou v letech 1993 až 1995. Podle tehdejší Ústavy měl předseda vlády konzultovat s prezidentem nominace na posty ministrů zahraničí, vnitra a národní obrany. Prezident si ale vymínil, že obsazení těchto postů je výlučně v jeho kompetenci a prosadil tak své tři blízké spolupracovníky do klíčových pozic ve vládě, která byla jinak tvořena ze stran představujících jeho politickou opozici.²⁸

Poukázat lze ale i na další příklady, a to konkrétně postavení bulharského prezidenta podle ústavy z roku 1991 a slovenského prezidenta podle ústavy z roku 1992. Bulharský ústavodárce vymezil prezidenta jako součást výkonné moci. Tuto moc koncentroval do rukou prezidenta a vlády, tedy do dvou samostatných institucí, mezi nimiž není vztah podřazenosti a které nacházejí základy své legitimacy v různých, na sobě nezávislých zdrojích. Zatímco je totiž vláda jmenována parlamentem, prezident je volen v přímých volbách. Vedle vlády je tak druhým nezávislým centrem výkonné moci, jež garantuje její stabilitu, trvalost a rovnováhu.²⁹ V případě výkonu společných pravomocí, jež dávají prezidentu možnosti reálně ovlivňovat činnost vlády v oblasti zahraniční politiky, obrany a národní bezpečnosti (např. jmenování představitelů diplomatických úřadů, nejvyšší velení ozbrojených sil, jmenování jiných

²⁷ Ve vztahu k těmto změnám srov. *Pavliček, V.* O ústavních změnách po rozpadu sovětského bloku. in *Pavliček, V. a kol.* Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Sborník statí a texty ústav. I. část, Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 1999, s. 16; *Pavliček, V.* Teoretická koncepce Ústavy ČR. (Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí) in *Kysela, J. (ed.)* Deset let Ústavy ČR, východiska, stav, perspektivy, sborník příspěvků. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 86

²⁸ *Wyrzykowski, M. – Cieleń, A.* Poland – semi-presidentialism or 'rationalised parliamentarism'? in *European Constitutional Law Review*, 2006, č. 2, s. 256

²⁹ *Kirov, V.* Prezident Bulharské republiky v systému dělby moci. in *Pavliček, V. a kol.* Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Sborník statí a texty ústav. I. část, Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 1999, s. 164-165

úředníků), není prezident povinen podříditi se názoru vlády. Přijetí rozhodnutí je totiž výsledkem vůle dvou nezávislých, samostatných, ale společných mocenských projevů vůle.³⁰

V případě slovenské ústavy v původním znění zas vedle sebe působili prezident a vláda, kteří oba byli odpovědni národní radě (parlamentu).³¹ Hned v prvních měsících samostatného státu provedl ústavní soud na návrh prezidenta závazný výklad, podle něhož byl mezi prezidentem a jím jmenovanou vládou vztah nadřazenosti a podřazenosti, z čehož plynula i možnost prezidenta odmítnout návrh předsedy vlády na jmenování nebo odvolání člena vlády.³² Tento výklad měl přesah i ve vztahu k jiným jmenovacím pravomocem a v podstatě se ustálilo, že není-li v Ústavě výslovně stanovena povinnost prezidenta republiky návrhu vlády vyhovět, může návrh odmítnout.³³ Prezident M. Kováč z tohoto důvodu v několika případech odmítl návrh předsedy vlády na jmenování některých členů vlády a jiných státních funkcionářů.

K těmto příkladům je třeba dodat, že řada ústav postkomunistických zemí byla později změněna za účelem posílení prvků parlamentní formy vlády, což bylo důsledkem i problémů spojených s reálným fungováním vztahu vlády a silného prezidenta. Ze zmíněných zemí došlo k takovému oslabení pravomocí prezidenta přijetím nové polské ústavy v roce 1997 a velkou novelou slovenské ústavy z 2001.³⁴

Uvedený nástin vypovídá o tom, že ačkoliv mají pojmy prezidentské a parlamentní formy vlády značný význam ze státovědného hlediska, neboť umožňují pojmenovat a vysvětlit základní principy fungování vztahu parlamentu, prezidenta a vlády v demokratických zemích, ústavodárce není těmito modely vázán a disponuje širokým prostorem pro to, aby je přizpůsobil potřebám své země. Právě z tohoto hlediska je možné tyto pojmy, tedy především pojem parlamentní formy vlády (parlamentní republiky), promítnout i do výkladu postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.

³⁰ Kirov, V. Prezident Bulharské republiky v systému dělby moci. in Pavlíček, V. a kol. Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Sborník statí a texty ústav. I. část, Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 1999, s. 170

³¹ Blíže Orosz, L. – Šimuničová, K. Prezident v ústavním systéme Slovenskej republiky. Bratislava: VEDA, 1998, s. 68

³² Srov. usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 2. června 1993 sp. zn. I. ÚS 39/93; též Orosz, L. – Šimuničová, K. Prezident v ústavním systéme Slovenskej republiky. Bratislava: VEDA, 1998, s. 99-102

³³ Herc, T. Rozsah politického uváženia prezidenta pri výkone jeho menovacích právomocí in Justičná revue, 2010, č. 8-9, s. 876-877

³⁴ Srov. ve vztahu k Polsku: Wyrzykowski, M. – Cieleń, A. Poland – semi-presidentialism or 'rationalised parliamentarism'? in European Constitutional Law Review, 2006, č. 2, s. 257; Navzdory omezení však polský prezident stále disponuje významnými pravomocemi, kterými může ovlivňovat přijímání vládních rozhodnutí. Jedná se např. o pravomoc vrátit zákon Sejmu k opětovnému projednání podle čl. 122 odst. 5 Ústavy Polské republiky z roku 1997, kdy se pro jeho opětovné přijetí vyžaduje souhlas až třípětinové většiny přítomných poslanců. Ve vztahu ke Slovensku: Herc, T. Rozsah politického uváženia prezidenta pri výkone jeho menovacích právomocí in Justičná revue, 2010, č. 8-9, s. 877 a násl.

1.2. Prezident republiky v ústavním systému České republiky – obecné vymezení

Postavení prezidenta republiky v domácím ústavním systému odpovídá ve svých základních rysech modelu parlamentní formy vlády, zároveň však obsahuje určitá specifika, jež v sobě odrážejí nejen konkrétní okolnosti přijímání dnešní Ústavy, nýbrž i dosavadní ústavní vývoj. Předmětem této části práce bude v první řadě stručný nástin postavení prezidenta republiky v jednotlivých fázích ústavního vývoje, na který bude navazovat obecné vymezení jeho postavení v současném ústavním systému, a to zejména s ohledem na dělbu moci mezi jednotlivými ústavními orgány.

1.2.1. Postavení prezidenta v dosavadním ústavním vývoji

V některých částech této práce je odkazováno na úpravu postavení prezidenta republiky v minulosti, protože je nezbytné, aby hned v jejím úvodu byl alespoň stručně nastíněn vývoj této úpravy v jednotlivých historických obdobích.

1.2.1.1. Prozatímní ústava (1918-1920)

Postavení hlavy státu bylo na území českých zemí poprvé svěřeno prezidentu republiky na základě prozatímní ústavy z 13. listopadu 1918. Na rozdíl od všech pozdějších ústavních úprav však nedisponoval kreačními pravomocemi ve vztahu vládě. V době jejího přijetí totiž nebyl T. G. Masaryk, jehož zvolení prvním prezidentem republiky se předpokládalo, přítomen ve vlasti, protože bylo třeba mezitímně upravit základní vztahy mezi ústavními orgány takovým způsobem, který by do doby jeho návratu umožnil reálné fungování ústavou zřízených orgánů. Z tohoto důvodu byla vláda volena Národním shromážděním, aniž by na jejím jmenování jakkoliv participoval prezident republiky.³⁵

Navzdory tomu, že v důsledku vztahu vlády a Národního shromáždění měl tehdejší ústavní systém rysy vlády shromáždění, představuje již tato ústava určitý historický základ, na který alespoň v některých směrech navazuje i současná ústava. Prezident byl volen Národním shromážděním, a to za přítomnosti alespoň dvou třetin jeho členů na období ohraničení přijetím nové ústavy. Určitou historickou kontinuitu lze přitom spatřovat i ve vymezení jeho

³⁵ Baxa, B. Prozatímní ústava z 13. listopadu 1918 a postavení prezidenta republiky. Česká revue, 1919, s. 385

pravomocí. Prozatímní ústava mu konkrétně svěřila pravomoc zastupovat stát navenek, přijímat velvyslance, vypovídat válku a sjednávat mír, jmenovat některé důstojníky, státní úředníky a soudce, jakož i právo milosti a právo veta. Rovněž jej učinila vrchním velitelem ozbrojených sil. Již v tomto období dotvářela postavení prezidenta povinnost kontrasignace všech jeho vládních úkonů. Reakcí na nepřítomnost prezidenta bylo i ustanovení o zastupování hlavy státu, které se vedle případu uprázdnění jeho úřadu vztahovalo i na jeho „meškání“ v zahraničí. V tomto období jeho pravomoci vykonávala vláda.

Po návratu prezidenta republiky v prosinci 1918 vyvstala potřeba novelizace provizorní ústavy, a to kromě jiného za účelem posílení jeho ústavního postavení. Zákon č. 271/1919 Sb., kterým se mění zákon o prozatímní ústavě, významným způsobem upřesnil a doplnil pravomoci prezidenta republiky, což se týkalo doplnění pravomoci zastupovat stát navenek o sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv, jmenování vysokoškolských profesorů a předkládání zprávy o stavu republiky Národnímu shromáždění. Zásadním způsobem se tato novela dotkla vztahů mezi prezidentem, vládou a Národním shromážděním, jež nově plně vycházely z modelu parlamentní formy vlády, včetně toho, že za vládní úkony prezidenta republiky, jež vyžadovaly kontrasignaci, odpovídala vláda. Doplněno bylo i ustanovení o zastupování prezidenta republiky, které umožnilo vládě vykonávat pravomoci hlavy státu i v případě, kdy tak nemohl pro chorobu činit prezident republiky. Trvala-li přitom tato choroba déle než měsíc, Národní shromáždění bylo oprávněné zvolit náměstka prezidenta, jenž by vykonával jeho úřad až do doby, než jej bude moct opětovně vykonávat prezident republiky.

1.2.1.2. Ústavní listina (1920-1948)

Prozatímní ústava byla nahrazena ústavní listinou, uvedenou zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n. ze dne 29. února 1920, jež jako československá ústava platila po celé meziválečné období a byla nahrazena až Ústavou z roku 1948. Ústavní listina zachovala základní rámec vztahů prezidenta vůči vládě a Národnímu shromáždění podle prozatímní ústavy, jeho postavení a pravomoci však vymezila mnohem precizněji. I v tomto období byl prezident republiky volen Národním shromážděním, a to na sedm let s možností znovuzvolení nejvíc na jedno po sobě následující volební období. Výjimka byla stanovena toliko ve prospěch prvního prezidenta, na kterého se toto omezení nevztahovalo.³⁶ Prezident navíc setrval v úřadě i po

³⁶ Za platnosti ústavní listiny byl zvolen v letech 1920, 1927 a 1934, prezidentem republiky byl však poprvé zvolen již v roce 1918, odkdy tuto funkci vykonával nepřetržitě až do roku 1935, kdy abdikoval.

skončení svého volebního období, a to do doby, než byl zvolen jeho nástupce. Doplnění právní úpravy se dále týkalo zastupování prezidenta republiky, když důvodem přenesení výkonu jeho funkcí na vládu bylo vedle uvolnění tohoto úřadu a choroby i jeho zaneprázdněnost. Možnost zvolit náměstka prezidenta byla zachována.

Rozsah pravomocí prezidenta republiky nebyl ústavní listinou zásadním způsobem změněn, a zachována zůstala i kontrasignace jako podmínka platnosti jeho úkonů moci vládní nebo výkonné. Nově však bylo stanoveno, že prezident republiky není odpověden z výkonu svého úřadu, jakož i to, že za všechny jeho projevy související s úřadem prezidenta odpovídá vláda. Tato neodpovědnost byla vykládána nejen jako politická,³⁷ ale též právní.³⁸ Současně mohl být prezident trestně stíhán jen pro velezradu, a to před Senátem na základě obžaloby Poslanecké sněmovny.

Zbývá dodat, že postavení prezidenta republiky v tomto období bylo v praxi významně ovlivněno osobou prvního prezidenta, který měl navzdory omezenému ústavnímu postavení významný vliv na politické rozhodování v tomto období. Historik A. Klimek tuto skutečnost výstižně charakterizuje, když uvádí, že ústava i zákony vytvořily pro výkon funkce hlavy státu hybrid, jenž spočívá v tom, že vybavily prezidenta republiky značně omezenými pravomocemi, které ale ve skutečnosti, a to i díky vyvinutým zvykům, měly „působnosti veliké“.³⁹ Kromě T. G. Masaryka, který úřad prezidenta vykonával v letech 1918 až 1935, zastával tento úřad v uvedeném období i E. Beneš v letech 1935 až 1938.

Ústavní listina nebyla v období první republiky novelizována, nepřímou však byla doplněna několika ústavními zákony, které se však postavení prezidenta netýkaly. Do jeho postavení zasáhl až další vývoj po uzavření Mnichovské dohody. V období tzv. druhé republiky (1938-1939), během kterého tento úřad zastával E. Hácha, byl na základě ústavního zákona č. 330/1938 Sb. z. a n., o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Československé, prezident republiky zmocněn vydávat za splnění některých podmínek dekrety s mocí ústavního zákona. Uvedeným ústavním zákonem, který stanovil rovněž pravomoc vydávat dekrety se silou zákona vládě, byla fakticky ukončena činnost Národního shromáždění, přičemž ke změnám zákonů docházelo pouze na základě dekretů.⁴⁰ Uvedené ústavní změny se však již s ohledem na svůj obsah a politický kontext vymykaly postavení prezidenta republiky v demokratickém právním státě či založeném na principu

³⁷ Viz kapitola 4.2

³⁸ Viz kapitola 5.3.1

³⁹ Klimek, A. *Boj o Hrad /1./*. Hrad a pětka. Vnitropolitický vývoj Československa 1918-1926 na půdorysu zápasu o prezidentské nástupnictví. Praha: Panevropa, 1996, s. 67

⁴⁰ Gronský, J. – Hřebejk, J. *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I. (1918-1948)*. Praha: Karolinum, 1999, s. 134

dělby moci, a jako vydané v době nesvobody přestaly být posléze považovány za součást československého právního řádu.⁴¹ Z tohoto důvodu jim vzhledem k tématu této práce není třeba věnovat širší pozornost.

Specifické postavení náleželo prezidentu E. Benešovi v období platnosti zatímního státního zřízení v Londýně, jež bylo založeno na kontinuitě s československým právním řádem platným do 29. září 1938. Poněvadž však v tomto období nebylo možné vykonávat státní moci způsobem stanoveným ústavní listinou, vykonával zákonodárnou činnost právě prezident republiky prostřednictvím dekretů vydávaných na návrh vlády⁴² a podléhajících ratihabici ze strany Národního shromáždění poté, co se znovu sejde. K té došlo ústavním zákonem Prozatímního národního shromáždění ze dne 28. března 1946, podle něhož jsou veškeré dekrety prezidenta republiky považovány od počátku za zákon.⁴³ Postavení E. Beneše jako prezidenta republiky se dovozovalo z toho, že jeho abdikace ze dne 5. října 1938 byla jako vynucená považována za neplatnou. Trvání jeho funkce i po 18. prosinci 1942, kdy uplynulo jeho sedmileté volební období, zas mělo oporu v ustanovení § 58 odst. 5 ústavní listiny, podle kterého zůstává dřívější prezident ve své funkci až do zvolení jeho nástupce.⁴⁴ K tomu přitom došlo jeho opětovným zvolením v roce 1945.

Prezident E. Beneš zastával tento úřad až do své abdikace v roce 1948, přičemž po celou tuto dobu zůstala v platnosti i ústavní listina. Postavení prezidenta republiky tak bylo v prvních poválečných letech upravené stejným způsobem, jako v období první republiky. Žádný ústavní zákon, který by měnil příslušná ustanovení ústavní listiny, již přijat nebyl.

1.2.1.3. Ústavy v období vlády komunistické strany (1948-1989)

Ústava z roku 1948 navázala na jeho právní vymezení podle ústavní listiny. Dílčí změny právní úpravy se nepromítaly do základní struktury organizace státu, tedy do vztahu mezi prezidentem, vládou a Národním shromážděním. Rovněž nedošlo ani k výrazné změně katalogu pravomocí prezidenta republiky. Přesto se však jeho postavení v ústavním a politickém systému zásadním způsobem změnilo vzhledem k tomu, že v tomto období byla faktickým mocenským centrem ve státě Komunistická strana Československa, jejíž orgány

⁴¹ Článek 1 odst. 2 ústavního dekretu prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čs., o obnovení právního pořádku

⁴² Srov. § 2 ústavního dekretu prezidenta republiky č. 2/1940 Úř. věst. čs., o prozatímním výkonu moci zákonodárné a článek 5 ústavního dekretu prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čs., o obnovení právního pořádku

⁴³ Ústavní zákon č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrety prezidenta republiky

⁴⁴ *Gronský, J. – Hřebejk, J. Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I. (1918-1948). Praha: Karolinum, 1999, s. 163-164*

přijímala zásadní politická rozhodnutí. Opominout přitom nelze ani personální propojení, kdy významné státní funkce zastávali především významní představitelé této strany, což platilo i pro prezidenty K. Gottwalda, A. Zápotockého a A. Novotného. V důsledku toho bylo v podstatě vyloučeno autonomní rozhodování těchto orgánů při výkonu veřejné moci, neboť fakticky byly všechny odpovědné komunistické straně.

Předmětný stav nejenže přetrval období platnosti ústavy z roku 1948, nýbrž byl dokonce formalizován ústavou z roku 1960, která ve svém čl. 4 výslovně zakotvila vedoucí roli Komunistické strany Československa. Součástí této ústavy bylo stručné vymezení postavení prezidenta republiky, podmínky volitelnosti a způsob jeho volby, výčet pravomocí, slib a zastupování. Výslovně byla stanovena jeho odpovědnost vůči Národnímu shromáždění, přičemž dál již nebyl označován za hlavu státu, nýbrž za Národním shromážděním voleného představitele státní moci. Tyto změny odpovídaly konceptu jednoty moci, na němž byla tato ústava postavena. Vedle sebe tak stáli prezident i vláda disponujícími samostatnými kompetencemi a odpovědní témuž orgánu, byť prezident republiky dále vykonával kreační pravomoci vůči vládě. Jeho rozhodnutí nevyžadovala kontrasignaci, neboť Národní shromáždění mohlo vyvodit odpovědnost přímo proti němu.⁴⁵

Uvedené pojetí a právní vymezení převzal i ústavní zákon o československé federaci z roku 1968, který kromě jiného nahradil části ústavy z roku 1960 upravující organizaci státní moci. Pravomoci federálního prezidenta byly rozšířeny pouze o pravomoc rozpustit Federální shromáždění pro případ, že by se jeho komory neshodly ani v dohodovacím řízení na shodném usnesení. Postavení prezidenta se týkala i jediná novelizace tohoto ústavního zákona před rokem 1989, kdy byl ústavním zákonem doplněn čl. 64 o nový odst. 2, podle něhož mohlo Národní shromáždění zvolit nového prezidenta na nové funkční období v případě, kdy ten dosavadní nemohl po dobu nejméně jednoho roku vykonávat svůj úřad.⁴⁶ V tomto období vykonávali úřad prezidenta L. Svoboda a G. Husák.

1.2.1.4. Polistopadové období (1989-1992)

Ústavní změny po listopadu 1989 se dotkly ústavního vymezení prezidenta republiky jen v omezené míře, přesto se však zásadním způsobem promítly do jeho role v ústavním a politickém systému federace. Se zrušením vedoucí funkce komunistické strany se totiž

⁴⁵ Viz kapitola 4.3

⁴⁶ Ústavní zákon č. 50/1975 Sb., kterým se mění a doplňuje čl. 64 ústavního zákona č. 143/1968 Sb. o československé federaci

obnovilo vlastní politické rozhodování ústavních orgánů, které dosud nebyly vystaveny riziku vzájemných politických střetů, jenž je v demokratických podmínkách přirozený. Z tohoto pohledu byl nejdůležitější vzájemný vztah prezidenta a vlády, jež byli oba odpovědní Federálnímu shromáždění, současně však mohl každý z nich prosazovat vlastní politické cíle. Tato skutečnost byla mimo jiné důsledkem toho, že nebyly dány stejné podmínky pro vyvození politické odpovědnosti vůči těmto dvěma orgánům.

Postavení prezidenta se v tomto období dotklo několik ústavních změn, z nichž první dvě souvisely s první volbou V. Havla v prosinci 1989. Těmito změnami bylo stanoveno, že se volba prezidenta uskuteční veřejným hlasováním,⁴⁷ a byl rovněž změněn slib prezidenta republiky, aby jeho obsah odpovídal novým demokratickým poměrům.⁴⁸ Následné změny se týkaly např. volebního období prezidenta, způsobu jeho volby či jiných dílčích aspektů, žádná z nich však již nezměnila základní rámec vztahů mezi ústavními orgány.⁴⁹ Po abdikaci prezidenta V. Havla v červenci 1992 se staly další úvahy o postavení prezidenta v rámci federace bezvýznamnými.

1.2.2. Postavení prezidenta v současném ústavním systému

Postavení a pravomoci prezidenta České republiky jsou v převážné míře vymezeny přímo na úrovni ústavního pořádku, a to konkrétně v čl. 54 až 66 Ústavy. V obecné rovině vychází tato právní úprava ze základního rámce vztahů parlamentu, prezidenta a vlády, který je typický pro parlamentní formu vlády, je však modifikována ve prospěch silnějšího postavení prezidenta. Dosavadní novelizace Ústavy se této právní úpravě dotkly pouze v omezené míře, aniž by měly vliv na uvedenou obecnou charakteristiku.⁵⁰

⁴⁷ Ústavní zákon č. 161/1989 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci

⁴⁸ Ústavní zákon č. 182/1989 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci

⁴⁹ Srov. novelizace ústavního zákon o československé federaci provedené ústavními zákony č. 159/1990 Sb., 556/1990 Sb., 206/1992 Sb., 493/1992 Sb. Zmínit je třeba rovněž ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky, jenž svěřil prezidentu pravomoc jmenovat soudce federálního ústavního soudu.

⁵⁰ Postavení prezidenta republiky se týkaly následující novely. Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, stanovil prezidentu republiky pravomoc vyhlášovat referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii a jeho výsledek. V tomto směru byl čl. 62 Ústavy doplněn o písm. l). Ústavním zákonem č. 319/2009 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, byly rozšířeny důvody, pro které může prezident republiky rozpustit Poslaneckou sněmovnu, o její návrh přijatý kvalifikovanou většinou. Rovněž bylo stanoveno, že v případech náhradního výkonu pravomocí prezidenta podle čl. 66 Ústavy přechází na předsedu vlády pravomoc vyhlášovat volby do Poslanecké sněmovny a Senátu. Nepřímo byla tato právní úprava doplněna i ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, na jehož základě bylo v případě stavu ohrožení státu nebo válečného stavu

Z hlediska své systematiky zařazuje Ústava prezidenta republiky mezi orgány moci výkonné.⁵¹ Toto zařazení, jež navazuje i na systematiku ústavní listiny z roku 1920, reflektuje jeden ze základních strukturálních prvků Ústavy, jímž je rozlišování mezi orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní⁵², zahrnující veškeré státní orgány s výjimkou Nejvyššího kontrolního úřadu (čl. 97 Ústavy) a České národní banky (čl. 98 Ústavy). V odborné literatuře se stalo předmětem polemiky, zda se nejedná o zařazení toliko formální, tedy zda prezidenta republiky lze s ohledem na jeho postavení a pravomoci považovat skutečně za orgán moci výkonné, nebo se jedná o představitele zvláštní *pouvoir neutre*. V této souvislosti je zdůrazňováno především jeho postavení hlavy státu a s ním spojená integrující role vůči všem jeho složkám,⁵³ jakož i nadstranickost plynoucí z požadavku spolupráce jak s vládou, tak i s opozicí.⁵⁴

Uvedené pojetí lze doplnit v tom smyslu, že postavení prezidenta v parlamentní formě vlády nelze zcela vystihnout toliko z hlediska striktního rozlišování uvedených tří mocí. Je třeba rozlišovat mezi dvěma aspekty dělby moci, a to povahou jednotlivých pravomocí a postavením prezidenta z hlediska vztahu k vládě i parlamentu. Dualismus postavení prezidenta a vlády nemění nic na tom, že jejich pravomoci mají z hlediska trojdělení moci shodně převážně exekutivní povahu.⁵⁵ Není přitom podstatné, že tento závěr neplatí bezvýjimečně, a některé z nich spadají naopak věcně do moci zákonodárné (právo vrátit zákon, podepsat zákon) nebo soudní (milost, amnestie). Tyto výjimky lze nakonec nalézt i v rámci kompetencí prezidenta v prezidentské formě vlády, přičemž plní funkci omezení nebo doplnění pravomocí státních orgánů ostatních mocí. Východisko pro odlišení postavení prezidenta republiky od moci výkonné, případně od jiných mocí, spočívá v jeho politické neodpovědnosti vůči parlamentu a samostatném postavení jako ústavního orgánu, jemuž jsou přímo ústavou svěřeny určité pravomoci, jež však v obecné rovině neslouží k formování

vyloučeno právo prezidenta republiky vracet zákony přijaté ve zkráceném jednání a stanoveno právo prezidenta republiky účastnit se schůzí Bezpečnostní rady státu, vyžadovat si od ní a jejích členů zprávy a projednávat s ní nebo s jejími členy otázky, které patří do jejich působnosti.

⁵¹ Jeho právní úprava je zařazená do hlavy třetí Ústavy, nadepsané jako „Moc výkonná“.

⁵² Čl. 2 odst. 1 Ústavy

⁵³ Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Praha: Linde, 1998, s.206, Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1., 2. vyd., Praha: Linde, 2008, s. 479, Suchánek, R. – Jirásková, V. et al. Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009, s. 150-151

⁵⁴ Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Praha: Linde, 1998, s. 209. srov. rovněž náleze ze dne 20. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 14/01, N 91/22 SbNU 267, 285/2001 Sb.

⁵⁵ Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázský, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 657, v minulosti Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A. Československý prezident republiky. Praha: Orbis, 1934, s. 85-86, Adler, F. President republiky in Hácha, E. – Hoetzel, J. – Weyr, F. – Laštovka, K. (ed.) Slovník veřejného práva československého. Svazek III. Brno: Polygrafia, 1934, s. 547

vlastních politických rozhodnutí, nýbrž k zajištění řádného fungování ústavního systému a moderování politických konfliktů. Tomu ve významné míře odpovídá i postavení prezidenta České republiky, přičemž v tomto smyslu lze přisvědčit tomu, že charakteristika tohoto orgánu jako orgánu *sui generis*, a tím i zdůraznění jeho odlišnosti od vlády jako vrcholného orgánu moci výkonné, je důvodná a vystihující.

Kromě základního rámce parlamentní formy vlády patří mezi základní charakteristiky vymezení prezidenta České republiky to, že je hlavou státu a je volen nepřímo Parlamentem na společné schůzi obou komor na volební období pěti let. Z výkonu své funkce však není politicky ani trestně odpovědný, s výjimkou ústavního deliktu velezrady, za který může být stíhán na základě Senátem podané ústavní žaloby v řízení před Ústavním soudem. Politická neodpovědnost prezidenta je při výkonu některých pravomocí kompenzována tím, že rozhodnutí vydaná na jejich základě ke své platnosti vyžadují kontrasignaci ze strany předsedy vlády nebo příslušného člena vlády. Prezident republiky však disponuje i pravomocemi, které vykonává samostatně, na základě vlastního uvážení a které současně překračují standardní rozsah pravomocí prezidenta v parlamentní formě vlády. Současně ve vymezené míře disponuje vlastním uvážením i v případech, kdy rozhoduje na návrh nebo kdy jeho rozhodnutí musí být kontrasignována.

Uvedeným aspektům budou společně s relevantními historickými souvislostmi a ústavní praxí věnovány následující části této práce. Závěrem této části bude poukázáno pouze na některé širší souvislosti postavení prezidenta jako hlavy státu, poněvadž toto postavení se obecným způsobem promítá do jeho role v ústavním systému.

1.2.3. Hlava státu

Postavení určitého orgánu jako hlavy státu vyplývá ze samotné povahy státu jako společenství lidí, které musí někdo reprezentovat, a to jak směrem dovnitř, tak navenek. Z právního hlediska proto musí mít každý stát alespoň v materiálním smyslu svoji hlavu neboli vrcholného představitele, a to bez ohledu na to, zda toto právní postavení vyplývá z příslušných psaných ústavních norem, nebo je výsledkem faktických poměrů. Smysl a funkce hlavy státu se postupem času měnila. Zatímco v 16. až 18. století byla hlava státu v evropských zemích nositelem suverenity a absolutní monarchové disponovali veškerou státní mocí, postupem času, zejména v důsledku prosazení se ideje suverenity lidu, byla její

role postupně oslabována.⁵⁶ Některé atributy původního pojetí ale přesto zůstaly zachovány i v postavení současných monarchů nebo prezidentů v parlamentní formě vlády. Týká se to zejména toho, že i dnes hlava státu symbolizuje jednotu státu a jeho kontinuitu, a současně je jeho nejvyšším reprezentantem. V demokratickém a právním státě je konkrétní rozsah s tímto postavením spojených pravomocí jako výkon státní moci vázán na příslušné ústavní nebo zákonné zmocnění, přesto je však samotná skutečnost, že určitý orgán je v postavení hlavy státu, byť by toto označení nebylo v ústavě přímo zmíněno, především respektováním nezbytného prvku v organizaci státu ze strany ústavodárce.

Již bylo naznačeno, že postavení určitého orgánu jako hlavy státu má význam jak z hlediska práva ústavního, tak i práva mezinárodního. Určení, který orgán je hlavou státu, náleží pochopitelně jen právu ústavnímu, přičemž Ústava tak výslovně činí ve svém čl. 54 odst. 1, jenž toto postavení přiznává prezidentu republiky. Nejedná se ale o kompetenční ustanovení, což je dáno i tím, že jeho obsah není dostatečně určitý. Jeho význam tak spočívá především v určitém obecném vymezení role prezidenta v ústavním systému, jež se promítá do dvou rovin. Prezidentu republiky je v první řadě svěřeno, aby výkonem svých pravomocí zabezpečoval řádné fungování ústavního systému a demokratických procesů v něm, což zahrnuje především vyhlásování voleb a jmenování vlády, resp. jiných funkcionářů. S tím souvisí jeho pravomoci sloužící k moderování konfliktů, mezi které patří přijímání demise a s tím spojená možnost jejího odmítnutí, rozpuštění Poslanecké sněmovny, jakož i možnost z titulu autority svého úřadu působit na dosažení politické dohody o určité otázce. Uvedené pravomoci prezidenta republiky budou podrobně rozebrány v dalších částech této práce.⁵⁷

Druhá rovina tohoto postavení se týká toho, že s postavením hlavy státu jsou v domácím ústavním systému tradičně spojena i určitá oprávnění (prerogativa) a privilegia, jejichž smysl je úzce spojen s určitým širším významem hlavy státu pro fungování státu, jenž se mnohem víc než jeho organizační stránky týká vzájemného vztahu občanů k státu, jeho legitimacy, a to nejen po stránce politické, ale i emocionální. Svým způsobem tak lze o těchto oprávněních konstatovat, že jsou spojena s tradiční a občany obecně akceptovanou a předpokládanou rolí hlavy státu v ústavním a politickém systému země.

Některá tato oprávnění mají charakter pravomocí, jejichž výsledkem je vydání rozhodnutí. Snad nejtypičtější příkladem je právo milosti a amnestie. Účel těchto pravomocí sice není v demokratickém právním státě respektujícím principu rovnosti před zákonem

⁵⁶ Srov. Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda. Praha: Linde, 1998, s. 268-270

⁵⁷ Viz kapitola 6.3.1

jednoznačným,⁵⁸ legitimita jejich výkonu hlavou státu je ale v široké veřejnosti akceptována. Zároveň je třeba zdůraznit, že ne každý prerogativ hlavy státu je jen jeho právem, nýbrž s ním může být spojena i určitá povinnost. Z pravomocí lze za takovou označit pravomoc a současně povinnost podepisovat zákony, se kterou však v zásadě nejsou spojeny právní účinky pro platnost zákona.⁵⁹ V případě jiných zase nelze konstatovat povinnost jejich výkonu, na straně druhé je však určitou uzancí, že k jejich výkonu při určitých příležitostech dochází. Příkladem je pravomoc prezidenta republiky propůjčovat a udělovat státní vyznamenání, kterou sice prezident není povinen vykonávat, přesto se však s ohledem na určitou tradici očekává, že ji každoročně využije např. při oslavách vzniku Československa, jež se každoročně konají dne 28. října na Pražském hradě.

Právě posledně zmíněný příklad má širší rozměr, neboť je výrazem toho, že oprávnění spojená s funkcí hlavy státu nemají jen povahu pravomocí, nýbrž někdy toliko povahu výsad či privilegií vázících se k její osobě. Jejich smysl může být přitom rovněž různý, v řadě případů je však vyjádřením tradic vázících se k české státnosti, jejíž kontinuitu prezident jako hlava státu symbolizuje.⁶⁰ Patří mezi ně například sídlo prezidenta republiky na Pražském hradě, právo být uváděn mezi státními činiteli či jinými osobami vždy na prvním místě, vlajka prezidenta republiky jako státní symbol, čestná stráž prezidenta republiky a její prohlídky, různé ceremoniální pocty, postavení držitele klíče od korunovačních klenotů, a jiné. Hlava státu rovněž uchovává pečetidlo státní pečeti. Uvedený širší význam postavení hlavy státu nakonec vyjadřují i některé požitky, jež náleží osobě prezidenta republiky doživotně i po uplynutí jeho volebního období. Jedná se především o plat a věcná plnění přiznaná prezidentu republiky doživotně podle zákona č. 48/2004 Sb., o zabezpečení prezidenta republiky po skončení funkce, v platném znění.

Postavení prezidenta republiky jako hlavy státu má význam rovněž z hlediska mezinárodního, neboť právě hlava státu je považována za toho jeho představitele, jenž je oprávněn vystupovat za stát v mezinárodních vztazích a zavazovat jej jeho jménem. V tomto smyslu jí bylo přiznááno tzv. „*ius representationis omnimodae*“,⁶¹ zahrnující z hlediska dnešní terminologie pravomoc zastupovat stát navenek, sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy nebo přijímat a pověřovat vedoucí zastupitelských misí. Uvedené široké oprávnění se historicky váže k postavení hlav absolutistických států, jež byly samy suverény a

⁵⁸ Viz kapitola 6.3.4.4

⁵⁹ Viz kapitola 6.3.3

⁶⁰ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1., 2. vyd., Praha: Linde, 2008, s. 485

⁶¹ Kučera, B. Hlava státu a její ústavní kompetence v mezinárodních stycích. in Problémy nové československé ústavy. Brno: Právnická fakulta Masarykovy Univerzity, 1947, s. 110

jejich pravomoc zavazovat stát tak byla dána z povahy jejich postavení. V podmínkách demokratického státu, navíc v parlamentní formě vlády, by takovéto „absolutní“ postavení hlavy státu neobstálo a i při výkonu souvisejících pravomocí musí být přihlédnuto k tomu, zda jejich výkon závisí zcela na její úvaze, nebo zda se k němu vážou určitá ústavní omezení. Platí však, že podle mezinárodního práva se oprávnění hlavy státu jednat za stát presumuje a není třeba jej dokládat předložením plné moci.⁶²

I související pravomoci vztahující se k postavení hlavy státu v mezinárodních vztazích budou předmětem bližšího pojednání v závěrečné části této práce.⁶³ Závěrem úvodní části tak zbývá dodat, že v mezinárodním právu se k postavení hlavy státu váže řada výsad a imunit, jejichž smyslem není jen vyjádření vzájemného respektu mezi státy, nýbrž i garantování ochrany představiteli jednoho státu na území státu druhého, jenž je z povahy věci nezbytným předpokladem takovéto návštěvy. Mezi tyto výsady a imunity tradičně patří např. právo na pocty, právo používat vlajky a státního znaku na rezidenci a na dopravních prostředcích používaných prezidentem republiky, právo na zvláštní ochranu osobní nedotknutelnosti a bezpečnosti, právo vykonávat svou funkci i v době pobytu na území cizího státu, svoboda styku s orgány vlastního státu i jiných států, nedotknutelnost obydlí a jiných prostor užívaných hlavou státu, vynětí z trestní a civilní jurisdikce státu pobytu a osvobození od daní a poplatků.⁶⁴

⁶² Čl. 7 odst. 2 písm. a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu (publikována pod č. 15/1988 Sb.); tomuto odpovídá pravomoc prezidenta republiky sjednávat mezinárodní smlouvy podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy.

⁶³ Viz kapitola 6.3.5

⁶⁴ Řada těchto prerogativ je obsažena ve Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích z 18. dubna 1961 (publikována pod č. 157/1964 Sb.) Taxativní výčet obsažen např. v *Potočný, M. – Ondřej, J. Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část. 3. doplněné a rozšířené vydání.* Praha: C. H. Beck, 2002, s. 143-144, *Pavliček, V. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1., 2. vyd.,* Praha: Linde, 2008, s. 493, srov. též z historické literatury např. *Oppenheim, L. Mezinárodní právo. Svazek I., Mír.* Praha: Orbis, 1924, s. 474-476, ze současné literatury *Cassese, A. International Law. Second Edition.* Oxford University Press, 2005, s. 117 a n.

2. Vznik a zánik funkce prezidenta republiky

2.1. Volba prezidenta

Ústava při stanovení způsobu volby prezidenta navázala na dosavadní ústavní vývoj a pravomoc k jeho volbě svěřila Parlamentu, který jej ve smyslu čl. 54 odst. 2 Ústavy volí na společné schůzi komor. Současně podrobným způsobem stanovila pravidla této volby.

2.1.1. Pravomoc Parlamentu, povaha společné schůze a zákonná úprava

Hned v úvodu je třeba poznamenat, že společná schůze komor nepředstavuje odklon od bikamerální struktury Parlamentu v tom smyslu, že by v případě volby prezidenta tvořili poslanci a senátoři jeden zvláštní orgán.⁶⁵ Poslanecká sněmovna a Senát si i v jejím průběhu zachovávají své navzájem samostatné postavení, k výkonu pravomoci Parlamentu však dochází na základě zvláštní procedury, jejíž součástí je i požadavek, aby obě komory za tímto účelem jednaly ve stejném čase a na jednom místě. Jiný výklad by obstál pouze v případě, pokud by byl charakter společné schůze jako orgánu *sui generis* v Ústavě výslovně stanoven nebo by takovýto charakter bylo možné dovodit z její ústavní úpravy. Takovýto právní základ pro závěr, že se právě v tomto případě postavení komor zásadním způsobem liší, ale chybí.

Uvedená otázka nemá jen akademický význam, nýbrž se promítá do způsobu usnášení se obou komor na společné schůzi. Pro přijetí usnesení musí být v Poslanecké sněmovně i Senátu splněny podmínky podle čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy, což znamená, že pro něj musí hlasovat nadpoloviční většina přítomných poslanců i nadpoloviční většina přítomných senátorů, a to za přítomnosti alespoň jedné třetiny členů každé z nich. Poslanci a senátoři netvoří jedno volební těleso a tedy nemohou ani hlasovat dohromady jako jeden orgán.⁶⁶ Obě komory se usnášejí tím způsobem, že každá z nich hlasuje zvlášť, přičemž pro přijetí usnesení

⁶⁵ Srov. Filip, J. Diskuse o způsobu volby prezidenta in Časopis pro právní vědu a praxi, 2007, č. 4, s. 283, Mlsna, P. Ústavněprávní aspekty volby prezidenta republiky in Právnik, 2009, č. 1, s. 47, 53

⁶⁶ Na společné schůzi k volbě prezidenta republiky dne 20. ledna 1998 hlasovaly obě komory o návrhu poslance V. Filipa, aby na ní mohl vystoupit tehdejší kandidát KSČM S. Fischer. Pro návrh se vyslovila většina přítomných členů Poslanecké sněmovny, Senát se však většinou svých hlasů vyslovil proti návrhu. Předsedající M. Zeman tak dal po poradě o návrhu hlasovat opětovně s tím, že pokud se ani poté komory neshodnou. Ve „třetím kole“ hlasování tak zjišťoval celkový počet přítomných a kvorum v obou komorách. Poté co z 273 přítomných poslanců a senátorů se pro návrh vyslovilo 135, konstatoval, že návrh nebyl přijat. V další rozpravě s tímto postupem vyslovili nesouhlas senátoři M. Kondr a J. Seitlová a poslanec J. Payne. (Stenozáznam 1. společné schůze Poslanecké sněmovny a Senátu, 20. ledna 1998, přístupný na <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/psse/stenprot/001schuz/s001003.htm>).

se vyžaduje souhlas obou komor. Na společné schůzi se obecně uplatní zákaz majorizace, což znamená, že žádná z komor není s to přehlasovat tu druhou.

Rovnoprávné postavení komor vyplývá přímo z čl. 15 odst. 2 Ústavy, protože Ústava pro rozhodování obou komor na společné schůzi nestanoví žádné obecné pravidlo, z něhož by na ní bylo možné usuzovat přednost vůle jedné z nich. Tento vzájemný vztah rovnoprávnosti se však neuplatní důsledně. Zásadní výjimku formuluje především čl. 37 Ústavy, který stanoví procedurální rámec pro společnou schůzi tak, že jí svolává předseda Poslanecké sněmovny a pro jednání obou komor platí jednací řád Poslanecké sněmovny. Je namístě připomenout, že tento jednací řád není zákonem, k jehož přijetí se podle čl. 40 Ústavy vyžaduje souhlas obou komor, a tedy Poslanecká sněmovna jej může ve smyslu čl. 47 Ústavy prosadit i přes nesouhlas Senátu. V souvislosti s tím ale vyvstává otázka, zda čl. 37 odst. 2 Ústavy umožňuje na úrovni příslušného jednacího řádu upravovat jakékoliv otázky související se společnou schůzí, nebo zda naopak některé otázky budou i navzdory tomuto ustanovení vždy vyžadovat shodu obou komor. Ačkoliv totiž čl. 40 Ústavy nevyžaduje souhlas Senátu ke schválení jednacího řádu Poslanecké sněmovny, vyžaduje jej ke schválení zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou (tzv. stykový zákon).⁶⁷ Toto ustanovení má materiální význam, neboť vyžaduje, aby přinejmenším některé otázky vzájemného vztahu Poslanecké sněmovny a Senátu byly řešeny zákonem, jenž vyžaduje souhlas obou komor.⁶⁸ Právní regulace těchto otázek zákonem, se kterým nevyslovil souhlas Senát, by přitom zakládala jeho nesoulad s čl. 40 Ústavy.

Účel čl. 37 odst. 2 Ústavy lze nepochybně nalézt ve snaze o zjednodušení procedurální úpravy průběhu společné schůze, neboť není účelné, aby byl přijímán zvláštní jednací řád tam, kde z povahy věci nejsou dány podstatné odlišnosti od průběhu schůzí jednotlivých komor. Vztažení právě jednacího řádu Poslanecké sněmovny v tomto smyslu představuje praktické řešení, neboť je to právě její předseda, jenž společnou schůzi svolává a řídí, a rovněž poslanci tvoří výraznou většinu volitelů prezidenta republiky. To, že se tento jednací řád uplatní při jednání společné schůze, ale není dáno z povahy věci, a ústavodárce samozřejmě mohl zvolit i řešení jiné, byť složitější.

Tím ale není zodpovězena otázka, zda určitá materie ve vztahu ke společné schůzi musí být ve smyslu čl. 40 Ústavy předmětem právě stykového zákona. V abstraktní rovině je tomuto zákonu vyhrazeno řešení střetu mezi oběma komorami v případě, kdy podmínkou přijetí určitého rozhodnutí je jejich shoda. Nastane-li takováto situace v rámci společné

⁶⁷ K přijetí tzv. stykového zákona zatím nedošlo navzdory tomu, že jej předpokládá čl. 40 Ústavy.

⁶⁸ Filip, J. Diskuse o způsobu volby prezidenta. Časopis pro právní vědu a praxi, 2007, č. 4, s. 284

schůze, tak její právní úprava toliko na úrovni jednacího řádu Poslanecké sněmovny by byla protiústavní s ohledem na porušení uvedeného článku Ústavy. Jen stykový zákon může stanovit pravidla, podle kterých by se takovýto konflikt formálním způsobem řešil, například formou dohadování mezi zástupci obou komor. Takováto úprava by samozřejmě mohla stanovit pouze pravidla umožňující odstranit rozpor, nikoliv však tomuto rozporu zabránit. Pokud by přitom k určitému rozhodnutí byl nezbytný souhlas obou komor, pak jeho nepřijetí má za následek, že platí dosavadní stav.

Ačkoliv se uvedené jeví být zřejmým, v praxi může nastat problém v případě, kdy jsou komory povinny přijmout jednu ze dvou nebo více variant rozhodnutí, přičemž není přípustný stav, kdyby se ani jedna z variant neuplatnila. V tomto bodu lze opustit abstraktní rovinu posouzení, neboť v souvislosti se společnou schůzí lze za takovouto situaci považovat pouze otázku, zda se volba prezidenta republiky uskuteční tajně nebo veřejně.

Pro posouzení této otázky je nezbytné vypořádat se s její povahou, tedy zda ji lze považovat za dílčí otázku způsobu jednání schůze komor, nebo zda se přímo dotýká vzájemného vztahu obou komor. V tomto smyslu lze přisvědčit první alternativě.⁶⁹ Otázka veřejnosti nebo tajnosti volby se totiž týká způsobu, jakým bude vykonáno vlastní hlasování o kandidátech na prezidenta republiky, nikoliv samotného vztahu obou komor. Toho by se dotýkal až případný postup společného usnášení se na tom, že volba má proběhnout jiným způsobem, připouští-li takovouto změnu jednací řád Poslanecké sněmovny, nebo na tom, jakým způsobem má proběhnout, pokud by jednací řád žádný výchozí způsob nestanovil. Není přitom podstatné, že význam způsobu hlasování může fakticky přesahovat pouhou proceduru, byť se v případě tajné volby může jejich hlasování zcela zásadně lišit od volby veřejné, zejména s ohledem na tlak ze strany politické strany, za kterou kandidovali ve volbách.⁷⁰ Argumentační hodnotu této skutečnosti však snižuje to, že při obou formách hlasování mají poslanci i senátoři ústavně zaručený svobodný výkon mandátu a možnost hlasování podle svého nejlepšího svědomí a vědomí, a je tedy pouze na nich, jakým způsobem budou hlasovat. Legitimita takového hlasování z hlediska těchto zásad je stejná jako v případě jiných veřejných hlasování, pročež je otázka veřejnosti a tajnosti pouze otázkou účelnosti (vhodnosti) ve vztahu k povaze konkrétního hlasování, kdy obě alternativy

⁶⁹ Odlišný názor zastává P. Mlsna, podle něhož samotnou volbu nelze podřadit pod pojem jednání společné schůze ve smyslu čl. 37 odst. 2 Ústavy, přičemž s ohledem na rovnocenné postavení obou komor je třeba, aby se na způsobu volby shodly obě komory, jinak může každá z komor hlasovat zvlášť tajně nebo veřejně. *Mlsna, P.* Ústavněprávní aspekty volby prezidenta republiky. *Právník*, 2009, č. 1, s. 54 a násl.

⁷⁰ *Tabery, E.* Hledá se prezident. Praha: Respekt Publishing, a. s., 2008, s. 282

jsou ústavně konformní. Právě jednacím řádem Poslanecké sněmovny je tím právním předpisem, do jehož materie spadá i určení způsobu volby.

Za těchto okolností je třeba tuto část uzavřít tím způsobem, že pravomoc Parlamentu volit prezidenta na společné schůzi obou komor neznámá obecně odklon od zásady jejich rovnoprávného postavení. Ústava však rozlišuje mezi tím, které otázky jednání společné schůze musí být upraveny na úrovni stykového zákona a u kterých postačuje úprava jednacím řádem Poslanecké sněmovny, jenž se jako jednacím řádem použije i pro společnou schůzi. Platí přitom, že do výlučné materie stykového zákona spadají toliko otázky vzájemných vztahů obou komor na společné schůzi, které z povahy věci nemohou být řešeny na úrovni jednacím řádem jedné z nich (např. vzájemné dohodovací řízení). Do této kategorie však nepatří určení způsobu hlasování, tedy kdy se na schůzi hlasuje veřejně a kdy tajně.

Do budoucna nelze vyloučit, že zákonodárce upraví způsob hlasování při volbě prezidenta republiky ve stykovém zákoně,⁷¹ takovéto řešení by však mohlo být problematické vzhledem k obsahu čl. 37 odst. 2 Ústavy. Jak již totiž bylo uvedeno, předmětný způsob hlasování není součástí materie stykového zákona podle čl. 40 Ústavy, a tedy jeho úprava nevyžaduje, aby byl zákon ji obsahující přijat se souhlasem obou komor Parlamentu. Ustanovení čl. 37 odst. 2 Ústavy naopak výslovně připouští úpravu této otázky toliko obyčejným zákonem, a to jednacím řádem Poslanecké sněmovny,⁷² byť není vyloučeno, aby byl průběh společné schůze upraven zvláštním zákonem. Ani zahrnutím takovéto úpravy do stykového zákona by tak nemohlo dojít k jejímu „povýšení“ na zákon ve smyslu čl. 40 Ústavy, jehož případná změna týkající se způsobu volby prezidenta republiky by nově musela být schvalována se souhlasem obou komor.⁷³ I v takovémto případě by totiž na změnu toliko ustanovení stykového zákona upravujících způsob hlasování při volbě prezidenta republiky

⁷¹ V této souvislosti lze poukázat na názor J. Kysely, který sice neodpovídá na otázku, zda úprava „technikálií“ spojených s volbou prezidenta musí být upravena pouze ve stykovém zákoně, takovouto úpravu ale připouští. Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 324. Pro její zařazení je rovněž J. Wintr, srov. Wintr, J. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010, s. 392

⁷² R. Suchánek dokonce označuje materií jednání společné schůze za předmět, jenž je předmětem výlučně jednacím řádem Poslanecké sněmovny. Suchánek, R., Jirásková, V., a kol. Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009, s. 128

⁷³ V této souvislosti lze poukázat na právní závěr Ústavního soudu ve vztahu k zákonu o státním rozpočtu, podle něhož „nutno tento pojem chápat nikoliv ve formálním smyslu, nýbrž v materiálním smyslu. Jinak řečeno, nikoliv každý zákon – označený jako zákon rozpočtový (resp. nikoliv každá jeho část) – se bezprostředně týká problematiky státního rozpočtu a naopak je možno si představit situaci, kdy materie zákona o státním rozpočtu bude upravena zákonem, který takto označen nebude.“ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. února 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.) Zároveň je však třeba poznamenat, že Ústavní soud nevyločil možnost, aby zákon upravoval současně materií, na kterou se vztahuje čl. 40 Ústavy, i na kterou se toto ustanovení nevztahuje. V takovém případě je však třeba pro ústavně konformní přijetí zákona jako celku vyžadovat proceduru náročnější, tedy předpokládající souhlas obou komor (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 22. června 2005 sp. zn. Pl. ÚS 13/05; N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.).

postačovalo přijetí zákona obyčejným způsobem, tedy s možností, aby Poslanecká sněmovna prosadila určitý návrh zákona i přes nesouhlas Senátu.

2.1.2. Návrh kandidáta a podmínky a jeho volitelnosti

Ustanovení čl. 58 odst. 1 Ústavy vymezuje oprávnění navrhnout kandidáta na prezidenta, jež svěřuje skupině nejméně deseti poslanců nebo nejméně deseti senátorů. Uvedená podmínka neumožňuje, aby byl za relevantní návrh považován ten, jenž byl sice podepsán společně skupinou alespoň deseti poslanců a senátorů, avšak ani počet poslanců, ani počet senátorů nedosáhl deseti. I v případě společného návrhu se totiž vždy posuzuje počet členů každé z komor samostatně. Dosahuje-li alespoň v jednom případě předepsaného počtu, považuje se návrh za podaný pouze touto skupinou. K podpisům členů druhé komory se tehdy přihlíží pouze v případě, že rovněž dosahuje tohoto počtu, neboť jen v takovém případě se bude jednat o společný návrh skupiny poslanců i senátorů.⁷⁴

Prezidentem republiky může být podle čl. 57 odst. 1 Ústavy každý občan, který je volitelný do Senátu, což ve spojení s čl. 19 odst. 2 Ústavy znamená každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 40 let. Takováto osoba ale není volitelná v případě, pokud by v důsledku zvolení vykonávala úřad prezidenta více než dvakrát za sebou (čl. 57 odst. 2 Ústavy), případně pokud v důsledku nálezu Ústavního soudu, kterým bylo vysloveno, že se jako prezident republiky dopustil velezrady, ztratila způsobilost tento úřad znovu nabýt (čl. 65 odst. 2 Ústavy). Uvedené podmínky, které musí být v případě každého kandidáta splněny již v den konání prvního kola volby, je nezbytné přiblížit.

Osoba, která se uchází o zvolení prezidentem republiky, musí být v den volby občanem České republiky podle zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Tato podmínka je splněna bez ohledu na způsob nabytí občanství, přičemž není vyžadováno, aby od tohoto nabytí uplynula určitá lhůta. Překážku volitelnosti nepředstavuje ani skutečnost, že kandidát je současně občanem jiného státu.⁷⁵

⁷⁴ Srov. *Bahýřová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 694

⁷⁵ Ústavy některých zemí kladou z hlediska vazby kandidáta ke svému státu silnější požadavky. Jedná se například o požadavek nabytí občanství narozením (USA, Litva) nebo dokonce požadavek původu (Řecko, Finsko), dále požadavek pobytu v zemi po určité dobu před volbou (v USA je to 14 let, v Polsku 10 let, v Řecku 5 let, v Litvě 3 roky) nebo absence dvojího občanství (Lotyšsko). Právní úprava podle Ústavy České republiky je tak v těchto otázkách velice liberální, což lze demonstrovat na příkladu kandidáta Jana Švejnara, který se ucházel o úřad prezidenta republiky v roce 2008, přičemž měl vedle občanství České republiky i občanství Spojených států amerických, kde současně střídavě pobýval.

Právo volit ve smyslu čl. 19 odst. 2 Ústavy má podle čl. 18 odst. 3 Ústavy každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let. Vzhledem k tomu, jakým způsobem podmiňuje Ústava výkon volebního práva, se tato podmínka jeví být nadbytečnou, neboť jak požadavek občanství, tak přísnější požadavek věku jsou obsaženy již v čl. 19 odst. 2 Ústavy. Její smysl však spočívá v tom, že umožňuje, aby se na právo být volen prezidentem republiky vztahovala ta samá omezení, jež pro výkon aktivního volebního práva stanoví zákon. Jedná se konkrétně o omezení ve smyslu § 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, podle něhož jsou překážkami výkonu volebního práva zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu,⁷⁶ a zbavení způsobilosti k právním úkonům.⁷⁷

Ustanovení čl. 57 odst. 2 Ústavy stanoví pro možnost opětovně se ucházet o úřad prezidenta republiky podmínku, že nikdo nesmí být zvolen více než dvakrát za sebou. Smyslem uvedeného ustanovení je zabránit tomu, aby určitá osoba vykonávala tento úřad neomezeně nebo souvisle po velmi dlouhou dobu, byť by byla pokaždé řádně zvolena. Toto omezení má chránit ústavní a politický systém před nežádoucím stavem, aby jediná osoba mohla prostřednictvím svého dlouhodobého působení v úřadu prezidenta republiky, tedy jako monokratický orgán disponující pravomocemi, osobními výhodami a značnou autoritou svého úřadu u veřejnosti, který ale zároveň není během relativně dlouhého volebního období pěti let (s výjimkou případu velezrady) odvolatelný, získat fakticky dominantní nebo zásadně silnější postavení oproti tomu, jakým způsobem jeho postavení vymezuje Ústava. Jedná se v podstatě o cíl zamezit případným monarchistickým tendencím, jež by mohly být v případě hlavy státu přirozeným důsledkem jejího dlouhodobého působení.⁷⁸ Z komparativního hlediska lze rozlišit několik způsobů řešení tohoto omezení. Možnost znovuzvolení tak může být buď omezena trvale, například na možnost pouze jednoho znovuzvolení, nebo dočasně, vyjádřeno buď požadavkem, aby mezi zánikem jeho funkce a jejím opětovným nabytím uplynulo určité konkrétní časové období, nebo alespoň aby jeho nové volební období přímo nenavazovalo na

⁷⁶ Ustanovení § 9 odst. 4 písm. a) zákona č. 20/1966 Sb., o péči zdraví lidu, ve znění zákona České národní rady č. 548/1991 Sb.

⁷⁷ Ustanovení § 10 a § 855 občanského zákoníku

⁷⁸ Srov. *Bahýlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 689; *V. Sládeček* poukazuje na demokratický princip „rotace“ osob ve funkcích, kterým se má zabraňovat „monarchistickým snahám“ o dlouhodobé (nepřerušované) setrvání jednotlivce v úřadu, jakož i na souvislost s čl. 21 odst. 4 Listiny. *Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J.* Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 423

to předchozí, což bývá vyjádřeno tím, že žádná osoba nesmí být zvolena víc než dvakrát po sobě.⁷⁹

V případě posuzované právní úpravy je třeba zvolením rozumět nejen skutečnost, že určitá osoba byla zvolena prezidentem republiky podle čl. 58 Ústavy, nýbrž též, že se řádně ujala tohoto úřadu složením slibu. Jinak by se na ni totiž ve smyslu čl. 60 Ústavy hledělo tím způsobem, jako by nebyla zvolena, protože by takovéto zvolení nemohlo být považováno ani za další zvolení podle čl. 57 odst. 1 Ústavy. Pro posouzení otázky, zda se jedná o další za sebou následující zvolení, již ale není podstatné, zda byl nový prezident ve funkci po celé volební období, nebo jen po určitou jeho část.⁸⁰ Výjimku představuje pouze situace, kdy by za účelem urychlení možnosti prezidenta republiky být zvolen potřetí došlo ke zvolení určitého kandidáta, jenž by měl za účel pouze dosáhnout, aby zvolení a vzdát se mandátu po složení slibu, protože by se již v případě dosavadního prezidenta nejednalo o „po sobě“ následující zvolení. Je zřejmé, že takovému postupu nebrání doslovný výklad tohoto ustanovení, nelze však přehlédnout jeho kolizi s účelem předmětného zákazu, kterým je zamezit navazujícímu třetímu zvolení určitého kandidáta, a tím dlouhodobému výkonu jeho funkce. Jednalo by se o obcházení ústavně stanoveného zákazu, jehož důsledkem by mělo být, pokud se na tomto postupu podílel i bývalý prezident republiky, o jehož znovuzvolení jde, že ani v takovémto případě nebude splňovat podmínku volitelnosti. Tyto skutečnosti by ale pravděpodobně nebyly zřejmé a musely by být předmětem dokazování.

O jiný případ by se naopak jednalo v situaci, pokud by se úřad prezidenta republiky nahodile uvolnil krátce poté, co se ho ujal nástupce dosavadního prezidenta, např. v případě náhlé smrti prezidenta nebo jeho odstoupení z důvodu pochybení. Pro takovýto případ již totiž překážku volitelnosti pro předchozího prezidenta republiky dovodit nelze. To platí i pro závěr, podle kterého musí uplynout období o délce volebního období prezidenta, tedy pěti let, aby mohl být prezident, který byl v minulosti zvolen dva krát po sobě, opětovně zvolen.

⁷⁹ Z komparativního hlediska lze uvést, že v ústavách evropských zemí pouze výjimečně absentuje omezení pro opakovanou volbu prezidenta. Takovým příkladem je především Itálie, kde však paradoxně od roku 1948 žádný z prezidentů nebyl znovuzvolen, což je nepochybně dáno i vysokým věkem (někdy i kolem 80 let) italských prezidentů v době zvolení. Do změny 2000 neobsahovala omezení ani ústava Francie. Pouze jedno znovuzvolení prezidenta připouští např. Maďarsko (podle ústavy z roku 2011), Slovinsko, Irsko, Řecko, Rumunsko, Bulharsko nebo Chorvatsko, omezení možnosti znovuzvolení pouze na po sobě následující období zas např. Německo, Rakousko, Francie (od roku 2000), Slovensko, Litva nebo Estonsko. Portugalsko neumožňuje, aby se prezident podruhé ucházel o znovuzvolení následně, resp. v období do 5 let od konce druhého mandátu. Lotyšská úprava při čtyřletém funkčním období zas stanoví, že prezident republiky nesmí vykonávat svoji funkci déle než osm po sobě následujících let.

⁸⁰ Shodně *Pavliček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém. 2. vyd., Praha: Linde, 1998, s. 212; Filip, J. K některým otázkám parlamentní volby prezidenta republiky in Šimíček, V. (ed.) Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 71*

V komentářové literatuře se tento závěr dovozuje z účelu čl. 57 odst. 2 Ústavy a potřebě promítnout tento účel do nějaké konkrétní lhůty, kdy se délka volebního období prezidenta republiky nabízí jako praktické řešení, při němž odpadá potřeba vážení, zda určitá uplynulá doba od konce mandátu dosavadního prezidenta byla nebo nebyla dostatečná pro možnost jeho nové kandidatury. Tento účel zároveň odůvodňuje případný negativní zásah do práv bývalého prezidenta jako potenciálního prezidentského kandidáta, který by v důsledku předčasného uvolnění se funkce musel na možnost opětovné kandidatury čekat několik do další volby, neboť této jedné by se stále zúčastnit nemohl.⁸¹ S uvedenými argumenty lze nepochybně souhlasit jako s důvody pro zavedení přesného období, po které dosavadní prezident nemůže být potřetí zvolen, nikoliv ale jako s argumenty, odůvodňujícími existenci takovéto lhůty podle čl. 57 odst. 2 Ústavy. Důvod přitom spočívá v tom, že při absenci výslovné lhůty by její dovození přicházelo v úvahu toliko z povahy věci, tedy pokud by její absence činila předmětné opatření zcela nezpůsobilým dosáhnout svého účelu, nikoliv však pouze z důvodu, že by její existence učinila toto opatření efektivnějším. V tomto smyslu bylo věcí ústavodárce, aby stanovil řešení, jež považuje za optimální. Pokud za takové řešení považoval toliko omezení opakované volby, aniž by současně muselo uplynout jedno volební období, nezbyvá než toto řešení akceptovat.

Překážku volitelnosti nepředstavuje skutečnost, že prezident republiky odstoupil z funkce pouze z důvodu, aby v daný moment vyvolal novou volbu prezidenta, ve které by opětovně kandidoval. Důvodem takového postupu by vzhledem ke způsobu volby, kdy při parlamentní formě je vždy větší možnost předvídat její výsledek než v případě volby přímé, mohla být existence podpory pro jeho znovuzvolení v okamžiku vzdání se úřadu, která by již však s ohledem na následující volby do Poslanecké sněmovny nebo do Senátu nemusela být v době uplynutí volebního období dál zaručena. Takovýto postup lze sice považovat za nežádoucí, neboť jím prezident republiky může předčasnou volbou změnit „pravidla hry“ ve svůj prospěch, nepříčí se ale v Ústavě formulovanému zákazu. Některé Ústavy, aby takovéto situaci zamezily, možnost opětovné kandidatury prezidenta bezprostředně poté, co abdikoval, vylučují.⁸² S ohledem na absenci výslovného ustanovení nelze za takovouto překážku považovat ani to, že kandidát odmítl slib nebo jej složil s výhradou ve smyslu čl. 60 Ústavy,

⁸¹ Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 689

⁸² Např. portugalská ústava ve svém čl. 123 odst. 2 vylučuje možnost, aby prezident, jenž se svého úřadu vzdal, kandidoval na úřad prezidenta bezprostředně nebo v období pěti let od svého odstoupení.

přičemž právě tato skutečnost je důvodem opakované volby.⁸³ Možnost opětovné kandidatury by měla být zachována i pro případ, kdyby se závěr o odmítnutí slibu z jeho strany (např. při neúčasti) mohl jevit sporným, o čemž bude pojednáno dále.

Ústava, ani jednacím řád nestanoví výslovně pravomoc přezkoumávat návrh kandidáta na úřad prezidenta republiky z toho hlediska, zda splňuje všechny výše uvedené podmínky. Podle čl. 2 bodu 3 a 24 volebního řádu pro volby konané Poslaneckou sněmovnou a pro nominace vyžadující souhlas Poslanecké sněmovny, tvořícího Přílohu č. 2 k jednacím řádu Poslanecké sněmovny (volební řád), se návrhy kandidátů podávají společné volební komisi, a to nejpozději 48 hodin před dnem volby. Tato společná volební komise podle volebního řádu organizuje volby konané na schůzi obou komor Parlamentu, sestávající ze skupiny poslanců a senátorů na základě poměrného zastoupení.⁸⁴ Z toho implicitně vyplývá i kompetence této komise posoudit návrh kandidáta z hlediska toho, zda byl navržen dostatečným počtem poslanců nebo senátorů, a zda splňoval podmínky, které Ústava stanovuje pro jeho osobu.⁸⁵ Dospěje-li však k závěru, že určitý návrh nespĺňuje podmínky podle čl. 57 nebo čl. 58 odst. 1 Ústavy, měla by se na této skutečnosti usnést, přičemž předseda Poslanecké sněmovny její rozhodnutí vyhlásí na začátku společné schůze k volbě prezidenta. Pokud by se přitom otázka, zda tyto podmínky byly nebo nebyly splněny, stala spornou, a v tomto směru by padl příslušný návrh, měl by dát předsedající společné schůze hlasovat o tom, zda byly nebo nebyly splněny podmínky volitelnosti určitého kandidáta, neboť při absenci výslovné kompetence jiného orgánu si musí Parlament otázku splnění podmínek posoudit sám jako předběžnou otázku před samotnou volbou. Zbývá jen dodat, že takovýmto rozhodnutím Parlamentu sice lze překážku volitelnosti kandidáta konstatovat, nelze jím ji však založit nebo naopak zhojit. Pochybení Parlamentu v této otázce se přitom promítá do základního práva kandidátů na přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Ústavy,⁸⁶ pročež přichází v úvahu i jeho přezkoumatelnost před Ústavním soudem v řízení o ústavních stížnostech.

⁸³ Odlišné stanovisko zastává V. Pavlíček, podle něhož odmítnutím podrobit se Ústavě a zákonům nespĺnil takovýto kandidát podmínku nezbytnou k ujednání se úřadu. *Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém. 2. vyd., Praha: Linde, 1998, s. 217*

⁸⁴ Čl. 1 bod 1 a 3 volebního řádu (příloha č. 2 k JŘPS)

⁸⁵ *Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém. 2. vyd., Praha: Linde, 1998, s. 212; Sládeček k tomu uvádí, že splnění podmínek by měli posoudit již sami navrhovatelé a doklady o jejich splnění by měl obdržet každý z členů Parlamentu před volbou. in *Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J. Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 423**

⁸⁶ *Srov. Bahýľová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 687*

2.1.3. Průběh volby

Předseda Poslanecké sněmovny svolá společnou schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu k volbě prezidenta republiky tak, aby se konala v posledních 30 dnech volebního období úřadujícího prezidenta.⁸⁷ Uvedené ustanovení vytváří prostor pro to, aby byl nový prezident zvolen ještě před uplynutím volebního období stávajícího prezidenta a mohl se tak tímto okamžikem ujmout své funkce, aniž by nastalo období, kdy bude tento úřad neobsazen.⁸⁸ Uvolní-li se úřad prezidenta republiky před skončením jeho volebního období, svolá předseda Poslanecké sněmovny společnou schůzi komor k tomuto bodu programu do 30 dnů od uvolnění úřadu.⁸⁹ Ústava zde stanovuje poměrně krátkou lhůtu, a to právě z důvodu, aby byl nový prezident zvolen pokud možno v co nejkratší době. Ani tato lhůta však nezaručuje, že k jeho zvolení nedojde až s odstupem týdnů nebo měsíců.

Volba prezidenta se neuskuteční v případě, že netrvá zasedání Poslanecké sněmovny z důvodu rozpuštění sněmovny nebo uplynutí jejího volebního období, a to až do doby, kdy začne její nové zasedání.⁹⁰ Ústava tuto situaci výslovně neřeší, tato skutečnost však vyplývá z toho, že Poslanecká sněmovna je při výkonu této pravomoci nezastupitelná, přičemž pokud v tomto období nezasedá, nemůže ani vykonávat své pravomoci.⁹¹ Za těchto okolností by měl předseda nově zvolené Poslanecké sněmovny svolat společnou schůzi bez zbytečného odkladu bezprostředně poté, co bude zvolen.

Společná schůze Poslanecké sněmovny a Senátu se tradičně koná ve Španělském sále Pražského hradu. Jak již bylo zmíněno, je zvykem, že předsedající společné schůze v jejím úvodu konstatuje závěr společné volební komise, zda kandidáti na úřad prezidenta republiky splňují podmínky volitelnosti podle čl. 57 Ústavy. Rovněž dá předsedající hlasovat o tom, zda se kandidáti na úřad prezidenta mohou zúčastnit společné schůze obou komor, což je nezbytná podmínka pro to, aby se svými projevy na této schůzi vystoupit. Následně probíhá rozprava k volbě prezidenta.

⁸⁷ Čl. 56 odst. 1 Ústavy, § 80 odst. 1 JRPŠ

⁸⁸ Uvedeného cíle se podařilo dosáhnout jak v případě znovuzvolení prezidenta Václava Havla na společné schůzi dne 20. ledna 1998, tak Václava Klause na společné schůzi dne 15. února 2008, byť v jeho případě se jednalo o volbu opakovanou. Naopak v případě volby prezidenta v roce 2003 byl prezident zvolen až ve třetí volbě, která se konala dne 28. února 2003. Úřad prezidenta byl z tohoto důvodu v období od 3. února do okamžiku složení slibu dne 7. března neobsazen.

⁸⁹ Čl. 56 odst. 2 Ústavy, § 80 odst. 2 JRPŠ

⁹⁰ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10, 119/2011 Sb., bod 133

⁹¹ Tuto situaci nelze ztotožňovat s první volbou prezidenta republiky, kdy byl prezident republiky zvolen Parlamentem sestávajícím toliko z Poslanecké sněmovny, neboť ta svým hlasováním vykonávala do ustanovení Senátu, resp. účinnosti ústavního zákona o Prozatímním senátu rovněž pravomoc Senátu na základě zmocnění podle čl. 106 odst. 2 Ústavy.

Samotná volba prezidenta se řídí především podrobnou úpravou obsaženou v čl. 58 Ústavy, kterou doplňuje čl. 37 odst. 2 Ústavy tím, že stanoví platnost jednacího řádu Poslanecké sněmovny i pro jednání společné schůze.⁹² Ustanovení § 81 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny k tomu dodává, že volbu prezidenta republiky upravuje Ústava, přičemž její podrobnosti stanoví volební řád, tvořící přílohu č. 2 jednacího řádu. Tyto podrobnosti se týkají průběhu volby jak v případě tajné, tak v případě veřejné volby, aniž by v příloze bylo stanoveno výchozí pravidlo, jakým způsobem má být prezident republiky volen. Právě v otázce, jakým postupem má být určen způsob hlasování ve volbě, nepanuje shoda, což se v praxi projevilo na společné schůzi za účelem volby prezidenta v únoru 2008, kdy každá z komor upřednostňovala jiný způsob volby.⁹³ Rozdílné názory se vztahovaly především k tomu, zda se pro řešení této otázky aplikuje § 75 odst. 1 část za středníkem, podle které není-li výslovně stanoveno, že se hlasuje tajně, lze tímto způsobem hlasovat, usnese-li se na tom Poslanecká sněmovna.

Výše bylo uvedeno, že otázka, zda má volba probíhat tajným nebo veřejným hlasováním, nespadá pod právní úpravu stykového zákona, a tedy její úprava může být předmětem jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Určení způsobu volby je přitom nezbytné, neboť ten neplyne z povahy věci, která je předmětem hlasování. Sporný charakter má naopak vzájemný vztah § 75 odst. 1 a § 81 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, tedy zda § 81 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny vylučuje, aby se na samotnou volbu prezidenta republiky vztahovala jiná jeho ustanovení, než volební řád.

Ustanovení § 81 odst. 1 jednacího řádu umožňuje dvě alternativy výkladu, a to takový, který jako právní úpravu volby vedle příslušné ústavní úpravy uznává toliko volební řád, tvořící přílohu č. 2 jednacího řádu, nebo který naopak nevylučuje i na toto hlasování obecnou aplikaci ostatních ustanovení jednacího řádu, včetně § 75 odst. 1 jednacího řádu. První alternativa vychází z toho, že zákonodárce stanovil pro tuto volbu jako *lex specialis* toliko volební řád, a pokud ten nestanoví pravidla, který způsob volby má přednost, pak takové pravidlo není na zákonné úrovni vůbec stanoveno a komory se na způsobu volby musejí shodnout. Za těchto okolností může nastat situace, že se komory na způsobu neshodnou,

⁹² Shodně též § 79 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

⁹³ Při hlasování o tom, zda bude hlasováno tajně, se v Senátu vyslovila většina senátorů, zatímco v Poslanecké sněmovně většina návrh nepodpořila. Předmětný rozpor měl politický rozměr, neboť tajná volba prezidenta republiky měla znamenat výhodu pro znovuzvolení Václava Klause, jehož by tak podpořili i některý poslanci z jiných stran. Naopak v případě veřejné volby bylo možné tomuto zvolení zamezit. Od této skutečnosti se odvíjela i podpora pro jednotlivé postoje k otázce tajnosti a veřejnosti hlasování. V Senátu totiž měla většinu ODS, jejímž kandidátem byl právě dosavadní prezident republiky, zatímco v Poslanecké sněmovně takovéto postavení neměla a ostatní strany (ČSSD, KSČM, KDU-ČSL, SZ) upřednostňovali volbu veřejnou. Srov. Tabery, E. Hledá se prezident. Praha: Respekt Publishing, a. s., 2008, 282-283

příčemž s ohledem na zásadu jejich rovnoprávnosti nebude žádná s to přehlasovat tu druhou. V úvahu tak přicházejí buď dvě řešení, a to, že každá z komor bude volit prezidenta jiným způsobem, nebo že volba nebude probíhat až do okamžiku nalezení shody v této otázce, byť by se zde uplatnil ústavní imperativ spolupráce ústavních komor, z něhož by vyplývala povinnost komor dosáhnout shodu.

V této souvislosti je namístě pozastavit se nad zněním volebního řádu, který sice nestanoví přednost žádného ze způsobu hlasování, jak ale vyplývá z jeho dikce, předpokládá, že tento způsob bude v obou komorách stejný. Uvedené plyne např. z čl. 2 bodu 5, jež upravuje vydávání hlasovacích lístků pro tajnou volbu pro poslance a senátory nebo z čl. 2 bodu 20, podle kterého se v zápise o hlasování uvedou příslušné výsledky v každé z komor. Pokud ale obě komory hlasují podle volebního řádu vždy stejným způsobem, byl by jediným řešením jejich neshody na způsobu volby její odklad. Jiné řešení by mohlo spočívat jen v tom, že by každá z komor musela hlasovat v rozporu s volebním řádem jiným způsobem s tím, že zásada jejich rovnoprávnosti musí mít aplikační přednost. Takovýto postup je však velmi problematický, neboť by jím Parlament zákonnou dikci vlastně obešel.

První alternativa byla postavena víceméně na doslovném výkladu § 81 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Toto ustanovení ale připouští i širší výklad, podle kterého se volební řád jako *lex specialis* upřednostní pouze ve vztahu k těm aspektům volby, jež jsou výslovně předmětem jeho úpravy. Nakonec samotný odkaz tohoto ustanovení na to, že volbu upravuje Ústava, je možné upřesnit v tom smyslu, že právě podle Ústavy se pro jednání společné schůze uplatní jednací řád Poslanecké sněmovny. Tím se ale nemyslí toliko formální označení zákona, nýbrž tímto jednacím řádem stanovená pravidla pro vedení schůze Poslanecké sněmovny. V takovém případě by ale na otázku určení způsobu hlasování již nedopadal pouze volební řád, nýbrž by se musela aplikovat obecná právní úprava podle § 75 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, podle které by volba prezidenta republiky probíhala veřejným hlasováním. Tajně by přitom mohla probíhat pouze v případě, že se na tom shodnou obě komory. Nakonec na společné schůzi probíhá řada dalších hlasování, např. v otázce, zda se společné schůze mohou zúčastnit navržení kandidáti, přičemž i v jejich případě je východiskem pro určení způsobu hlasování právě § 75 odst. 1 jednacího řádu. Skutečnost, že předmětné pravidlo je stanoveno zákonem, jehož přijetí nevyžaduje souhlas Senátu podle čl. 40 Ústavy, a tedy je tím založena zasaženo do zásady rovnoprávného postavení obou komor, nezakládá s ohledem na výjimku stanovenou čl. 37 odst. 2 Ústavy nesoulad s ústavním pořádkem.

Srovnáme-li tedy obě alternativy, jeví se jako přesvědčivější alternativa druhá. První alternativa je založena na doslovném znění § 81 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny a na striktním trvání na zásadě rovnoprávného postavení obou komor, která se sice uplatní při usnášení se komor na společné schůzi, ve vztahu k jejímu průběhu je však zásadním způsobem omezen čl. 37 odst. 2 Ústavy. Tento výklad navíc ve svých důsledcích může vést k protiústavnímu stavu, kdy se z důvodu neshody obou komor při určení způsobu hlasování nebude moci konat samotná volba. Druhý výklad je naopak plně kompatibilní s ústavní úpravou volby prezidenta a společné schůze, a to i z hlediska stanovení přednosti veřejné volby, pokud se komory neshodnou na volbě tajné, neboť určení způsobu volby je samo o sobě ústavně neutrální.⁹⁴ Zároveň tato alternativa nepřipouští možnost, že by způsob hlasování nebyl určen vůbec.

Zbývá dodat, že již potřeba uvedeného výkladu pro určení postupu, na jehož základě bude stanoven způsob volby, svědčí přinejmenším o nevhodnosti současné úpravy z toho hlediska, že řešení případné neshody komor Parlamentu není *prima facie* zřejmé, protože se tato nejasnost může promítnout do pochybností o ústavnosti nebo zákonnosti volby prezidenta. Je proto žádoucí, aby právní úprava volby prezidenta republiky byla jasná a nevyvolávala žádné pochybnosti. Řešení této otázky až v souvislosti s konkrétní volbou totiž může vést k tomu, že spor o výklad předmětných ustanovení bude současně politickým sporem o nejvhodnější strategii pro zvolení toho kterého kandidáta, ačkoliv z právního hlediska tyto politické okolnosti nemají žádný význam. Zkušenost z minulé volby nicméně dosud nevedla k žádnému upřesnění zákonné dikce, ani nalezení obecně akceptovatelného výkladu, což se může negativně projevit při volbě příští.

Hlasování o navržených kandidátech probíhá ve třech kolech. V prvním kole je prezidentem zvolen ten kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců i nadpoloviční většinu hlasů všech senátorů. Uvedená většina se podle převažujících názorů počítá z počtu všech poslanců nebo senátorů, kterým v okamžiku volby trvá mandát,⁹⁵ a jsou

⁹⁴ Blíže k aspektům tajné a veřejné volby srov. např. Filip, J. K některým otázkám parlamentní volby prezidenta republiky. in Šimíček, V. (ed.) Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 42 a násl. 77-78

⁹⁵ Hendrych, D., Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 61, Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 286, Vyhnánek, L. Čl. 58 [Průběh volby] in Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 695; odlišný názor zastávají V. Pavlíček a J. Hřebejk, podle nichž „je třeba usuzovat, že výraz všech naznačuje nikoliv počet členů sněmovny právě ve funkci působících, ale všech členů komory v Ústavě stanovených“. in Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém. 2. vyd., Praha: Linde, 1998, s. 114; Suchánek, R. Čl. 39 [Kvórum. Většiny potřebné k usnesení] in Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde,

součástí složení příslušné komory, ve kterém aktuálně zasedá.⁹⁶ Vychází se přitom zejména z jazykového výkladu pojmu „všech“, který může označovat pouze poslance a senátory vykonávající svůj mandát. V případě poslanců to bude téměř pokaždé jejich ústavou předvídaný počet dvě stě, neboť již okamžikem zániku mandátu poslance vzniká mandát jejich nástupci.⁹⁷ Naopak v případě senátorů dojde ke snížení celkového počtu krátkodobě pokaždé, kdy mandát senátora zanikne, protože jeho náhradník bude zvolen až s odstupem několika týdnů v doplňujících volbách. Ke snížení počtu dochází i uplynutím volebního období příslušné třetiny senátorů, kdy až do první schůze Senátu v novém funkčním období zůstává Senát složen jen ze dvou třetin jeho Ústavou předepsaného počtu členů.⁹⁸

Není-li prezident zvolen v prvním kole volby, koná se do 14 dnů její druhé kolo, do kterého postupuje kandidát, který získal nejvyšší počet hlasů v Poslanecké sněmovně, a kandidát, který získal nejvyšší počet hlasů v Senátu. Tímto způsobem vymezený postup kandidátů do druhého kola je především výrazem rovného postavení obou komor, který je s to se promítnout i do výsledku volby. Ačkoliv je totiž pro zvolení ve třetím kole volby, do něhož postupují stejní kandidáti, jako do kola druhého, rozhodující počet hlasů poslanců a senátorů dohromady, pro postup do druhého kola je součet těchto hlasů zcela irelevantní. Do druhého kola tak může postoupit kandidát, jenž z hlediska kritérii pro zvolení ve třetím kole skončil až třetí, pokud získal nejvíc hlasů v jedné z komor.⁹⁹ Není přitom vyloučeno, aby nejvyšší počet hlasů získal v prvním kole v obou komorách tentýž kandidát, což by znamenalo, že do druhého kola postupuje pouze on.¹⁰⁰

Ústava výslovně řeší případ, kdy nejvyšší počet hlasů v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu získalo více kandidátů. V takovém případě se sečtou hlasy odevzdané pro ně v obou

2010, s. 469; *Kysela, J.* Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 449

⁹⁶ V případě kolize volebních období dosavadní a nově zvolené Poslanecké sněmovny, resp. třetiny senátorů, kterým končí mandát, a nově zvolených senátorů, již byli zvoleni ještě před zánikem mandátu dosavadních, je rozhodné, v jakém složení aktuálně Poslanecká sněmovna zasedá, resp. o které funkční období se jedná. Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (119/2011 Sb.), body 132 a násl.

⁹⁷ Srov. § 2 věta druhá jednacímho řádu Poslanecké sněmovny a § 54 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Právě posledně uvedené ustanovení stanoví rovněž případy, kdy žádný náhradník nenastupuje, a to není-li náhradníka téže politické strany, politického hnutí nebo koalice, nebo byla-li takováto strana rozpuštěna, případně byla-li její činnost pozastavena.

⁹⁸ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (119/2011 Sb.), body 132 a násl., též *Kysela, J.* Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 449

⁹⁹ Takováto situace nastala např. ve druhé volbě prezidenta v roce 2003, kdy do druhého kola postoupila kandidátka Jaroslava Moserová, jež získala 43 hlasů v Senátu a 25 hlasů v Poslanecké sněmovně. Získala tak nejvyšší počet hlasů senátorů, ačkoliv z hlediska součtu hlasů všech volitelů (68 hlasů) se umístila až na třetím místě za Václavem Klausem (dohromady 121 hlasů) a Milošem Zemanem (dohromady 83 hlasů).

¹⁰⁰ Při volbě prezidenta v roce 1998 takto postoupil do druhého kola volby Václav Havel.

komorách a do druhého kola postoupí ten kandidát, který takto získal nejvyšší počet hlasů. Pokud by se ale ani poté počet hlasů nelišil, postoupili by za tuto komoru do druhého kola všichni tito kandidáti.

Ustanovení čl. 58 Ústavy předpokládá konání jednotlivých kol volby s odstupem nejvíc 14 dnů, dosud se však vždy konaly ještě týž den, případně na druhý den. Pro zvolení ve druhém kole volby se vyžaduje, aby kandidát získal nadpoloviční většinu hlasů přítomných poslanců i nadpoloviční většinu hlasů přítomných senátorů. Tato formulace již nevyvolává interpretační pochybnosti. Výjimku by mohla představovat pouze otázka, zda se pro usnášení se komory vyžaduje přítomnost třetiny jejich aktuálních členů komory, nebo jejího počtu stanoveného čl. 16 Ústavy. Tato otázka je ale vzhledem k faktické vysoké účasti členů komor na společné schůzi ryze teoretická a v každém případě se na ní analogicky uplatní stejné řešení, jako v případě otázky potřebné většiny pro zvolení v prvním kole volby. Není-li žádný kandidát zvolen ani ve druhém kole, postupují všichni kandidáti do třetího kola, jež se koná do čtrnácti dnů. V tomto kole je zvolen ten z kandidátů druhého kola, jež získal nadpoloviční většinu hlasů přítomných poslanců a senátorů. I když i v tomto kole hlasují obě komory samostatně, za účelem zjištění výsledku se sečtou dohromady hlasů poslanců i senátorů. Není-li však ani v tomto kole žádný kandidát zvolen, konají se nové volby. Možnost opakování voleb není nijak omezena.

2.1.4. Soudní přezkum volby prezidenta

Ústava neupravuje následný přezkum volby prezidenta, přesto otázka, zda i tato volba může být předmětem soudní kontroly, v minulosti vyvstala v souvislosti s volbou prezidenta v roce 1998. Prezident V. Havel byl dne 20. ledna 1998 zvolen ve druhém kole volby prezidenta tak, že v Poslanecké sněmovně obdržel 99 hlasů ze 197 přítomných poslanců. Schůze se však neúčastnil poslanec a předseda SPR-RSČ M. Sládek, jež byl v té době ve vazbě. Ústavní soud se v této souvislosti zabýval ústavní stížností skupiny poslanců zvolených za SPR-RSČ proti postupu Parlamentu, aktu volby prezidenta republiky a rozhodnutí o výsledku volby prezidenta ze dne 20. ledna 1998. Ve svém usnesení, kterým odmítl předmětnou stížnost, uvedl, že mu není „svěřeno rozhodovat o platnosti volby“, neboť v případě volby prezidenta není „v právním řádu ČR upraven zvláštní postup jejich přezkumu a není ani určen zvláštní orgán, který by o této ústavně právní záležitosti rozhodoval mimo

obecných pravidel reglementovaného práva¹⁰¹ podle jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Ačkoliv ale uznal, že „není obecně příslušný k tomu, aby prohlásil za neplatnou volbu kandidáta“, nevyloučil svou příslušnost za situace, kdyby „prostřednictvím takové volby došlo k zásahu“¹⁰² do základních práv a svobod ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. V případě stěžovatelů ale neshledal, že by k takovému zásahu došlo.

Mnohem přísnější postoj však zaujal v případě ústavní stížnosti, kterou podal přímo poslanec Miroslav Sládek. V tomto usnesení totiž vyloučil soudní kontrolu volby prezidenta, a to s ohledem na princip dělby moci. Tuto volbu totiž Ústava svěřila moci zákonodárné, pročez do této pravomoci může zasahovat moc soudní toliko v taxativně stanovených případech, což ale není tento případ. Ústavnímu soudu přísluší z volební jurisdikce toliko přezkum rozhodnutí ve věci ověření volby poslance, příp. k rozhodování o ztrátě volitelnosti poslance nebo senátora či o neslučitelnosti výkonu jeho mandátu s jinou funkcí v Ústavou stanovených případech. „(A)ni nejširším výkladem“ tak nelze „vztáhnout pravomoc Ústavního soudu k posuzování platnosti volby hlavy státu, která jako taková je zcela a výlučně svěřena moci zákonodárné ... a výsledek této volby ...ani ve vztahu k samotným členům této moci nemá ústavní (zákonné) znaky „jiného zásahu orgánu veřejné moci““¹⁰³.

S právním názorem vysloveným v uvedeném usnesení se lze ztotožnit v tom rozsahu, že Ústavnímu soudu nebyl obecně svěřen přezkum voleb prezidenta republiky, který by byl srovnatelný s jinou jeho volební jurisdikcí. Tato skutečnost však nic nemění na tom, že se jedná o výkon veřejné moci ze strany Parlamentu, jenž může být v konečném důsledku vždy předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu v řízení o ústavních stížnostech, a to z hlediska případného porušení základních práv a svobod dotčených osob.¹⁰⁴ Tento rozměr však uvedené usnesení zcela pomíjí, neboť kategoricky stanoví, že předmětný přezkum ve vztahu k volbě hlavy státu nevztahuje z důvodu, že tato pravomoc byla svěřena výlučné moci zákonodárné. Již výše bylo přitom uvedeno, že povahu takového zásahu může mít například nesprávné zhodnocení otázky splnění podmínek volitelnosti určitého kandidáta ze strany Parlamentu, jenž může např. v případě nepřipuštění určitého kandidáta vést k porušení jeho základního práva podle čl. 21 odst. 4 Listiny. Nelze proto vyloučit, že v budoucnosti Ústavní

¹⁰¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. února 1998 sp. zn. II. ÚS 40/98

¹⁰² Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. února 1998 sp. zn. II. ÚS 40/98

¹⁰³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. října 1998 sp. zn. III. ÚS 36/98 (U 60/12 SbNU 481); tomuto rozhodnutí předcházelo usnesení ze dne 25. června 1998 sp. zn. III. ÚS 18/98 (U 41/11 SbNU 317), kterým Ústavní soud odmítl ústavní stížnost téhož stěžovatele ve vztahu k tomu, že na něj byla uvalena vazba, pro kterou se nemohl jako poslanec zúčastnit volby prezidenta.

¹⁰⁴ Obdobně *Bahýlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 693

soud přehodnotí právní závěr vyslovený v uvedeném usnesení. Nakonec určitý jiný přístup v této otázce naznačuje i jeho nedávná judikatura.¹⁰⁵

2.1.5. Reflexe k parlamentní volbě prezidenta

Je pozitivem současné právní úpravy, že využívá výhody bikamerálního parlamentu, který umožňuje, aby byl prezident republiky zvolen širší většinou než tou, o kterou se v Poslanecké sněmovně opírá vláda, a současně pro jeho zvolení vyžaduje toliko prostou většinu přítomných senátorů a poslanců, čímž reálně usnadňuje jeho zvolení. V této souvislosti je skutečností, že politická praxe vychází při hledání podpory právě z požadavků pro zvolení ve třetím kole, tedy že kandidát musí získat podporu 141 hlasů volitelů a zároveň musí v prvním kole získat nejvíc hlasů alespoň v jedné z komor. Podmínění zvolení prezidenta širší většinou, např. takovou, jež je vyžadována pro přijetí ústavního zákona, by mohla vést k zásadnímu prodlužování stavu, kdy nebude prezident republiky zvolen, protože žádný z kandidátů nebyl s to získat takovou podporu.¹⁰⁶ Ústava v tomto smyslu neklade další omezení pro dosažení potřebné většiny, žádným způsobem neomezuje počet voleb prezidenta, resp. neváže nezvolení prezidenta republiky žádnou lhůtou, jež by byla nějakým způsobem ústavně sankcionována,¹⁰⁷ ani nebrání kandidátům z jednotlivých neúspěšných voleb

¹⁰⁵ Konkrétně lze poukázat na usnesení ze dne 31. srpna 2010 sp. zn. Pl. ÚS 35/10, kterým Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti Johna Boka, neúspěšného kandidáta na funkci Veřejného ochránce práv, proti postupu Poslanecké sněmovny při jeho volbě. Námitku směřoval proti tomu, že mezi kandidáty byla i předsedkyně Nejvyššího soudu Iva Brožová, ačkoliv by se s ohledem na právní úpravu zániku funkce soudce nemohla v případě svého zvolení nové funkce včas ujmout. Ústavní soud sice stížnost odmítl pro zjevnou neopodstatněnost, připustil však možnost stěžovatele domáhat se touto formou ochrany svého základního práva podle čl. 21 odst. 4 Listiny, pokud by tvrdil, že „kvůli důvodům uvedeným v článku 3 Listiny nebo článku 2 Úmluvy se nemohl o veřejnou funkci ucházet ... nebo kvůli těmto důvodům je mu upíráno právo veřejnou funkci vykonávat.“ Vzhledem k předmětu řízení v dané věci se ale Ústavní soud nemohl zabývat argumentem výhradního svěření volby do rukou moci zákonodárné, který vyslovil ve vztahu k volbě prezidenta.

¹⁰⁶ Právě požadavek tří pětinové většiny hlasů všech poslanců (čl. 101 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky, v původním znění) byl jednou z hlavních příčin, pro kterou nebylo možné zvolit na Slovensku prezidenta po uplynutí volebního období prezidenta Michala Kováče. Tento úřad nebyl obsazen v období od 3. března 1998 do 15. června 1999, kdy se této funkce ujal jeho nástupce zvolený v přímé volbě poté, co byla počátkem roku 1999 novelizována ústava. Obdobný požadavek tří pětinové většiny poslanců podle čl. 78 odst. 3 Ústavy Moldávie je jednou z příčin toho, že od 11. září 2009 není v tomto státě úřad prezidenta obsazen.

¹⁰⁷ Např. řecká Ústava ve svém čl. 32 doplňuje požadavek dvoutřetinové většiny hlasů všech poslanců v prvních dvou kolech volby, resp. jejich třipětinové většiny ve třetím kole, sankcí rozpuštění parlamentu, pokud není prezident zvolen ani ve třetím kole volby. Až poté, co byl zvolen nový parlament, postačuje v dalším (v pořadí čtvrtém kole) opět třipětinová většina hlasů všech poslanců, v následujícím kole toliko jejich absolutní většina, a v posledním (v pořadí šestém) kole se prezidentem stává ten ze dvou neúspěšnějších kandidátů předchozího kola, jenž získal víc hlasů než jeho oponent. Uvedená sankce vede i s ohledem na toliko reprezentativní funkci prezidenta k tomu, že parlamentní většina často hned v prvním kole podpoří opozičního kandidáta, resp. se s opozicí shodne na jejich kandidátovi jako kandidátovi společném. Tímto způsobem byl zvolen např. současný prezident Karolos Papulias v roce 2005, jehož jako levicového opozičního kandidáta podpořila konzervativní vládní většina. Obráceně byl zase zvolen jeho předchůdce Konstantinos Stephanopoulos v roce 1995. Ani tato sankce však nemusí být pokaždé úspěšná, co dokazuje již zmíněný případ Moldávie, kdy ani opakované

prezidenta opětovně se ucházet o zvolení.¹⁰⁸ I když nestanoví, kdy se má konat opakovaná volba prezidenta, dosud byla pokaždé, kdy nedošlo ke zvolení již v prvním kole, zvolána s odstupem nejvíce několika týdnů. V tomto směru plní úlohu určitého moderátora při zabezpečování úspěšné volby předseda Poslanecké sněmovny, který disponuje pravomocí svolat společnou schůzi a tedy stanovit termín volby. Svým postupem tak může zabezpečit, aby termín jejího svolání reflektoval politická jednání o novém kandidátovi, a tím zabránit konání zjevně neúspěšných voleb. Skutečnost, že v dosavadní ústavní praxi došlo ke zvolení prezidenta na společné schůzi nejpozději již v rámci třetí volby, lze nepochybně hodnotit pozitivně.¹⁰⁹

Závěrem této části nelze nezmínit, že způsob volby prezidenta je dlouhodobě předmětem politické diskuse, přičemž se opakovaně objevují návrhy na změnu ústavy, na jejímž základě by byl prezident volen přímo občany.¹¹⁰ Dosavadní návrhy však byly neúspěšné.

2.2. Slib prezidenta republiky

Konstitutivním aktem, kterým se prezident republiky ujímá své funkce, je podle čl. 55 Ústavy složení slibu. Právě dnem složení slibu mu začíná i jeho volební období. Ústava stanoví formální aspekty tohoto aktu, jakož i jeho právní důsledky.

2.2.1. Akt složení slibu; společná schůze

Složení slibu prezidenta republiky představuje další případ, kdy komory Parlamentu jednají na společné schůzi. Na rozdíl od volby prezidenta má však toto jednání toliko

rozpuštění Parlamentu (2009, 2010), jež následuje po dvou neúspěšných volbách prezidenta, nevytvořilo podmínky pro zvolení nového prezidenta potřebnou třípětinovou většinou poslanců.

¹⁰⁸ Takováto podmínka byla obsažena v § 103 odst. 2 zákona č. 350/1996 Z. z. o jednacím řádu Národní rady Slovenské republiky, v původním znění, což mělo v roce 1998 za následek, že nejsilnější kandidáti se takticky nechtěli zúčastnit těch kol volby prezidenta, v nichž neměli předem vyjednanou dostatečnou podporu a diskvalifikovat se tak pro případnou volbu pozdější. Zvláštností je, že toto omezení Ústava vůbec neznala, což vyvolává pochybnosti o jeho souladu s ní.

¹⁰⁹ Jedná se samozřejmě o subjektivní hodnocení. Za účelem srovnání lze ale poukázat na příklad Itálie, kde ke zvolení prezidenta dochází často až v několikátém kole volby. Např. prezidenti Sandro Pertini (1978) a Oscar Luigi Scalfaro (1992) byli zvoleni až v 16. kole, prezident Giuseppe Saragat (1964) až ve 21. kole a prezident Giovanni Leone (1971) dokonce až v 23. kole volby. Pro úplnost je třeba uvést, že italská úprava nerozlišuje mezi volbou a jejími jednotlivými koly. Každé hlasování tak představuje v podstatě samostatnou volbu, v níž mohou kandidovat i noví kandidáti.

¹¹⁰ K přehledu o těchto návrzích srov. Kysela, J. Přímá volba prezidenta republiky jako symptom krize legitimacy ústavního systému? in Šimíček, V. (ed.) Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 42-59

slavnostní ráz a poslanci a senátoři se na něm nijak neusnávají. Jediným bodem je tak právě uvedený slib, který prezident republiky ve smyslu čl. 59 odst. 1 Ústavy složí do rukou předsedy Poslanecké sněmovny.

Společná schůze za tímto účelem se tradičně koná ve Vladislavském sále Pražského hradu. Podle § 81 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny jí předseda Poslanecké sněmovny svolá tak, aby se konala do 30 dnů po zvolení prezidenta republiky. Toto ustanovení je kompatibilní s tím, že k samotné volbě prezidenta může dojít již 30 dnů před uplynutím volebního období stávajícího prezidenta. Reflektuje tedy skutečnost, že zvolený prezident republiky se nemůže ujmout své funkce předtím, než uplyne volební období jeho předchůdce, a z tohoto důvodu nemůže být ani společná schůze za tímto účelem zvolána dříve. Určité pochybnosti, a to přinejmenším z hlediska vhodnosti řešení, vyvolává aplikace ustanovení § 53 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, podle kterého se schůze Sněmovny nekonají v pondělí, v sobotu a v neděli, pokud se Sněmovna neusnese jinak. Toto ustanovení se totiž rovněž vztahuje i na společnou schůzi, ačkoliv není vyloučeno, že volební období dosavadního prezidenta republiky uplyne v pátek, v sobotu nebo v neděli, a tedy přinejmenším na jeden den bude úřad prezidenta republiky uvolněn. Právě tato skutečnost vedla v roce 2008 k tomu, že ačkoliv mělo první volební období prezidenta Václava Klause uplynout až půlnocí dne 7. března 2008, byla s jeho souhlasem společná schůze svolána již na tento den, neboť v případě jejího konání až v úterý 11. března 2008 by byl jeho úřad na tři dny uvolněn.¹¹¹ Praktickým řešením takovéto situace by měla být buď možnost konání společné schůze i v tyto dny.¹¹²

Složení slibu prezidenta republiky není možné v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, a to ani v případě, že prezident byl ještě předtím zvolen. V takovém případě se po uplynutí volebního období dosavadního prezidenta uplatní náhradní výkon pravomocí podle čl. 66 Ústavy, jenž bude trvat do doby, než nový předseda Poslanecké sněmovny zvolá za tímto účelem společnou schůzi.

¹¹¹ Srov. např. Země bez prezidenta nebude, Klaus složí slib v pátek 7. března (<http://www.novinky.cz/domaci/133567-zeme-bez-prezidenta-nebude-klaus-slozi-slib-v-patek-7-brezna.html>, cit. dne 4. září 2011)

¹¹² Tuto možnost nakonec nevylučuje ani současná právní úprava, museli by se ale na ní usnést Poslanecká sněmovna i Senát, a to zase na společné schůzi. Teoreticky by tak mohli učinit v úvodu společné schůze ke složení slibu, což by však znamenalo, že tato schůze bude svolána ještě před uplynutím volebního období dosavadního prezidenta, a hned poté, co byl nebo nebyl schválen návrh, aby se tato schůze konala v sobotu, neděli nebo pondělí, by tato schůze musela být předsedajícím přerušena. V úvahu ale přichází i novelizace jednacího řádu Poslanecké sněmovny, podle které by se předmětné časové omezení neuplatnilo v případě společné schůze.

Na rozdíl od dosavadních úprav skládá prezident republiky slib nikoliv „před“ Parlamentem, nýbrž „do rukou“ předsedy Poslanecké sněmovny. Tato skutečnost je výrazem toho, že prezident republiky je k výkonu své funkce legitimován právě rozhodnutím obou komor, které přijetím slibu zastupuje předseda Poslanecké sněmovny. Význam této změny je však pouze formální. Původní návrh Ústavy počítal dokonce s tím, že prezident republiky bude tento slib skládat do rukou předsedy Ústavního soudu, což mělo naopak zvýraznit jeho nezávislost při výkonu funkce. I kdyby se však takováto forma, s níž se lze rovněž setkat v ostatních zemích, prosadila, neměla by význam ve vztahu k právním účinkům tohoto slibu.

Prezident republiky pronese slib s rukou položenou na výtisku Ústavy a následně tento slib stvrdí podáním ruky předsedovi Poslanecké sněmovny a podpisem.

2.2.2. Právní význam složení slibu

Již bylo zmíněno, že složení slibu je konstitutivním aktem, od něhož se odvíjí volební období prezidenta republiky. Až tímto okamžikem se zvolený kandidát ujímá tohoto úřadu. Odmítnutí slibu nebo složení slibu s výhradou zakládá naopak fikci, že prezident republiky vůbec nebyl zvolen.

Složení slibu je podmínkou ujmoutí se funkce i v případě, že došlo ke znovuzvolení prezidenta republiky, přičemž právě dnem opětovného složení slibu začne běžet jeho druhé volební období. Není vyloučeno, aby znovuzvolený prezident republiky složil svůj slib ještě v průběhu svého dosavadního volebního období, které by si tím fakticky zkrátil.¹¹³ Pokud by totiž tento důsledek nastal na základě jeho vůle, resp. s jeho souhlasem, lze oporu pro něj nalézt v jeho právu vzdát se úřadu, a tím své volební období předčasně zkrátit.¹¹⁴ Předseda Poslanecké sněmovny ho k tomuto kroku ale nemůže nutit tím, že svolá společnou schůzi obou komor ještě před uplynutím jeho původního volebního období. Za odmítnutí slibu nemůže být považováno to, že prezident republiky odmítá jeho složení předčasně, tedy před skončením volebního období svého předchůdce nebo svého původního volebního období.

Znění slibu prezidenta republiky stanovuje čl. 59 odst. 2 Ústavy následovně: „Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že svůj úřad budu zastávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.“ Závazky obsažené v tomto slibu částečně vyjadřují povinnosti prezidenta republiky

¹¹³ K tomu lze opětovně poukázat na složení slibu prezidentem Václavem Klausem 7. března 2008, tedy v poslední den jeho původního volebního období.

¹¹⁴ Srov. též vyjádření V. Pavlíčka na (<http://www.novinky.cz/domaci/133567-zeme-bez-prezidenta-nebude-klaus-slozi-slib-v-patek-7-brezna.html>, cit. dne 4. září 2011)

vyplývající z ústavního pořádku. To se týká již povinnosti zachovávat Ústavu a zákony, jež pro prezidenta republiky jako orgán veřejné moci vyplývá ze samotného principu právního státu (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy).¹¹⁵ Rovněž slib věrnosti České republiky je ve své podstatě reflexí jiných ústavních norem, především zásady svrchovanosti České republiky podle čl. 1 odst. 1 Ústavy a zásady nezměnitelnosti podstatných náležitostí demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy. Vyjádření věrnosti České republice tedy není z právního hlediska, a to i vzhledem ke své neurčitosti, stanovením nové povinnosti pro osobu zastávající tento úřad, nýbrž reflexí výše zmíněných ústavních zásad a hodnot, promítajících se do řady povinností vyjádřených na úrovni ústavních zákonů i podústavních právních předpisů, jež zavazují jak orgány veřejné moci, tak v konečném důsledku i fyzické a právnické osoby. O porušení slibu věrnosti se nepochybně jedná v případě spáchání ústavněprávního deliktu velezradu (čl. 65 odst. 2 Ústavy), představujícího výjimku ze zásady neodpovědnosti hlavy státu, neboť jeho objektem jsou právě hodnoty, na které tento slibu dopadá.

Účelem slibu prezidenta republiky není stanovení určitých dalších povinností, nýbrž vážné a veřejné deklarování povinností (závazků), jež prezidentu vyplývají ve vztahu k občanům při výkonu jeho úřadu. V této souvislosti je třeba zvláště zdůraznit další komponent slibu, a to zastávat úřad „v zájmu všeho lidu“. Tato povinnost se vztahuje na veškeré akty prezidenta republiky, které vykonává z titulu svého úřadu. V. Pavlíček z ní dovozuje, že prezident nemůže zastávat svůj úřad jen v zájmu některé části lidu, třídy, skupiny či vrstvy, a jinou skupinu z tohoto zájmu vylučovat.¹¹⁶ Podle něho z toho vyplývá i povinnost jednat se všemi politickými stranami, jimž dal lid důvěru, aby jej zastupovaly v Parlamentu.¹¹⁷ Z komentářové literatury lze poukázat i názor L. Vyhnánka, jenž tuto část slibu označuje za přihlášení se k demokratickým základům České republiky, protože prezident republiky je povinen respektovat zájem suveréna jako celku a nepodřizovat jej soukromým či partikulárním zájmům. Povinností zastávat svůj úřad v zájmu všeho lidu je tak třeba rozumět závazek nestrannosti a zákaz upřednostňování určité sociální, národnostní či

¹¹⁵ V této souvislosti je třeba zmínit, že již v prvorepublikové nauce byl slib prezidenta uváděn jako argument při diskusích ohledně rozsahu jeho neodpovědnosti, neboť reflektoval existenci povinností prezidenta republiky, byť za jejich porušení prezident republiky nemohl být stíhán. Srov. např. ¹¹⁵ *Janeček, R.* Odpovědnost prezidenta republiky a vlády. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1922, s. 85, *Weyr, F.* Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 186. Na oba příklady upozorňuje i *Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 700

¹¹⁶ *Pavlíček, V. a kol.* Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1., 2. vyd., Praha: Linde, 2008, s. 501; obdobně *Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J.* Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 432

¹¹⁷ *Pavlíček, V. a kol.* Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1., 2. vyd., Praha: Linde, 2008, s. 501

jinak vymezené skupiny, jenž se projevuje především při výkonu jeho moderačních pravomocí.¹¹⁸

Uvedená pojetí je třeba doplnit tím způsobem, že závazek zastávat svůj úřad v zájmu všeho lidu tvoří součást ústavně předepsaného slibu nejen prezidenta republiky, nýbrž též poslanců, senátorů a členů vlády. Tento závazek logicky navazuje na ten aspekt jejich funkcí, že jsou to právě oni, kdo svými především politickými rozhodnutími určují, co je předmětem veřejného zájmu. V případě poslanců a senátorů to platí především ve vztahu k posuzování účelnosti přijímaných zákonů. Vláda i prezident republiky pak tento zájem formulují řadou svých vnitřně- i zahraničněpolitických rozhodnutí, např. při sjednávání mezinárodních smluv, jmenovací pravomoci, ale i třeba udělování amnestie nebo milostí, byť v řadě případů je předpokladem přijetí těchto rozhodnutí součinnost více orgánů. Nevybočí-li při výkonu svých pravomocí z mezí svého zákonem stanoveného uvážení, je jejich rozhodnutí z hlediska určení veřejného zájmu konečné, a jeho přehodnocení lze dosáhnout pouze vydáním nového rozhodnutí jiného obsahu, např. poté, co bude příslušný úřad vykonáván jinou osobou.¹¹⁹ Právě s ohledem na tuto skutečnost má slib prezidenta republiky, jakož i ostatních uvedených nositelů veřejné moci, význam v tom, že svůj závazek prosazovat veřejný zájem tato osoba veřejně stvrdí, resp. se k němu veřejně přihlásí.

2.2.3. Odmítnutí slibu a složení slibu s výhradou

Ustanovení čl. 60 Ústavy sice vymezuje důsledky odmítnutí slibu prezidenta republiky nebo jeho složení s výhradou, výslovně však nestanovuje, co lze za takovéto jednání považovat.

Posouzení toho, zda takováto situace nastala, bude záležet zejména na tom, zda došlo k řádnému složení slibu na společné schůzi komor Parlamentu svolané za tímto účelem. Za odmítnutí slibu by bylo nepochybně možné považovat neúčast zvoleného kandidáta na společné schůzi obou komor, která byla zvolána právě za účelem jeho složení. Předseda Poslanecké sněmovny je oprávněn určit konkrétní termín konání takovéto schůze, přičemž zvolený prezident republiky nemůže svoji účast bezdůvodně odmítnout, ani požadovat její

¹¹⁸ Bahýřová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 703

¹¹⁹ Pro znázornění lze za typický příklad takového rozhodnutí uvést stanovení daně, k němuž vždy dochází ve veřejném zájmu, který svým hlasováním určili poslanci a senátoři. Toto rozhodnutí je konečné ve vztahu k období, po které bude tento zákon účinným (s výjimkou zrušení zákona Ústavním soudem, jemuž však nepřísluší hodnotit účelnost jednotlivých druhů daně). Přehodnotit jej přitom lze pouze schválením změny nebo zrušením tohoto zákona.

náhradní termín. Pokud ze všech jeho okolností lze usuzovat, že se vědomě odmítl společné schůze účastnit, byť i ne s úmyslem odmítnout slib, měl by takovýto jeho postoj být považován za odmítnutí slibu. Výjimku by představovaly toliko situace, pokud by byla společná schůze zvolána na den, kdy ještě trvá volební období dosavadního prezidenta republiky, přičemž by se nejednalo o případ jeho znovuzvolení, kdy k takovému svolání a s tím souvisejícím zkrácením původního volebního období došlo s jeho souhlasem, nebo pokud by se zvolený kandidát objektivně nemohl společné schůze zúčastnit z důvodů, které nemohl předvídat.¹²⁰ V tomto případě lze jako příklad označit zdravotní problémy, které by mu objektivně znemožnily se schůze zúčastnit. Prokáže-li se tato skutečnost, měl by předsedající schůzi přerušit do doby, než bude moci být slib vykonán. Jinak by měl konstatovat, že zvolený kandidát svoji neúčastí na této schůzi odmítl složit slib, pročez se na něj hledí, jako by nebyl zvolen. Jednoznačné posouzení bude naopak možné vždy, pokud se zvolený kandidát společné schůze zúčastní, avšak po výzvě předsedajícího odmítne slib složit. Důvod, pro který tak zvolený kandidát učinil, přitom není rozhodující.

Konstatování odmítnutí slibu ze strany předsedy Poslanecké sněmovny nemá povahu autoritativního rozhodnutí, nýbrž spíše předběžné otázky, na jejímž zodpovězení závisí, zda má nebo nemá svolat společnou schůzi za účelem opětovné volby prezidenta. Pokud by se i s odstupem několika dní ukázalo, že se prezident společné schůze objektivně neúmyslně nemohl zúčastnit a složit slib, měl by předseda Poslanecké sněmovny své rozhodnutí o svolání takovéto schůze okamžitě zrušit. Pokud by tak neučinil, mohl by se zvolený kandidát proti jeho postupu bránit případnou ústavní stížností, jejíž podstatou by bylo porušení jeho práva na přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny. Takováto stížnost může být nakonec ze strany zvoleného kandidáta podána vždy, pokud se domnívá, že z jeho strany nedošlo k odepření slibu nebo složení slibu s výhradou.

Nelze vyloučit, že zvolený kandidát ještě před konáním slavnostní schůze oznámí předsedovi Poslanecké sněmovny, že se rozhodl nesložit slib prezidenta republiky. Je-li takovýto úkon učiněn vážně, lze jej považovat za odmítnutí slibu a není nezbytné čekat až na společnou schůzi obou komor, na které by došlo toliko k oznámení této skutečnosti. Předseda Poslanecké sněmovny tak bude moci v návaznosti na tento úkon svolat společnou schůzi za účelem nové volby prezidenta.

Složení slibu předpokládá, že ho zvolený kandidát přednese v doslovném znění podle čl. 59 odst. 2 Ústavy. Aby se však jednalo o složení slibu s výhradou, nepostačuje jen

¹²⁰ Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 705-706

neúmyslné pochybení při jeho skládání (např. přeřeknutí).¹²¹ Výhrada by se musela týkat toho, že by zvolený kandidát vědomě vynechal některý obsahový komponent slibu, nebo by tento slib jakýmkoliv způsobem doplnil. Uvedené se vztahuje i na případné doplnění o odkaz na víru v Boha, které je v některých státech přípustné.¹²² Povahu výhrady ke slibu naopak nemají případná prohlášení nebo výroky učiněné zvoleným kandidátem před společnou schůzí,¹²³ neboť výhrada musí být učiněna společně se slibem, resp. být zakomponována přímo do obsahu slibu, který prezident republiky přednese.¹²⁴ Povahu výhrady nakonec může mít i odmítnutí jiných formálních náležitostí slibu, a to jeho stvrzení podáním ruky předsedovi Poslanecké sněmovny a následným podpisem. Ve vztahu k podání ruky je třeba uvést, že tato forma má souvislost s dikcí čl. 59 Ústavy, který nepředpokládá složení slibu na společné schůzi, jako je tomu v případě slibů poslanců a senátorů na schůzích jejích komor, nýbrž do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Jedná se tedy o komponent slibu vyjadřující adresnost slibu především ve vztahu k oběma komorám, jež prezidenta republiky zvolily. S ohledem na ústavní dikci je tak namístě považovat podání ruky za jeho obsahovou součást. V této souvislosti je relevantní i skutečnost, že předmětné podání ruky i podpis představují náležitosti, jež jsou ustálenou součástí tohoto aktu ve všech případech předvídaných Ústavou, případně i zákony, což odůvodňuje, aby na ně bylo nahlíženo jako na ústavní zvyklost, na jejímž základě se staly integrální součástí slibu.¹²⁵

Řádné složení slibu vylučuje, aby důsledky podle čl. 60 Ústavy nastaly na základě jakéhokoliv jednání prezidenta republiky dodatečně.

2.3. Zánik funkce prezidenta

Funkce prezidenta zaniká uplynutím jeho volebního období (čl. 55 Ústavy), vzdáním se úřadu (čl. 61 Ústavy), smrtí, zvolením poslancem nebo senátorem (čl. 22 odst. 1 Ústavy) nebo vyhlášením nálezu Ústavního soudu, kterým Ústavní soud rozhodl, že se prezident republiky dopustil velezrady (čl. 65 odst. 2 Ústavy).

¹²¹ *Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J.* Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 434; *Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky, Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 706

¹²² Např. čl. 56 Základního zákona nebo čl. 130 Ústavy Polska

¹²³ Odlišný názor viz *Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J.* Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 434

¹²⁴ *Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky, Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 706

¹²⁵ *Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky, Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 706-707

2.3.1. Uplynutí volebního období

Ustanovení čl. 55 Ústavy stanoví, že volební období prezidenta republiky trvá pět let a začíná dnem složení slibu. Zatímco okamžik, kterým se prezident republiky ujímá svého úřadu je uvedeným ustanovením stanoven jednoznačně tak, že je jím složení slibu, méně určité je vymezení dne, kterým toto funkční období končí. Za většinový názor lze nepochybně považovat ten, podle něhož uplyne volební období prezidenta republiky dnem, který se označením dne a měsíce shoduje se dnem složení slibu.¹²⁶ Jeho východiskem je podle J. Filipa obecné pravidlo pro počítání času, vyjádřené např. § 122 odst. 2 občanského zákoníku, jež se uplatní i v ústavním právu. Podpůrně však v tomto směru argumentuje i poukazem na vymezení volebního období Poslanecké sněmovny, a na čl. 106 odst. 1 Ústavy, jež jako přechodné ustanovení stanoví, že volební období Poslanecké sněmovny, jež byla zvolena ještě jako Česká národní rada ve volbách konajících se 5. a 6. června 1992, končí dnem 6. června 1996. Byl to tedy i samotný ústavodárce, kdo uvedené obecné pravidlo promítl ve vztahu k určení konce volebního období tehdejší Poslanecké sněmovny, přičemž nevidí důvod, pro který by se v případě prezidenta republiky mělo volební období počítat jinak.¹²⁷

Odlisný názor zastává V. Pavlíček, podle něhož začíná-li působení v úřadu dnem složení slibu, skončí úřad prezidenta republiky dnem, který předchází dni, kdy byl zvolen po pěti letech.¹²⁸ Oproti výše uvedenému pojetí se tak volební období skončí o den dřív. Vychází přitom z dikce čl. 55 Ústavy, podle kterého volební období prezidenta republiky začíná dnem složení slibu, a tedy tento den je i prvním dnem pětiletého volebního období.¹²⁹ Této skutečnosti přitom nelze upřít relevanci.

J. Filip má nepochybně pravdu v tom smyslu, že není dán věcný důvod, pro který by se v případě prezidenta republiky muselo volební období počítat jinak než v případě Poslanecké sněmovny. Přesto však ústavodárce rozdílný způsob stanovit mohl a je důvodné se domnívat, že tak i učinil. Tou skutečností je právě určení, že volební období začíná dnem

¹²⁶ Filip, J. Prezidentské volby v roce 2003 a počítání času v ústavním právu. in Časopis pro právní vědu a praxi, 2003, č. 1, s. 61-62; Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 680; Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J. Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 417-418

¹²⁷ Filip, J. Prezidentské volby v roce 2003 a počítání času v ústavním právu. in Časopis pro právní vědu a praxi, 2003, č. 1, s. 61

¹²⁸ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde, 2008, s. 503

¹²⁹ Pavlíček, V. Jak je to s počítáním funkčního období. Právo, 12. března 2003; citováno podle Pavlíček, V. O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3/Demokratický a laický stát, Praha: Karolinum, 2009, s. 254

složení slibu, a tedy na rozdíl od ostatních Ústavou stanovených případů není zvolení nebo slib toliko rozhodujícím okamžikem, od něhož se odvíjí lhůta, kdy by bylo namíste přiklonit se k aplikaci obecných pravidel počítání času.¹³⁰ Tento rozdíl je zcela evidentní i ze srovnání čl. 55 Ústavy a zmíněného § 122 odst. 2 občanského zákoníku. Zatímco volební období „začíná dnem složení slibu“, obecná pravidla pro počítání času stanoví, že jako poslední den lhůty určené podle let „den, který se pojmenováním nebo číslem shoduje se dnem, na který připadá událost, od níž lhůta počíná.“ V těchto případech tedy lhůta počíná již rozhodnou událostí, za účelem právní jistoty ohledně trvání lhůty však její konec není stanoven shodným přesným časovým vyjádřením po pěti letech, včetně hodin a minut, nýbrž uplynutím celého tohoto dne. Důsledkem tohoto pravidla je, že lhůta trvá stanovený počet let a z praktických důvodů je současně navýšena o část dne odpovídající časovému rozdílu mezi okamžikem, kdy nastala rozhodující událost až do uplynutí tohoto dne. To ale znamená, že den, kdy nastala skutečnost rozhodná pro běh lhůty, se nepovažuje za její součást jako celek a tedy jeho uplynutím nemohlo ani dojít k uplynutí prvního dne předmětné lhůty.

Právě posledně uvedený závěr je z hlediska posouzení, kdy končí volební období prezidenta republiky, rozhodující. Ustanovení čl. 55 Ústavy totiž právě den složení slibu považuje jako celek za součást jeho volebního období, čímž toto vymezení volebního období vymezuje jako *lex specialis* oproti ostatním případům, kdy je stanoven toliko rozhodný okamžik, od něhož se lhůta odvíjí ve smyslu výše uvedeného obecného pravidla pro počítání času (např. zvolení v případě poslanců a senátorů, slib u soudců Ústavního soudu). Uvedené proto představuje přesvědčivý argument právě ve prospěch závěru, že volební období prezidenta republiky končí již dnem předcházejícím dni, jenž se svým číslem shoduje se dnem, kdy složil slib.

Dosavadní praxe se opatrně přiklonila k prvnímu z uvedených dvou výkladů, a to zejména s ohledem na nález Ústavního soudu ve vztahu k výkladu lhůt v ústavním právu, jenž však neřešil otázku, kdy je den, kdy nastala rozhodná skutečnost, považován za první den lhůty. S ohledem na uvedený výklad tak prezident V. Havel, který se ujal svého druhého volebního období dne 2. února 1998, úřadoval i dne 2. února 2003, kdy přijal rezignaci předsedkyně Českého statistického úřadu M. Bohaté a ratifikoval mezinárodní smlouvu.¹³¹ Rovněž předseda Poslanecké sněmovny považoval za poslední den prvního volebního období

¹³⁰ K aplikovatelnosti obecných pravidel pro počítání času v ústavním právu srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (30/1998 Sb.; 163/9 SbNU 399)

¹³¹ Jednalo se o souhlas s předběžným prováděním Dohody o přístupu Chorvatské republiky ke Středoevropské dohodě o volném obchodu, publikovaný ve Věstníku Ministerstva průmyslu a obchodu č. 3/2003, oznámení č. 13/2003.

V. Klause, který složil svůj slib 7. března 2003, právě 7. března 2008, protože se musel zabývat otázkou termínu společné schůze, neboť ta se s ohledem na jednací řád Poslanecké sněmovny nemohla konat v sobotu 8. března 2008, nýbrž pouze v jednací den. Až po dohodě se znovuzvoleným prezidentem tak došlo k tomu, že ke složení slibu došlo již 7. března 2008, tedy před uplynutím volebního období.¹³²

Otázka určení posledního dne volebního období je hodnotově neutrální a je ryze na ústavodárci, aby jí vymezil jedním nebo druhým způsobem. Měl by tak přitom pochopitelně učinit jednoznačně. Možnost dvojího výkladu této lhůty ale nemůže v praxi vést k tomu, že otázka konce volebního období bude pokaždé posouzena jinak. Rovněž je nepřijatelné, aby došlo v této otázce ke změně výkladu např. s odstupem dvaceti nebo třiceti let, byť by se tak stalo v důsledku nálezu Ústavního soudu. Pokud se tedy určitým způsobem ustálil výklad této otázky, a tato skutečnost bude stvrzena i na konci volebních období dalších prezidentů, bude převažujícímu výkladu možné přiznat charakter ústavní zvyklosti, přičemž při výkladu čl. 55 Ústavy nebude možné tuto ustálenost přehlédnout. Zpřesnění samozřejmě nelze vyloučit ani formou změny Ústavy, v takovém případě by bylo nepochybně možné uvažovat i o změně v tom smyslu, že by prezident republiky vždy zůstal v úřadě až do složení slibu svého nástupce.¹³³ Tím by byly do budoucna vyloučeny situace, aby tento úřad nebyl několik dnů nebo týdnů obsazen.

Ve vztahu k funkčnímu období prezidenta republiky je třeba nakonec zmínit, že podle čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky může být prodlouženo zákonem v případě, že po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu neumožní podmínky na území České republiky konání voleb v pravidelných lhůtách. K prodloužení však může dojít nejdéle o šest měsíců. Aplikace uvedeného ustanovení je však v případě prezidenta republiky spíše teoretická, neboť vzhledem ke způsobu jeho volby by byla podmínka nemožnosti konání voleb splněna pouze tehdy, pokud by se za tímto účelem nemohl sejít Parlament na společné schůzi. Právě Parlament by přitom musel přijmout příslušný zákon, a tedy pokud by se mohli jeho komory, byť odděleně, sejít za účelem jeho

¹³² V roce 1998 se naopak bralo jako samozřejmost, že prezident republiky složí slib dne 2. února 1998, ačkoliv v ten den by podle převládajícího názoru ještě trvalo jeho volební období. O tomto datu se jako o dni, „kdy skončí“ jeho první funkční období, zmínil V. Havel i ve své děkovné řeči krátce po svém zvolení na společné schůzi (Vystoupení V. Havla na 1. společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky, dne 20. ledna 1998, přístupná na <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/psse/stenprot/001schuz/s001008.htm>).

¹³³ Takovouto úpravu obsahoval § 58 ústavní listiny, podle něhož zůstal dřívější prezident ve své funkci, pokud nebyl zvolen prezident nový. Odhlédne-li se od nejednoznačného pojmu „dřívějšího prezidenta“, zůstal na základě této úpravy dosavadní prezident, jemuž uplynulo volební období, ve své funkci až do zvolení prezidenta nového, což nevyklučovalo případné krátké období, během něhož by byl úřad prezidenta republiky neobsazen, neboť k ujednání se funkce jeho nástupcem nepostačovala toliko volba, nýbrž až složení slibu. V praxi první republiky však prezident skládal slib hned po svém zvolení.

přijetí, není zřejmé, proč by se nemohly sejít ke společné schůzi za účelem volby prezidenta. Nicméně se jedná o obecné ustanovení, jež není vázáno ani na konkrétní typ a způsob voleb, přičemž ve vztahu k volbě prezidenta může nabýt většího významu, pokud by došlo například k zavedení jeho přímé volby.

2.3.2. Abdikace

Prezident republiky se může kdykoliv a z jakéhokoliv důvodu vzdát svého úřadu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny (abdikovat). Abdikace není výkonem pravomoci prezidenta republiky, nýbrž jeho (osobním) právním úkonem, který může být učiněn kdykoliv a z jakéhokoliv důvodu. Výkon tohoto práva není omezen ani v případě, pokud se usnesou obě komory Parlamentu podle čl. 66 Ústavy, že prezident republiky nemůže ze závažných důvodů vykonávat svoji funkci.

Ústava ve svém čl. 61 stanoví pouze jediný formální předpoklad abdikace, že tato musí být učiněna do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Není podstatné, zda tak bude učiněno písemnou formou nebo ústně, abdikace však musí být vždy učiněna úkonem přímo směřujícím vůči předsedovi Poslanecké sněmovny (adresovaným dopisem, přímým sdělením). Dochází-li přitom k jejímu sdělení ústně, měl by o takovéto skutečnosti být sepsán zápis.¹³⁴

Předseda Poslanecké sněmovny je toliko adresátem abdikace, pročež postačuje, aby mu byla doručena, aniž by ji sám formálně svým rozhodnutím přijímal. Není-li v okamžiku předseda Poslanecké sněmovny zvolen, musí abdikace směřovat k rukám místopředsedy Poslanecké sněmovny, jenž byl pověřen zastupováním jejího předsedy (§ 30 odst. 1 a 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny). Ústava nestanoví, vůči komu může směřovat abdikace v případě, že je rozpuštěna Poslanecká sněmovna. V komentářové literatuře se lze setkat s názorem, že na základě čl. 66 Ústavy *per analogiam* by měl prezident republiky v takovém případě směřovat svůj úkon předsedovi Senátu, neboť nelze učinit závěr, že by se prezident republiky nemohl svého úřadu vzdát.¹³⁵ Lze nepochybně souhlasit s tím, že Ústava materiálně neomezuje právo prezidenta republiky vzdát se funkce po dobu, kdy je rozpuštěna Poslanecká sněmovna. Přesto však možnost adresovat abdikaci předsedovi Senátu nevyplývá z čl. 66 Ústavy, nýbrž z účelu, pro který dochází ke složení slibu a abdikaci právě do rukou předsedy

¹³⁴ Pavlíček, V. a kol. Ustavní právo a státověda. II. díl. Ustavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde, 2008, s. 504

¹³⁵ Bahýřová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 708-709

Poslanecké sněmovny, jenž při tomto aktu zastupuje Parlament jako celek. I v uvedeném případě je přitom předseda Poslanecké sněmovna toliko adresátem slibu, aniž by byly účinky slibu podmíněny jakýmkoliv jeho formálním úkonem (osvědčením nebo rozhodnutím). Pokud je tedy Poslanecká sněmovna rozpuštěna, zastupuje Parlament jako celek za tímto účelem nikoliv předseda Poslanecké sněmovny, nýbrž předseda Senátu jako jeho formálně nejvyšší představitel. Takovéto zastupování by však nebylo možné bez výslovné ústavní úpravy tehdy, pokud by předseda Poslanecké sněmovny rozhodoval formálně o přijetí abdikace, obdobně jako prezident republiky rozhoduje o přijetí demise vlády nebo jejího člena.

Veřejné deklarování úmyslu prezidenta republiky abdikovat není vzdáním se úřadu podle čl. 61 Ústavy, byť se o něm předseda Poslanecké sněmovny dozví např. z veřejných sdělovacích prostředků.¹³⁶ Takovéto prohlášení totiž nespĺňuje potřebné náležitosti, neboť nesměřuje přímo k předsedovi Poslanecké sněmovny, což je nezbytnou podmínkou účinnosti takovéhoho úkonu. Prezident tedy není tímto prohlášením právně vázán a může se rozhodnout svého úřadu nevzdát.

Ztráta úřadu prezidenta republiky nastává okamžikem, kdy byly splněny její formální předpoklady. Ustanovení čl. 61 Ústavy výslovně nestanoví, že k abdikaci může dojít i k pozdějšímu datu. Ve prospěch takovéto možnosti ale svědčí povaha tohoto aktu, tedy že se jedná o ryze osobní právo prezidenta, které může využít kdykoliv v průběhu svého volebního období, protože by materiálně omezení této možnosti postrádalo smysl. Přesto však nelze v této souvislosti pouze odkázat na způsob, jakým se vzdal svého úřadu v roce 1992 V. Havel, který abdikoval dne 17. července 1992 s účinností ke dni 20. červenci 1992, 18.00 hodin.¹³⁷ V jeho případě se totiž ústavní zákon o československé federaci o abdikaci vůbec nezmiňoval, takže bylo pouze na něm, jakým způsobem učiní příslušný projev vůle. Podle čl. 61 Ústavy se však prezident republiky vzdává svého úřadu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny, a tedy již tímto okamžikem se abdikace stává perfektní. Z toho vyplývá, že pokud by se vzdal svého úřadu k pozdějšímu dni, i tak by se stala jeho abdikace konečnou a nezvratnou hned po předání předsedovi Poslanecké sněmovny, a nemohla by být ve zbylém období trvání mandátu vzata zpět.

Případná pozdější abdikace prezidenta nakonec neznamená zkrácení jeho volebního období, a to ani v případě, pokud by se svého úřadu vzdal ke dni, jenž následuje po více než

¹³⁶ Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém. 2. vyd., Praha: Linde, 1998, s. 218, Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 709

¹³⁷ Právě na tuto abdikaci odkazují např. Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 708

třiceti dnech od příslušného projevu vůle. Znamená to tedy, že ani v takovém případě nemůže předseda Poslanecké sněmovny svolat společnou schůzi k volbě prezidenta ještě před tím, než abdikace prezidenta vstoupí v účinnost. Vzhledem k této skutečnosti tak abdikace k nějakému výrazně pozdějšímu datu nemá zásadní smysl.

2.3.3. Další důvody

Zánik funkce prezidenta republiky v důsledku vyhlášení nálezu Ústavního soudu, kterým Ústavní soud rozhodl, že se prezident republiky dopustil velezrady (čl. 65 odst. 2 Ústavy) bude předmětem této práce v části věnované příslušnému řízení (kapitola 5.3). V úvahu tak přicházejí ještě dva případy, které ale Ústava výslovně za důvody zániku funkce neoznačuje, vzhledem k jejich povaze je však nelze bez dalšího vyloučit. Jedná se případy neslučitelnosti funkcí a ztráty způsobilosti nabýt tento úřad.

Ústava stanoví, že funkce poslanců a senátorů (čl. 22 odst. 1 Ústavy), jakož i soudců, včetně soudců Ústavního soudu (čl. 82 odst. 3 Ústavy) nejsou slučitelné s výkonem úřadu prezidenta republiky. Tato úprava je v prvním případě doplněna tím způsobem, že dnem, kdy se poslanec nebo senátor ujal úřadu prezidenta republiky, zaniká jeho mandát (čl. 22 odst. 2 Ústavy).¹³⁸ Obdobná omezení v případě některých funkcí stanovují i zvláštní zákony.¹³⁹ Předmětem ústavní úpravy již ale není otázka, zda dochází k zániku funkce prezidenta i v případě, že se prezident republiky ujme jiné funkce, jež není slučitelná s výkonem jeho úřadu. Důvodem je především to, že se s ohledem na význam a postavení prezidenta republiky nepředpokládá, že by ve skutečnosti mohlo ke vzniku takovéto situace dojít. Podle J. Filipa v tom nelze spatřovat mezeru v právu, neboť v parlamentní formě vlády s duální exekutivou vyplývá vyloučení jakékoliv další veřejné funkce z povahy postavení hlavy státu.¹⁴⁰ Nicméně není vyloučeno, že k takovéto neslučitelnosti dojde, protože je nezbytné nastínit její právní důsledky z hlediska dalšího trvání funkce prezidenta republiky.

Zánik funkce prezidenta republiky může nastat jen z důvodů stanovených Ústavou a nelze jej rozšiřovat zákonem. Z tohoto důvodu i může neslučitelnost funkcí vést k zániku funkce prezidenta republiky pouze ve výše uvedených případech, kdy nemožnost výkonu

¹³⁸ Tímto způsobem zanikl dne 7. března 2003 poslanecký mandát Václavu Klausovi.

¹³⁹ Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, § 7 odst. 6 zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, § 35 odst. 1 písm. c) zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

¹⁴⁰ *Bahýřová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 815

dvou funkcí plyne přímo z ústavního pořádku. Do úvahy tak přichází pouze situace, kdy by byl prezident republiky zvolen poslancem nebo senátorem, neboť v jiných případech, kdy funkce vzniká jmenováním právě prezidentem republiky, takováto neslučitelnost nepřichází v úvahu pojmově, protože prezident republiky nemůže do žádné funkce jmenovat sám sebe.¹⁴¹ Z tohoto důvodu proto nemůže nastat souběh výkonu jeho funkce s členstvím ve vládě nebo mandátem soudce, jenž by vznikl až v průběhu volebního období prezidenta.¹⁴²

Výkon funkce prezidenta republiky není překážkou volitelnosti do Poslanecké sněmovny nebo Senátu, je však neslučitelný s výkonem těchto mandátů. Ústava ve svém čl. 22 odst. 1 nepřipouští, aby osobě vykonávající úřad prezidenta republiky zároveň trval mandát poslance nebo senátora. Znamená to tedy, že takováto situace z právního hlediska vůbec nemůže nastat. Ustanovení čl. 22 odst. 2 Ústavy ale řeší pouze situaci, kdy se poslanec nebo senátor ujme úřadu prezidenta republiky, nikoliv situaci opačnou. Tu lze v podstatě řešit toliko dvěma způsoby, a to buď tím, že zvolením poslancem nebo senátorem dojde současně k zániku tohoto mandátu, a tedy prezident republiky dál setrvá ve svém úřadě, nebo naopak dojde k zániku jeho původní funkce, přičemž dál bude vykonávat mandát člena jedné z komor.

První z uvedených výkladů zastává V. Sládeček, podle něhož by zvolení prezidenta poslancem nebo senátorem nemělo vliv na trvání úřadu prezidenta, neboť nově získaná funkce by k okamžiku svého vzniku rovněž zanikla, a to právě vzhledem k čl. 22 odst. 2 Ústavy.¹⁴³ Odkaz na uvedené ustanovení již ale dál nerozvádí, což je zároveň důvodem, pro který nelze pouhý odkaz na čl. 22 odst. 2 Ústavy považovat za dostatečný. V této souvislosti je třeba uvést, že Ústava nestanoví žádnou výslovnou překážku, pro kterou by úřadující prezident republiky nemohl kandidovat na poslance nebo senátora. Smyslem takového, kandidatury, který lze rozumně předpokládat, je přitom právě nabytí příslušného mandátu a jeho výkon. Zánik tohoto mandátu okamžitě po jeho nabytí by představoval absurdní důsledek volby, v případě senátních voleb by dokonce úspěch prezidenta republiky vedl k potřebě

¹⁴¹ Srov. Adamus, V. K důvodům vzniku a zániku náhradního výkonu funkcí prezidenta republiky. Správní právo, 2004, č. 5-6, s. 269; Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnanek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 815

¹⁴² Tento názor lze doplnit tím, že z toho samého důvodu musí dnem, kdy se prezident republiky ujme svého úřadu, *ex constitutione* zaniknout jeho členství ve vládě, aniž by ještě před složením slibu musel podat demisi (srov. Adamus, V. K důvodům vzniku a zániku náhradního výkonu funkcí prezidenta republiky. Správní právo, 2004, č. 5-6, s. 269). Výslovná právní úprava řešení této situace ale chybí, aniž by však samotná skutečnost členství ve vládě byla překážkou volitelnosti nebo složení slibu. Za absurdní lze přitom považovat řešení, kdyby prezident republiky podával sám sobě jako člen vlády demisi. Aby se zabránilo případným pochybnostem v této otázce, je žádoucí, aby zvolený prezident republiky, který je současně členem vlády, podal ještě před složením svého slibu demisi.

¹⁴³ Sládeček, V. – Mikule, V. – Sylllová, J. Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 436

okamžitého vyhlášení opakovaných voleb. Poukázat lze ale i na analogii ze situací, kdy je člen jedné komory Parlamentu zvolen členem druhé, byť z hlediska právní úpravy platí v takovém případě čl. 22 odst. 2 Ústavy zrcadlově. Podle ustáleného výkladu takovéto osobě zaniká zvolením bez dalšího mandát člena komory druhé, což je respektováno jak ústavní praxí, kde tyto případy nejsou nijak ojedinělé, a tento výklad byl stvrzen i judikaturou Nejvyššího správního soudu¹⁴⁴ a Ústavního soudu.¹⁴⁵ Není důvod, pro který by se takovýto důsledek nemohl vztahovat na kandidaturu prezidenta republiky, která se navíc opírá o jeho souhlas. K tomu lze zdůraznit, že je právem prezidenta republiky, vzdát se ve smyslu čl. 61 Ústavy své funkce, s čímž musí při udělení souhlasu se svou kandidaturou počítat. Ze všech těchto důvodů se tak jeví být přesvědčivější právě závěr, že vznik mandátu poslance nebo senátora představuje další důvod zániku funkce prezidenta republiky.¹⁴⁶ Zvláštností této situace, k níž však dochází i v případě kolize mandátu poslance a senátora, by byla skutečnost, že otázka zániku funkce prezidenta republiky by nebyla postavena najisto do doby, než by byl potvrzen vznik nového mandátu, např. uplynutím desetidenní lhůty pro podávání návrhů na prohlášení neplatnosti volby kandidáta.¹⁴⁷ Pokud by totiž na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu došlo ke zrušení výsledku voleb nebo dokonce k opakovanému hlasování nebo volbě, nedošlo by ani k zániku funkce prezidenta republiky, a ten by mohl dál působit ve své funkci. Nakonec je třeba uvést, že ačkoliv výkon funkce prezidenta republiky není formální překážkou jeho volitelnosti do jedné z komor Parlamentu, samotná jeho kandidatura by vedla ke vzniku napětí mezi jeho postavením hlavy státu na straně jedné, a zástupce volební strany ucházející se o zvolení v rámci politické soutěže na

¹⁴⁴ Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 26. června 2006 č. j. Vol 32/2006-45 uvedl, že v případě, že člen jedné z komor Parlamentu byl zvolen do komory druhé, zaniká jeho mandát přímo z čl. 22 odst. 2 Ústavy, jenž se vztahuje i na případ čl. 21 Ústavy. Tato ustanovení „nicméně výslovně neřeší situaci, kdy ten, kdo zastává funkci, jež je označena za neslučitelnou přímo z ústavy nebo na základě zákona s funkcí poslance nebo senátora, se stane poslancem nebo senátorem, jinak řečeno, v Ústavě není výslovně uvedeno pravidlo, z něhož by vyplývalo, který z mandátů (zda poslanecký nebo senátorský) druhému odpůrci v důsledku zvolení do Poslanecké sněmovny zanikl.“ Současně poukázal na to, že v dané věci zvolený kandidát v průběhu výkonu svého mandátu výslovně souhlasil s kandidaturou do Poslanecké sněmovny. S odkazem na čl. 25 písm. f) Ústavy, i úpravu obsaženou v jednacích řádech komor dodal, že „v projednávané věci dnem zvolení do Poslanecké sněmovny zanikl druhému odpůrci mandát senátora, ... pokud v projednávané věci za trvání senátorského mandátu vznikl druhému odpůrci mandát poslanecký, zanikl jeho mandát senátora dnem zvolení do Poslanecké sněmovny, nikoliv naopak (takový výklad by byl zjevně nelogický).“ V dané věci žalobce zpochybňoval zvolení poslance M. Šimonovského ve volbách v červnu 2006, neboť v době svého zvolení (3. června 2006) vykonával mandát senátora (2000-2006).

¹⁴⁵ Usnesením ze dne 9. ledna 2007 sp. zn. Pl. ÚS 66/06 byl odmítl Ústavní soud ústavní stížnost proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2006 č. j. Vol 32/2006-45.

¹⁴⁶ Zánik funkce prezidenta republiky z tohoto důvodu připouští i J. Filip. *Bahýřová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 815-816

¹⁴⁷ § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

straně druhé. Otázka únosnosti takovéto situace z hlediska dalšího setrvání prezidenta republiky v úřadě již však není otázkou právní, ale politickou, a v různých zemích může být přijímána odlišně.

O zániku funkce prezidenta republiky lze nakonec uvažovat v případě, kdy prezident republiky přestane dál splňovat podmínky volitelnosti, a tedy buď je zbaven způsobilosti k právním úkonům, nebo pozbude státního občanství České republiky. I v tomto případě nabízí odborná literatura odlišné názory. V. Pavlíček k této otázce uvádí, že v ústavních předpisech není s výjimkou dočasných opatření uvedených v čl. 66 předvídan případ, že by prezident republiky v průběhu svého volebního období pozbyl některou z podmínek volitelnosti k vykonávání svého úřadu stanovenou v čl. 57 odst. 1 Ústavy. Tuto skutečnost považuje za závažnou mezeru v Ústavě. Žádný ústavní orgán není oprávněn tuto situaci řešit, pročež postup podle čl. 66 Ústavy zůstává jedinou možnou cestou.¹⁴⁸ Opačný názor naopak zastává V. Sládeček, podle něhož by pozbytí některé z podmínek volitelnosti prezidenta republiky patrně vedlo k uvolnění úřadu prezidenta republiky, což však dál již nijak nerozvádí.¹⁴⁹ Komentář brněnské fakulty obsahuje pravděpodobně nechtěně oba protichůdné názory. Zatímco J. Filip při výkladu čl. 66 Ústavy poukazuje na obecná pravidla volebního práva pro veřejné funkce, podle nichž je se ztrátou volitelnosti automaticky spojen zánik funkce, z čehož dovozuje, že pozbytí volitelnosti je důvodem zániku úřadu prezidenta republiky,¹⁵⁰ na jiném místě vyslovuje L. Vyhnánek několik důvodů, pro které uvedenému názoru přisvědčit nelze. Kromě absence výslovného ústavního podkladu upozorňuje na některé podle jeho názoru neakceptovatelné důsledky, které by ztráta úřadu prezidenta republiky v těchto případech měla. Jedná se jednak o možnost nejistoty o tom, zda ke ztrátě podmínek volitelnosti došlo, neboť ta nemusí být *prima facie* zřejmá. Tuto skutečnost by navíc neověřoval žádný orgán a prezident republiky by na rozdíl od poslanců a senátorů při zániku jejich mandátu podle čl. 25 písm. d) Ústavy neměl k dispozici ani žádný právní prostředek, kterým by se proti takovému výroku mohl bránit. I on tedy spatřuje řešení této situace pouze v aplikaci čl. 66 Ústavy.¹⁵¹

¹⁴⁸ Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém. 2. vyd., Praha: Linde, 1998, s. 504; stejný názor uveden i v Adamus, V. K důvodům vzniku a zániku náhradního výkonu funkcí prezidenta republiky in Správní právo, 2004, č. 5-6, s. 268

¹⁴⁹ Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J. Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 436

¹⁵⁰ Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 815

¹⁵¹ Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 688

Uvedený nástin v zásadě vyčerpává relevantní argumenty pro a proti tomu, aby byla ztráta volitelnosti považována i za důvod uvolnění funkce prezidenta. Za přesvědčivější z hlediska celkové právní úpravy prezidenta republiky je třeba označit právě výklad, který takovýto účinek se ztrátou volitelnosti nespojuje. Ústava totiž předvídá pouze jedinou možnost, jakou se může ztráta volitelnosti promítnout do postavení prezidenta republiky, a to přijetím shodných usnesení oběma komorami Parlamentu, které by tuto skutečnost označili za závažný důvod podle čl. 66 Ústavy. Tato možnost přitom může být využita jak v případě existence dočasných, tak i trvalých důvodů. Postupu podle uvedeného ustanovení, jakož i jeho právním důsledkům bude věnována následující část této práce.

3. Náhradní výkon pravomocí prezidenta republiky

Ačkoliv prezident republiky nedisponuje pravomocemi pro rozhodování o každodenních vládních záležitostech, jeho úřad je v českém ústavním pořádku nedílnou součástí systému dělby moci a jeho rozhodnutí jsou klíčová pro řádný průběh některých ústavních procedur, zejména konání voleb a jmenování a odvolávání vlády. Výkon jeho jednotlivých pravomocí, byť k němu někdy reálně dochází pouze jednou za delší dobu, proto musí být zajištěn nepřetržitě, a to i v případech, kdy nebude možný přímo ze strany prezidenta republiky.¹⁵² Vzhledem k monokratickému charakteru tohoto úřadu totiž není nepředvídatelné, že k jeho uvolnění může dojít předčasně, např. v důsledku smrti nebo odstoupení, a rovněž nelze vyloučit ani situaci, že prezident republiky z určitých důvodů nebude moci svůj úřad po přechodnou dobu vykonávat. Historie prezidentského úřadu na českém území nakonec sama nabízí dostatek příkladů, kdy po období úřadování československých a českých prezidentů nebyl jejich úřad po určitou dobu obsazen,¹⁵³ nebo kdy tento úřad nemohl být, nebo mohl být jen v omezené míře, prezidentem republiky na sklonku jeho působení v úřadě vykonáván.¹⁵⁴ Je proto v zájmu řádného fungování ústavního systému, aby právní úprava s takovými okolnostmi počítala a umožnila výkon prezidentských pravomocí i za jejich trvání.

Ústava ve svém čl. 66 spojuje náhradní výkon pravomocí prezidenta republiky se situacemi, kdy se uvolní úřad prezidenta republiky a jeho nástupce ještě není zvolen nebo nesložil slib, nebo kdy prezident republiky nemůže vykonávat svůj úřad ze závažných důvodů a o této skutečnosti se usnesla Poslanecká sněmovna a Senát. Obě mají za důsledek, že výkon

¹⁵² V této souvislosti nelze nezmínit první novelizaci slovenské ústavy (ústavní zákon č. 244/1998 Z. z.), ke které došlo v roce 1998 a jež umožnila, aby v případě, že není obsazen úřad prezidenta republiky, mohl některé jeho pravomoci vykonávat předseda Národní rady Slovenské republiky. Takovýto náhradní výkon nebyl do té doby možný. Novela reagovala na mezeru v ústavě, která v případě nezvolení prezidenta neumožňovala žádnému jinému orgánu přijmout demisi vlády a jmenovat vládu novou. Praktickým důsledkem tak mohla být situace, kdy poté, co v březnu 1998 skončilo volební období M. Kováče a v následujících měsících nebylo možné zvolit jeho nástupce, by po parlamentních volbách v září téhož roku neměla tehdejší vláda V. Mečiara komu podat demisi a žádný jiný orgán by nemohl jmenovat vládu novou.

¹⁵³ Českoslovenští prezidenti T. G. Masaryk (1918), E. Beneš (1938, 1948), A. Novotný (1968), G. Husák (1989) i V. Havel (1992) abdikovali, prezidenti K. Gottwald (1953) a A. Zápotocký (1957) ve funkci zemřeli. Zvláštní výjimku představuje zánik prezidentství E. Háchy, a to jednak s ohledem na vznik Protektorátu Čechy a Morava, tak i na pozdější pokračování prezidentského mandátu E. Beneše v exilu. Pouze v případě V. Havla (2003, fakticky ale i 1992) nebyl úřad prezidenta republiky obsazen z důvodu, že nedošlo ke včasnému zvolení jeho nástupce a dosavadnímu prezidentovi uplynulo funkční období.

¹⁵⁴ L. Svoboda nemohl od dubna 1974 pro nemoc vykonávat svůj úřad. V reakci na tento stav byl přijat ústavní zákon č. 50/1975 Sb., kterým byl doplněn čl. 64 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, tím způsobem, že nemohl-li prezident Československé socialistické republiky vykonávat svůj úřad delší dobu než jeden rok, Federální shromáždění mohlo zvolit jeho nástupce na nové funkční období. Jeho funkční období tak skončilo zvolením G. Husáka prezidentem dne 29. května 1975. Ke konci svého mandátu měl zdravotní problémy i prezident T. G. Masaryk.

pravomocí prezidenta přechází ve stanoveném rozsahu na předsedu vlády a předsedu Poslanecké sněmovny, případně předsedu Senátu.

V případě první z uvedených dvou situací nastupují účinky podle čl. 66 Ústavy *ipso iure*, aniž by výkon jeho pravomocí jinými orgány byl vázán na nějaký formální úkon, protože o tom, že tato situace nastala, se nepředpokládají žádné pochybnosti. Jinak je tomu ale v případě, kdy nedošlo k zániku jeho funkce, nýbrž prezident republiky svůj úřad pouze nemůže ze závažných důvodů vykonávat. V takovém případě je totiž náhradní výkon důsledkem skutečnosti, jež sama o sobě nemusí být zřejmá a může být dokonce předmětem sporu. Ustanovení čl. 66 Ústavy proto podmiňuje náhradní výkon pravomocí pro tuto situaci tím, že se na existenci závažných důvodů, pro které prezident republiky nemůže vykonávat svůj úřad, musí svými usneseními shodnout Poslanecká sněmovna a Senát. Postavení jejich existence najisto usnesením v tomto směru přináší potřebnou míru právní jistoty,¹⁵⁵ přičemž až na tomto základě mohou zastupující orgány vykonávat příslušné pravomoci prezidenta republiky.

3.1. Závažné důvody

Ústavodárce podmínil využití pravomoci komor Parlamentu podle čl. 66 Ústavy existencí závažných důvodů, pro které nemůže prezident republiky vykonávat svůj úřad. Na první pohled je zřejmé, že pojmy „závažnosti“ a „nemožnosti“, od nichž se odvíjí výklad tohoto ustanovení, nejsou zcela určitá. V této souvislosti si lze klást otázku, zda pro aplikaci tohoto ustanovení má být pojem nemožnosti interpretován jako důsledek toho, že jsou dány určité závažné důvody, nebo zda naopak jejich závažnost není výrazem objektivní nemožnosti výkonu funkce. Jinými slovy se jedná o to, jaký prostor pro uvážení náleží oběma komorám při posouzení, zda určité konkrétní okolnosti lze považovat za závažné důvody ve smyslu čl. 66 Ústavy nebo nikoliv. V tomto smyslu lze nastínit některá relevantní východiska.

O takovéto důvody se bude nepochybně jednat v případě, kdy určitá okolnost objektivně brání prezidentovi republiky vykonávat jeho pravomoci, nezávisle na jeho vůli.

¹⁵⁵ Na absenci autoritativního rozhodnutí o tom, že prezident je zaneprázdněn nebo churav, upozorňoval v souvislosti s čl. 60 ústavní listiny E. Sobota. Podle tohoto ustanovení náležel v těchto situacích výkon vládě, nebyl však stanoven způsob, na základě kterého vláda začne vykonávat jeho pravomoci. Viz Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A. Československý prezident republiky. Praha: Orbis, 1934, s. 79. Konkrétní postup pro stanovení tohoto stavu nebyl upraven ani v čl. 72 odst. 2 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústavy Československé republiky, v čl. 65 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústavy Československé socialistické republiky, resp. čl. 64 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, v původním znění (do účinnosti ústavního zákona č. 50/1975 Sb., kterým bylo toto ustanovení doplněno).

Typickým příkladem jsou zdravotní důvody (operace, vážná nemoc).¹⁵⁶ Za nesporné lze ale označit i případy, kdy se prezident republiky ocitne v tísní a sám dál nemůže vykonávat své pravomoci na základě vlastní vůle, ale pod donucením či vyhrůzkami (únos).¹⁵⁷ Minulé ústavy považovaly za relevantní důvod i zaneprázdnění prezidenta, aniž tento pojem dál definovaly.¹⁵⁸ V jeho případě je třeba rozlišovat, zda lze tuto zaneprázdněnost hodnotit alespoň určitým způsobem jako nezbytný důsledek určitých vnějších okolností (např. zahraniční cesta), nebo pouze jako dobrovolné upřednostnění jiné aktivity prezidentem republiky než vlastního výkonu funkce. Pouhý požadavek prezidenta na přijetí usnesení podle čl. 66 Ústavy z důvodu zaneprázdněnosti by sám o sobě jako závažný důvod podle tohoto ustanovení nemohl obstát.¹⁵⁹

Do rámce možné aplikace čl. 66 Ústavy spadají i případy, kdy prezident republiky ztratí způsobilost k právním úkonům nebo přestane být občanem České republiky, tedy případy, kdy přestane splňovat podmínky volitelnosti.¹⁶⁰

V uvedených případech byly závažné důvody založeny na tom, že i bez jejich konstatování by prezident republiky svou funkci fakticky nemohl vykonávat. Složitější však je předmětné posouzení v situaci, kdy za důvod nemožnosti má být považováno určité konkrétní jednání prezidenta, např. kdy je prezident oprávněn nebo dokonce povinen přijmout rozhodnutí určitého obsahu, s ohledem na subjektivní důvody (věcný nesouhlas) však toto rozhodnutí přijmout odmítá.¹⁶¹ Jde tedy o to, zda lze čl. 66 Ústavy aplikovat i v případech, kdy závažné důvody spočívají v rovině politické nebo v tvrzeném porušení povinnosti ze

¹⁵⁶ Na uvedeném důvodu je v podstatě obecná shoda i v odborné literatuře, viz *Adamus, V.* K důvodům vzniku a zániku náhradního výkonu funkcí prezidenta republiky. *Správní právo*, 2004, č. 5-6, s. 270; *Pavlíček, V. a kol.* Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde, 2008, s. 489; *Mikule, V. - Sládeček, V.* Zákon o Ústavním soudu – komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod. Praha: Eurolex Bohemia, 2001 s. 109; *Bahýřová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 817.

¹⁵⁷ Na tento důvod upozorňuje J. Filip, který k vysvětlení tohoto pojmu uvádí, že se mohlo jednat o krátkodobou situaci, kdy z ústavy byla pověřena zastupováním vláda, kterou o to mohl prezident sám požádat. *Bahýřová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 816

¹⁵⁸ Konkrétně čl. 60 Ústavní listiny a čl. 72 odst. 2 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústavy Československé republiky.

¹⁵⁹ *Bahýřová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 816

¹⁶⁰ Viz kapitola 2. 3. 3

¹⁶¹ Takováto situace nastala na jaře 1990 v Belgii, kdy král Baudouin odmítl podepsat zákon rušící sankce za dobrovolné přerušování těhotenství během prvních čtyř měsíců, neboť jej považoval za odporující právu na život. Poté, co v důsledku odmítavého kroku krále hrozila politická a ústavní krize, král tacitně souhlasil s aplikací procedury podle čl. 12 tehdy platné Ústavy Belgie, podle kterého v případě, kdy král mj. nemohl vládnout, vykonávala jeho pravomoci vláda. Se souhlasem všech politických stran přijal parlament 4. dubna deklaraci, podle které král nebyl schopen vládnout z důvodu vážného problému svědomí. Téhož dne byl zákon podepsán. Dne 5. dubna parlament deklaroval, že král je dál schopen vládnout. *Conley J. J.* Remembering King Baudouin, Witness to Life. *Life and Learning*, XIV, 2004, s. 113 (přístupný na <http://www.uffl.org/Vol14/conley-04.pdf>).

strany prezidenta, byť by se jednalo o krajné řešení politického konfliktu mezi prezidentem a Parlamentem. Takovýto výklad nepředstavuje toliko akademickou úvahu, neboť možnost použití čl. 66 Ústavy se objevila v souvislosti s odmítavým postojem prezidenta Václava Klause k ratifikaci Lisabonské smlouvy.¹⁶² Vyloučit ale nelze ani situaci, kdy by na použití uvedeného ustanovení panovala mezi prezidentem a oběma komorami shoda.

Východisko pro takovéto posouzení je třeba hledat obecně ve vztahu prezidenta republiky a parlamentních komor, který bude podrobně rozveden v dalších částech této práce. Již na tomto místě lze stručně konstatovat, že Ústava svěřila prezidentu republiky určité pravomoci a poskytla mu k jejich výkonu v různé míře rozsah samostatného uvážení. Současně jej učinila neodpovědným vůči Parlamentu, z čehož lze usuzovat na intenci ústavodárce, aby byl jejich výkon svěřen orgánu, jenž může v mezích svého samostatného uvážení rozhodovat případně i odlišně od stanoviska komor Parlamentu. S tím souvisí i vymezení prostředků pro řešení vzájemných konfliktů mezi těmito orgány. Vykonává-li prezident republiky své uvážení, je současně oprávněn jej využít a případný nesouhlas parlamentních komor má význam pouze v rovině politické. Pro případ, že by meze tohoto uvážení překročil, jsou ale Parlamentu svěřeny prostředky, jakými může být prosazena jeho vůle, resp. vůle jemu odpovědné vlády, i vůči prezidentu republiky. Ty zahrnují jak případná politická řešení, včetně změny zákona nebo ústavy do budoucna,¹⁶³ tak možnost domoci se zrušení rozhodnutí prezidenta nebo ukončení jeho nečinnosti vyvoláním kompetenčního sporu před Ústavním soudem a v krajním případě, jsou-li k tomu relevantní důvody, i podáním ústavní žaloby proti prezidentu republiky pro velezradu. Neodpovědnost prezidenta republiky naopak znemožňuje takový výklad, podle něhož by mohly komory Parlamentu dočasně zbavit prezidenta jeho pravomocí pouze za účelem prosazení určitého rozhodnutí.

Zároveň je však třeba podotknout, že čl. 66 Ústavy fakticky umožňuje, aby k *ad hoc* zastoupení za účelem určitého konkrétního rozhodnutí došlo na základě vzájemné shody komor Parlamentu a prezidenta republiky. Podle současné právní úpravy totiž může pouze prezident republiky zpochybnit důvodnost náhradního výkonu v řízení před Ústavním soudem, jsou-li pro něj splněny formální podmínky podle čl. 66 Ústavy. Rozhodnutí vydané

¹⁶² Místopředsedkyně Senátu A. Gajdůšková zmínila v říjnu 2009 možnost využít postupu podle čl. 66 Ústavy za účelem podpisu Lisabonské smlouvy, pokud by ji prezident V. Klaus odmítal podepsat i po rozhodnutí Ústavního soudu ve věci návrhu senátorů na vyslovení jejího nesouladu s ústavním pořádkem. *Senátorka Gajdůšková z ČSSD chce zbavit Klause pravomocí*, Právo, 14. října 2009

¹⁶³ Vedle příkladu krále Baudouina (poznámka č. 161) lze ale poukázat na rozhodnutí lucemburského velkovévody Henri nepodepsat zákon legalizující eutanazii v prosinci 2008. V reakci na využití veta nabyta v březnu 2009 účinnost změna Ústavy, podle které velkovévoda dál neschvaloval zákony, nýbrž toliko vyhlašoval. Do budoucna tak jeho souhlas nebyl podmínkou jejich platnosti. Srov. *Frieden, L.* Luxembourg: Parliament Abolishes Royal Confirmation of Laws, [2009] 7 Internet Journal of Constitutional Law 539

v zastoupení předsedou vlády nebo předsedou Poslanecké sněmovny, případně předsedou Senátu, by tak z hlediska toho, zda nebylo učiněno *ultra vires*, nemohlo být napadeno žádným jiným prostředkem. Přesto nelze pominout tuto otázku a nevyjádřit se k ní alespoň v teoretické rovině. Význam takového postupu nespočívá v obejití nesouhlasu prezidenta s vydáním určitého rozhodnutí, neboť tím, že souhlasil s tímto postupem, vztáhl implicitně svůj souhlas i k předpokládanému obsahu rozhodnutí vydaného zastupujícím orgánem. Lze však proti němu formulovat zásadní výhradu v tom smyslu, že čl. 66 Ústavy nepřipouští *ad hoc* přechod jedné kompetence, nýbrž vždy se musí jednat o celý rozsah kompetencí ve smyslu tohoto ustanovení. Rovněž je namístě pochybnost, zda závažný důvod pro přijetí usnesení podle čl. 66 Ústavy může spočívat toliko v politickém poselství, kterým by prezident republiky v určité věci akceptoval přednost většinového vůle Parlamentu, aniž by se sám musel pod takovéto rozhodnutí podepsat. To platí zejména tehdy, pokud mohl vydání určitého rozhodnutí zabránit. Mělo-li být totiž účelem tohoto kroku pouze distancování se od obsahu určitého rozhodnutí, jež však prezident považoval za účelné (nezbytné) akceptovat, existují nepochybně jiné přiměřené možnosti, jakým způsobem může vyjádřit svůj postoj v Ústavou vymezených mezích.¹⁶⁴

Přestože nelze přisvědčit takovému výkladu čl. 66 Ústavy, jenž by umožňoval komorám Parlamentu prosadit svoji politickou vůli postupem podle tohoto ustanovení proti jinému postoji prezidenta republiky, mají obě komory prostor pro politické uvážení v jiném aspektu této pravomoci. Samotná skutečnost, že jsou dány závažné důvody ve smyslu tohoto ustanovení, totiž nezakládá jejich povinnost k přijetí předmětného usnesení. Obě komory mají naopak možnost zvážit účelnost takového kroku, a to i s ohledem na předpokládanou délku této překážky nebo naléhavost přijetí určitého rozhodnutí v dohledné době.¹⁶⁵ Tuto povinnost by však bylo možné dovést v těch případech, kdy by tento stav ohrožoval samotné fungování ústavního systému, např. pokud by nebylo možné vyhlásit volby do Poslanecké sněmovny nebo do Senátu.

3.2. Schvalování usnesení

¹⁶⁴ V tomto smyslu není úplně vzácným postup, kdy prezident republiky sice uplatní svoji pravomoc, avšak dá vůči veřejnosti najevo svůj nesouhlas s obsahem rozhodnutí. Jako příklad lze uvést zdržování jmenování místopředsedu vlády Miroslava Grégra v květnu 2001 ze strany prezidenta Václava Havla, byť v tomto případě měl povinnost návrhu vyhovět.

¹⁶⁵ Příkladem takového zdrženlivého postoje bylo období hospitalizace prezidenta Václava Havla v rakouském Innsbrucku, kde se musel dne 14. dubna 1998 akutně podrobit operaci tlustého střeva a do České republiky se vrátil až 6. května 1998.

Samotný způsob, jakým se komory parlamentu usnášejí ve smyslu čl. 66 Ústavy, není výslovně stanoven ani v Ústavě, ani v jednacích řádech. Komory se především neusnášejí společně na jediném usnesení, nýbrž každá z nich přijímá samostatně své vlastní. Důvodem je skutečnost, že výkon této pravomoci společným usnesením by představoval výjimku ze zásady autonomního postavení obou komor, jež by musela být výslovně formulována v Ústavě, jako je tomu například v případech výkonu pravomocí Parlamentu na společné schůzi podle čl. 54 odst. 2 a čl. 59 odst. 1 Ústavy.¹⁶⁶ Ve prospěch opačného výkladu lze sice poukázat na § 115 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, jenž použitím pojmu „takového usnesení“ implikuje, že se má jednat o jedno usnesení.¹⁶⁷ Jeho dikce však nejenže není pro závěr o tom, že se jedná o kompetenční normu, dostatečně určitá, nýbrž stanovení této pravomoci zákonem by bylo rovněž v rozporu s výše uvedeným ústavním pojetím, normativně vyjádřeným v čl. 15 odst. 2 Ústavy, jakož i samotným čl. 66 Ústavy, jenž používá výraz „usnese-li se na tom Poslanecká sněmovna a Senát“, z něhož lze jazykovým výkladem použití slova „usněst“ v singuláru dovodit, že se vztahuje ke každé z komor zvlášť.¹⁶⁸

Otázky ohledně ústavněprávního řešení vyvolává aplikace uvedeného ustanovení v případě, kdy závažné důvody, pro které prezident republiky nemůže vykonávat svůj úřad, nastanou v období, kdy nezasedá Poslanecká sněmovna.¹⁶⁹ Doslovné znění čl. 66 Ústavy tuto situaci neřeší, neboť počítá s tím, že se na nemožnosti prezidenta republiky vykonávat své pravomoci usnesou obě komory, což však za této situace není možné. Obzvlášť je třeba upozornit i na druhou větu tohoto článku, ze které vyplývá, že zatímco je předseda Poslanecké sněmovny oprávněn vykonávat některé pravomoci prezidenta podle čl. 62 Ústavy bez ohledu na to, zda byl úřad prezidenta uvolněn, nebo došlo pouze k přijetí usnesení podle čl. 66 Ústavy, v případě předsedy Senátu se s takovýmto výkonem počítá pouze v prvním z uvedených případů. Je tedy zřejmé, že Ústava vůbec nepředpokládá, že by k existenci závažných důvodů, pro které prezident nemůže vykonávat svoji funkci, došlo v období, kdy je rozpuštěna Poslanecká sněmovna.

¹⁶⁶ Srov. též *Wagnerová, E., - Dostál, M. - Langášek, T. - Pospíšil, I.* Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 524; *Bahýľová, L. - Filip, J. - Molek, P. - Podhrázský, M. - Suchánek, R. - Šimíček, V. - Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 818; pojetí jediného usnesení naopak zastává *Sládeček, V. - Mikule, V. - Syllová, J.* Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 949, s. 480

¹⁶⁷ *Filip, J. - Holländer, P. - Šimíček, V.* Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 735

¹⁶⁸ Srov. *Filip, J. - Holländer, P. - Šimíček, V.* Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 735

¹⁶⁹ Srov. *Suchánek, R., Jirásková, V. et al.*: Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009, s. 157-158

Důsledkem této situace by mohlo být, že žádný orgán nebude moci v tomto období vyhlásit volby do Senátu, jež by se tak musely konat až s časovým odstupem nepřesahujícím dva měsíce. Tento stav by mohl mít závažné důsledky z toho hlediska, že takhle vzniklý odstup několika týdnů až dvou měsíců by se promítl i do délky funkčních období Senátu, kdyby místo tří po sobě následujících dvouletých funkčních obdobích vždy následovalo jeho kratší a druhé delší. Za extrémní případ by bylo možné považovat i situaci, kdy prezident rozhodne o rozpuštění Poslanecké sněmovny, s ohledem na vznik závažných důvodů však již nebude schopen svým rozhodnutím vyhlásit nové volby. Takováto překážka by totiž na rozdíl od vyhlášení voleb do Senátu nemohla odpadnout ani postupem času, odhlédne-li se od možnosti uplynutí volebního období prezidenta, neboť Poslaneckou sněmovnu by nebylo možné bez vyhlášení voleb zvolit, a po dobu jejího rozpuštění by řešení nemohlo být nalezeno ani cestou přijetí změny ústavy, k jejímuž přijetí není po tuto dobu Senát podle čl. 33 odst. 2 Ústavy oprávněn. To znamená, že Ústava v tomto období možnost vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny žádným způsobem neumožňuje.

Právě novela Ústavy by byla do budoucna nejlepším řešením, jak odstranit výše popsané nedostatky dnešní ústavní úpravy. Přesto je však nezbytné zvážit, zda i za současné právní úpravy nelze akceptovat takový výklad, který by umožňoval předsedovi vlády vyhlásit volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu i bez usnesení Poslanecké sněmovny podle čl. 66 Ústavy, které by vzhledem k jejímu rozpuštění nemohlo být přijato. Prostor pro takovýto výklad bude dán především s ohledem na důsledky, jež by jinak nemožnost vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny měla pro fungování ústavního systému jako takového. Je nepředstavitelné, aby Ústava fakticky znemožnila vyhlášení a konání voleb do Poslanecké sněmovny nebo Senátu v řádných termínech a tím zabránila fungování základních demokratických mechanismů, na nichž je ústavní systém vytvořen. Pokud by pro rozpuštění Poslanecké sněmovny nebylo možné přijmout usnesení podle čl. 66 Ústavy v obou komorách Parlamentu, bude nezbytné akceptovat pod vlivem mimořádných okolností postup, který v co největší míře respektuje obecná ústavně stanovená pravidla a umožní včasné konání nových voleb. Tímto postupem přitom nemůže být nic jiného, než že předseda vlády podle čl. 66 Ústavy vyhlásí tyto volby pouze na základě usnesení Senátu o tom, že prezident republiky nemůže vykonávat svoji funkci. Ostatní pravomoci přitom vykonávat nebude, nýbrž vyčká na usnesení nově zvolené Poslanecké sněmovny, pokud budou důvody náhradního výkonu trvat i poté.

Zákon neupravuje, kdo je oprávněn podat návrh na přijetí usnesení podle čl. 66 Ústavy. Ve své komoře ho nepochybně může podat každý poslanec nebo senátor,¹⁷⁰ neboť jim obecně přísluší návrhací oprávnění. Tímto právem by nedisponovali pouze v případě, že by tak výslovně stanovil zákon ve vztahu ke konkrétnímu typu rozhodnutí komory, což v daném případě neplatí. Méně jednoznačná je aktivní legitimace prezidenta republiky nebo vlády, neboť v jejich případě lze z absence výslovného práva podat návrh naopak dovozovat, že jim nedisponují.¹⁷¹ V případě prezidenta republiky se toto oprávnění víceméně předpokládá z povahy věci, přičemž někteří autoři připouští, aby inicioval přijetí takového usnesení s ohledem na okolnosti, které mají nastat v budoucnu.¹⁷² Prezident musí mít nepochybně možnost iniciovat i přijetí usnesení, kterým bude uznáno, že dál netrvaly závažné důvody ve smyslu čl. 66 Ústava. Zůstává tedy otázkou, zda i v případě vlády lze akceptovat její aktivní legitimaci právě s ohledem na skutečnost, že předmětné usnesení se přímo dotýká jejich kompetencí, což samo o sobě odůvodňuje přinejmenším možnost iniciovat přijetí takového usnesení.¹⁷³ Zda komory Parlamentu akceptují takovýto návrh pro zařazení na program schůze, nebo budou vyžadovat jeho osvojení ze strany alespoň jednoho poslance, je víceméně otázka příští praxe, přičemž žádná z možností není apriorně ústavně nepřijatelná. Do budoucna by však bylo vhodné upravit otázku aktivní legitimace výslovně.

3.3. Formální a obsahové náležitosti usnesení

Předpokladem pro postup obou komor ve smyslu čl. 66 Ústavy je shoda na obsahových náležitostech jejich usnesení. Kromě konstatování, že prezident republiky nemůže vykonávat svoji funkci, se musí týkat i důvodů náhradního výkonu pravomocí a doby jeho trvání.

Důvody pro přijetí takovýchto usnesení musejí být pochopitelně známy v době jejich přijetí, a to i s ohledem na požadavek jejich přezkoumatelnosti. V této souvislosti nelze

¹⁷⁰ Shodně např. *Adamus, V.* K důvodům vzniku a zániku náhradního výkonu funkcí prezidenta republiky *in* *Správní právo*, 2004, č. 5-6, s. 271. *J. Filip* ve vztahu k jejich aktivní legitimaci upozorňuje na problém vztahů obou komor, čímž je pravděpodobně míněno, že člen jedné komory může takovýto návrh učinit pouze v ní, nikoliv i v komoře druhé. *Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 819-820

¹⁷¹ *V. Adamus* tímto zdůvodňuje nedostatek aktivní legitimace vlády. *Adamus, V.* K důvodům vzniku a zániku náhradního výkonu funkcí prezidenta republiky *in* *Správní právo*, 2004, č. 5-6, s. 271

¹⁷² *Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 819

¹⁷³ *J. Filip* považuje aktivní legitimaci za nepochybnou i s ohledem na postavení vlády v parlamentní formě vlády. *Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 819

opominout, že rozhodování Poslanecké sněmovny i Senátu je obvykle založeno na politické úvaze, kdy se shoda dostatečného počtu poslanců či senátorů musí vztahovat toliko k předmětu hlasování, nikoliv však i k jeho důvodům. To nakonec plyne již ze samotné podstaty parlamentního hlasování. Proces přijímání usnesení podle čl. 66 Ústavy naopak musí alespoň v nezbytné míře vést k tomu, že důvody, pro které prezident republiky nemůže vykonávat svoji funkci, budou jednoznačně formulovány, k čemuž současně musí být učiněna i relevantní skutková zjištění.¹⁷⁴ Požadavek odůvodnění, jež by byl přímo součástí usnesení, je proto logickým důsledkem, zohledňujícím navíc i specifickou povahu rozhodování zákonodárných sborů, když se prostřednictvím něj tyto důvody stanou součástí předmětu hlasování. Je přitom nezbytné, aby se obě komory shodly na stejných důvodech, nikoliv toliko na stupni závažnosti jinak rozdílných důvodů.¹⁷⁵ Přesto se však nejedná o zákonem stanovenou formální náležitost, protože lze připustit platnost i takového usnesení, v němž samotným sice nebudou výslovně uvedeny důvody, nebo tam nebudou uvedeny dostatečně určitě, s ohledem na konkrétní okolnosti však budou natolik zřejmé, že z hlediska případného přezkumu nebudou vyvolávat žádné pochybnosti.¹⁷⁶

Shoda se současně musí týkat i období, ve kterém má být prezident zastupován podle čl. 66 Ústavy. Nestanovují-li v tomto smyslu usnesení nic konkrétního, je třeba dovozovat, že pravomoci prezidenta mohou být vykonávány jiným orgánem okamžikem přijetí druhého usnesení. Praktický význam ve vztahu k počátku takového zastupování může mít otázka, zda v tomto směru má nebo nemá konstitutivní význam okamžik, kdy bude o jeho přijetí vyrozuměn prezident republiky. Pokud by totiž neměl vědomost o jeho přijetí, mohl by v mezidobí přijmout rozhodnutí, jehož platnost by se stala spornou. Ve skutečnosti je však takováto situace jen stěží představitelná. Především chápeme-li spojení „nemůže vykonávat“ jako výraz faktické nemožnosti, pak je možnost kolize výkonu pravomocí z povahy věci vyloučena. Pokud však bude usnesení přijato z jiného důvodu nebo dokonce důvodu, jenž jako závažný důvod podle čl. 66 Ústavy neobstojí, lze očekávat i s ohledem na současný stav informačních prostředků, že prezident republiky bude o přijetí usnesení bezprostředně informován. I tak je ale namístě, aby byl bez zbytečného odkladu oficiálně vyrozuměn ze

¹⁷⁴ To v konečném důsledku předpokládá i § 112 zákona o Ústavním soudu.

¹⁷⁵ Srov. *Wagnerová, E., - Dostál, M. - Langášek, T. - Pospíšil, I.* Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 528, *Bahýľová, L. - Filip, J. - Molek, P. - Podhrázský, M. - Suchánek, R. - Šimíček, V. - Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 820, bod 21

¹⁷⁶ Nejednalo by se např. o porušení čl. 66 Ústavy, pokud by usnesení obsahovalo pouze zmínku o vážném zdravotním stavu prezidenta, jež by nebyla dál konkretizována, pokud by podrobnosti o příčinách a vážnosti jeho stavu byly v tu dobu obecně známy.

strany předsedy příslušné komory. Zbývá dodat, že tato usnesení se nevyhlašují ve Sbírce zákonů.

Předmětné období nesmí přesahovat dobu, po kterou je tato podmínka splněna, může však být stanoveno pro kratší období. Je věcí komor zda se rozhodnou pro přijetí usnesení pouze na určitou dobu s tím, že v případě potřeby přijmou usnesení nové, nebo se rozhodnou pro přijetí usnesení na dobu neurčitou, což přichází v úvahu zejména v případě, kdy není možné předjímat, kdy se bude moci prezident opětovně ujmout svých pravomocí. Rozhodnou-li se ale pro druhou možnost, je jejich povinností zrušit tato usnesení bezprostředně poté, co důvody pro jejich přijetí odpadly.

Nakonec je třeba posoudit i možnost, že komory Parlamentu přijmou usnesení podle čl. 66 Ústavy s tím, že jeho účinky nastoupí k určitému pozdějšímu okamžiku. Nevyhnutným předpokladem bude jistota o tom, že v budoucnu nastane závažný důvod, který bude vyžadovat zastupování.¹⁷⁷ Právě v tom ale současně spočívá problematičnost této možnosti, neboť v této otázce nikdy skutečná jistota panovat nemůže. Jako příklad lze uvést plánovanou operaci prezidenta republiky s rehabilitací, na niž však prezident navzdory přijetí usnesení podle čl. 66 Ústavy nenastoupí, protože mu to neumožní aktuální politické okolnosti. V takovém případě bude nezbytné okamžitě zrušit předmětná usnesení. Nedojde-li však k tomu, nebo nedojde-li k tomu včas, nastoupí jejich účinky bez ohledu na to, zda jejich důvod skutečně nastal či nikoliv. Samotná usnesení přitom budou v rozporu s čl. 66 Ústavy od samotného počátku, a to bez ohledu na to, že v době jejich přijetí na ně mohlo být oprávněně hleděno jako na důvodné. Jejich soulad s uvedeným ustanovením by totiž závisel na tom, zda v okamžiku nastoupení jejich účinků skutečně existovaly předmětné závažné důvody, jež bylo možné s určitostí předvídat v době přijetí těchto usnesení. Relevanci by z tohoto hlediska nemohlo mít ani jejich případné pozdější nastoupení. Platnost těchto usnesení pro tento případ by nemohla být ani podmíněna splněním nějaké podmínky, např. v daném případě nástupem na operaci. Možnost podmínění platnosti usnesení tím, že bude naplněna určitá skutková podstata, totiž ve své podstatě odporuje účelu postupu podle čl. 66 Ústavy, kterým je vyloučení pochybností o důvodnosti náhradního výkonu pravomocí prezidenta. To, zda nastaly účinky usnesení, tak nesmí být předmětem další složité interpretace, ale musí být určeno jednoznačně, bez jakýchkoliv pochybností. I z tohoto důvodu lze považovat možnost odložení účinnosti usnesení podle čl. 66 Ústavy za spornou, nebo dokonce za nepřipustnou.

¹⁷⁷ Srov. Bahýľová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázský, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 818

3.4. Rozsah zastupování

Rozsah zastupování prezidenta republiky je vymezen přímo čl. 66 Ústavy, přičemž není v dispozici komor Parlamentu jej žádným způsobem měnit. Zásadně platí, že dojde-li k uvolnění úřadu prezidenta nebo přijmou-li komory usnesení, podle kterého prezident nemůže vykonávat svůj úřad, vykonává předseda vlády všechny pravomoci prezidenta, jež vyžadují kontrasignaci s výjimkou jmenování a povyšování generálů podle čl. 63 odst. 1 písm. g) Ústavy. Současně nekontrasignované kompetence přísluší podle čl. 62 Ústavy vykonávat předsedovi Poslanecké sněmovny, a to s výjimkou čl. 62 písm. f) až j) Ústavy (jmenování funkcionářů Nejvyššího soudu, udělování milosti, podepisování zákonů, právo vrátit zákon, jmenování funkcionářů Nejvyššího kontrolního úřadu).

Původní znění čl. 66 Ústavy neumožňovalo náhradní výkon pravomoci vyhlašovat volby do Poslanecké sněmovny a Senátu, což bylo důsledkem redakční chyby při přípravě Ústavy.¹⁷⁸ Tato skutečnost byly v odborné literatuře dlouhodobě předmětem kritiky, přičemž až ústavním zákonem č. 319/2009 Sb. došlo k doplnění tohoto ustanovení tím způsobem, že mezi pravomoci, které v době zastupování přecházejí na předsedu vlády, byla zařazena i předmětná pravomoc podle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy.¹⁷⁹

Zatímco rozdělení pravomocí mezi předsedu vlády a předsedu Poslanecké sněmovny podle toho, zda jsou nebo nejsou kontrasignovány, odráží úmysl ústavodárce, aby vláda participovala jen na části pravomocí prezidenta republiky,¹⁸⁰ není úplně zřejmé, z jakého důvodu nepřenesl na předsedu Poslanecké sněmovny výkon oprávnění jmenovat funkcionáře Nejvyššího soudu a Nejvyššího kontrolního úřadu. I na tyto funkce se totiž vztahuje zásada permanentního výkonu státní moci, pročež není důvod, aby měly odlišný režim, než je tomu u ostatních jmenovacích pravomocí, jež mohou být ve smyslu čl. 66 Ústavy vykonávány.

Nakonec je třeba dodat, že uvolní-li se úřad prezidenta v období, kdy je rozpuštěna Poslanecká sněmovna, vykonává pravomoci podle čl. 62 Ústavy předseda Senátu ve stejném rozsahu, v jakém by jinak příslušely předsedovi Poslanecké sněmovny. Ústava výslovně

¹⁷⁸ Předmětný stav vznikl v důsledku redakčního pochybení, kdy nebylo přečíslování výčtu kompetencí podle čl. 63 odst. 1) Ústavy promítnuto i do čl. 66 Ústavy; *blíže Bahýřová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnanek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 819-820.*

¹⁷⁹ Srov. např. *Pavliček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde, 2008, s. 488.*

¹⁸⁰ V případě předsedy Poslanecké sněmovny samozřejmě nelze mluvit o neodpovědnosti jako v případě prezidenta republiky, neboť je odpovědný Poslanecké sněmovně a ta ho může kdykoliv odvolat. Rovněž lze předpokládat, že se při svém působení bude opírat o stejnou většinu, jako vláda, i když dosavadní politický vývoj několikrát umožnil, aby předsedou Poslanecké sněmovny byl představitel politické strany, která stála v opozici vůči vládě. Konkrétně se jednalo o II. a V. volební období, resp. i III. volební období, byť tehdejší předseda V. Klaus byl zvolen na základě tzv. opoziční smlouvy.

nevylučuje, aby k rozpuštění Poslanecké sněmovny mohlo dojít i k době, kdy platí usnesení Parlamentu a Senátu podle čl. 66 Ústavy. Důvody rozpuštění nakonec mohou nastat bez ohledu na to, zda prezident republiky může vykonávat svůj úřad. To platí zejména o možnosti rozpuštění Poslanecké sněmovny na její vlastní návrh podle čl. 35 odst. 2 Ústavy. Pravomoc rozpustit Poslaneckou sněmovnu by v takovémto období měl její předseda, jemuž by tímto rozhodnutím zanikla funkce i mandát poslance. Problematickou by však nebyla tato skutečnost, nýbrž absence náhradního výkonu pravomocí prezidenta republiky podle čl. 62 Ústavy v takovémto případě. Ustanovení čl. 66 Ústavy totiž vůbec nepočítá s možností, že by v průběhu trvání příslušných usnesení došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny a možnost výkonu nekontrasignovaných pravomocí předsedou Senátu připouští pouze v případě, že se úřad prezidenta republiky uvolnil. Nejzávažnějším důsledkem tohoto stavu by tak byla absence orgánu, jenž by disponoval pravomocí jmenovat a odvolávat členy vlády, což představuje nepochybně mezeru v Ústavě, jež není odstranitelná výkladem.

Přijetím usnesení podle čl. 66 Ústavy je bez ohledu na faktický stav založena překážka, pro kterou prezident republiky nemůže vykonávat své pravomoci, a to bez ohledu na to, zda tyto pravomoci bude dočasně vykonávat jiný orgán nebo nikoliv. Není přitom podstatné, zda k výkonu určité pravomoci dochází prostřednictvím rozhodnutí nebo jiných aktů prezidenta republiky. Ve své podstatě tak v tomto období vykonává „holé prezidentství“, při němž disponuje toliko možností vzdát se úřadu a právem podat návrh na zrušení usnesení podle čl. 66 Ústavy, resp. návrh usnesení, podle kterého je schopen dál vykonávat svůj úřad. Pokud by přesto prezident přijímal rozhodnutí (akty) k výkonu svých pravomocí v tomto období, postupoval by *ultra vires* a tyto akty by byly nicotné.¹⁸¹

3.5. Řízení o zrušení usnesení podle čl. 66 Ústavy

Tím, že Ústava svěřila pravomoc autoritativně rozhodnout o tom, že prezident republiky nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad, oběma komorám Parlamentu, formulovala určitou pojistku před zneužitím této kompetence, neboť vyžadovaný souhlas podmínila požadavkem širšího politického konsenzu, přesahujícího pouhý souhlas vládní většiny poslanců, nebo pouze členů vlády. Zároveň umožnila prezidentovi republiky, aby se ochrany svého postavení mohl v případě přijetí usnesení podle čl. 66 Ústavy domoci právní cestou, konkrétně ve zvláštním řízení před Ústavním soudem.

¹⁸¹ Srov. Mikule, V. – Sládeček, V. Zákon o Ústavním soudu – komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 339

Označení tohoto řízení za „zvláštní“ není výrazem jen specifického předmětu řízení, nýbrž mu je třeba rozumět v relaci k ostatním „obecnějším“ pravomocem Ústavního soudu. Řízení o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy, upraveno v § 109 až § 116 zákona o Ústavním soudu, je totiž ve své podstatě *lex specialis* ve vztahu jak k řízení o kompetenčních sporech, a to mezi prezidentem a předsedou vlády nebo předsedou Poslanecké sněmovny, případně předsedou Senátu, jde-li o konkrétní výkon pravomoci, tak k řízení o ústavní stížnosti, a to proti usnesením komor Parlamentu.¹⁸² Uvedené je výrazem toho, že přijetí předmětného usnesení se sebou přináší dvě základní otázky, jež mohou být z ústavněprávního hlediska předmětem sporu. Podstatou první je samotná ústavnost takového usnesení, tedy, zda byly splněny všechny Ústavou stanovené podmínky pro jeho vydání. Nebylo-li tomu tak, navazuje na ni přirozeně otázka, jaké má tato skutečnost důsledky pro platnost rozhodnutí, jež učinili předseda vlády a předseda Poslanecké sněmovny vykonávající pravomoci prezidenta republiky na základě čl. 66 Ústavy.

Předmětem kompetenčního sporu v převažujícím pojetí by nepochybně mohl být spor mezi prezidentem republiky na straně jedné a předsedou vlády nebo předsedou Poslanecké sněmovny, případně předsedou Senátu, na straně druhé o vydání určitého rozhodnutí podle čl. 62 nebo čl. 63 Ústavy. Ústavní soud by se v případě takového sporu musel vypořádat s předběžnou otázkou platnosti usnesení podle čl. 66 Ústavy, neboť na té by závisel i samotný výsledek řízení. Obdobnou ústavněprávní relevanci by měl nepochybně i samotný spor mezi prezidentem republiky a komorami Parlamentu, v němž by již ale nešlo o spor o kompetenci, nýbrž o přezkum ústavnosti jejího výkonu. Aniž by byl na tomto místě prostor pro širší výklad této otázky, lze si představit, že by se prezident republiky, a to i vzhledem k dosavadní judikatuře Ústavního soudu, domáhal zrušení usnesení podle čl. 66 Ústavy ústavní stížností z důvodu porušení svého základního práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny. Pokud by totiž nebyly splněny podmínky pro přijetí usnesení podle čl. 66 Ústavy, jednalo by se o srovnatelný zásah do výkonu funkce prezidenta jako v případě jejího protiústavního zániku.¹⁸³ Vzhledem k existenci zvláštního řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. h) Ústavy, jež v sobě zahrnuje prvky obou uvedených řízení, je možnost domáhat se zrušení předmětného usnesení formou

¹⁸² Pojetí tohoto řízení jako kompetenčního sporu připouští i *Wagnerová, E., - Dostál, M. – Langášek, T. – Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem*, Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 528

¹⁸³ Ve vztahu k základnímu právu prezidenta republiky na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny by se tak analogicky uplatnili právní závěry obsažené v nálezu ze dne 12. září 2006 sp. zn. II. ÚS 53/06 (N 159/42 SbNU 305), týkajícím se odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu z funkce.

kompetenčního sporu nebo ústavní stížnosti vyloučena. Usnesení podle čl. 66 Ústavy může být pouze předmětem tohoto řízení, a to bez ohledu na to, zda by jinak přicházelo v úvahu i jiné řízení, na návrh jiných subjektů a za jiných procesních podmínek.

Předmětné řízení je koncipováno jako opravný prostředek prezidenta republiky proti usnesení komor, jimž se může domáhat jeho zrušení od samotného počátku nebo alespoň po dobu, během níž již dál nebyly dány závažné důvody podle čl. 66 Ústavy. Jen prezident republiky je aktivně legitimován k zahájení tohoto řízení, přičemž až do okamžiku, než se Ústavní soud odebere k závěrečné poradě, může svůj návrh vzít zpět. To znamená, že je pouze na prezidentovi, zda ústavnost usnesení podle čl. 66 Ústavy zpochybní nebo nikoliv. Pokud přitom předmětný návrh včas nepodá, nelze platnost těchto usnesení dál napadnout, a to ani formou předběžné otázky v jiném řízení. Ani Ústavní soud by tak nemohl přezkoumat případnou námitku nedostatku kompetence v řízení o ústavní stížnosti proti rozhodnutí vydanému v rámci náhradního výkonu pravomocí podle čl. 66 Ústavy. Kromě zpětvzetí návrhu dochází k jeho zastavení podle § 110 zákona o Ústavním soudu též v důsledku smrti prezidenta republiky. Tato skutečnost je pravděpodobně výrazem toho, že řízení jako takové nemá, jak bude uvedeno níže, zpětné účinky ve vztahu k náhradnímu výkonu kompetencí na jeho základě a směřuje pouze do budoucna, byť k jeho zrušení formálně dochází zpětně. Za těchto okolností se tak smrtí prezidenta republiky stává otázka důvodnosti usnesení podle čl. 66 Ústavy pouze akademickou, byť i s tímto závěrem lze polemizovat. Otázka důvodnosti postupu komor Parlamentu totiž může mít význam z hlediska možného poškození osobnostních práv prezidenta, resp. jemu blízkých osob,¹⁸⁴ případně může být předmětem širšího veřejného zájmu. Nadto není jasné, z jakého důvodu nedochází k zastavení řízení i v případě jiného způsobu zániku funkce, například vzdání se úřadu.

Podle § 109 odst. 2 zákona o Ústavním soudu počíná běžet lhůta pro podání návrhu přijetím usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu, čímž je třeba rozumět okamžikem, kdy toto usnesení je přijato druhou z komor. Problematičtější se jeví být stanovení jejího konce, neboť uvedené ustanovení umožňuje podat návrh až do deseti dnů poté, co podle usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu již prezident může opět vykonávat svůj úřad. Konec lhůty je tak rovněž vázán na okamžik, kdy takové usnesení přijme druhá z komor, i když samotný náhradní výkon funkce zaniká již okamžikem, kdy jedna z komor schválí takové usnesení,

¹⁸⁴ *Wagnerová, E., - Dostál, M. – Langášek, T. – Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 524*

z něhož vyplývá, že závažný důvod podle čl. 66 Ústavy dál netrvá.¹⁸⁵ Odvíjí-li se tedy podle tohoto ustanovení konec lhůty od přijetí okamžiku, kdy takovéto usnesení přijmou obě komory, nelze vyloučit, že možnost podání předmětného návrhu zůstane po delší dobu otevřena, pokud takovéto usnesení přijme jen jedna z komor, neboť předmětná lhůta by se odvíjela až od okamžiku, kdy by jej přijala i druhá komora.¹⁸⁶ Zákon rovněž nevylučuje, aby prezident republiky v tomto období podal návrh toliko proti tomuto trvajícím usnesení, jež příslušná komora odmítla revidovat. V případě, že by usnesení obou komor Parlamentu obsahovalo i dobu, po kterou mají trvat jeho účinky, je třeba § 109 odst. 2 zákona o Ústavním soudu interpretovat tím způsobem, že předmětná lhůta deseti dnů se odvíjí ode dne, kdy usnesení podle čl. 66 Ústavy pozbylo účinnosti.

Účastníky předmětného řízení jsou kromě prezidenta republiky i Poslanecká sněmovna a Senát. Jeho zvláštností je povinnost těchto dvou účastníků podle § 112 zákona o Ústavním soudu předložit Ústavnímu soudu neprodleně na jeho výzvu doklady, z nichž jejich usnesení vychází, a navrhnout případně další důkazy o tom, že prezident republiky v době přijetí usnesení a jeho trvání nemohl, popřípadě nemůže ze závažných důvodů svůj úřad vykonávat. Toto ustanovení tak společně s lhůtou 15 dnů od doručení návrhu, ve které má Ústavní soud podle § 115 odst. 1 zákona o Ústavním soudu povinnost rozhodnout, čímž je vyloučena nějaké rozsáhlé dokazování v této věci, opodstatňuje výše uvedené ustanovení závěr, že komory Parlamentu jsou jedinými nositeli důkazního břemena.¹⁸⁷ S tím koresponduje i účel řízení, kterým je přezkum důvodů, jež vedly komory k přijetí předmětného usnesení, nikoliv objektivní posouzení, zda v předmětném období byl nebo nebyl dán jakýkoliv závažný důvod ve smyslu čl. 66 Ústavy.¹⁸⁸ Nebudou-li proto tyto důvody v předmětném řízení prokázány, bude muset Ústavní soud návrhu prezidenta republiky vyhovět, aniž by dál zkoumal, zda nebyl dán případný jiný závažný důvod. Uvedené ale neznamená, že by prezident republiky jako účastník nemohl rovněž navrhnout důkazy ve

¹⁸⁵ V. Adamus označuje toto ustanovení ve slovech „Poslanecké sněmovny a Senátu“, obsažených v poslední části věty, za protiústavní, neboť podle jeho názoru stanovuje, že komory se musí usnést i na tom, že prezident opět nabude způsobilosti vykonávat svůj úřad. Adamus, V. K důvodům vzniku a zániku náhradního výkonu funkcí prezidenta republiky in Správní právo, 2004, č. 5-6, s. 273-274

¹⁸⁶ Wagnerová, E. - Dostál, M. - Langášek, T. - Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 525

¹⁸⁷ Srov. též Filip, J. - Holländer, P. - Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 735

¹⁸⁸ E. Wagnerová upozorňuje na to, že vedle pojetí, podle kterého se jedná o kvazisankční rozhodnutí, kdy by nemělo být vyžadováno, aby prezident důkazně spolupůsobil, lze připustit i takové pojetí tohoto řízení, že se jedná o spor prezidenta a komor Parlamentu „o tom, kdo z nich byl v návrhem vymezené době oprávněn vykonávat kompetence, které jinak náležejí hlavě státu, mělo by jít o řízení, v němž“ naopak „není žádný ze zúčastněných upřednostňován anebo naopak ve vztahu k důkaznímu břemenu tak, jak tomu je v řízení o kompetenčních sporech.“ Wagnerová, E. - Dostál, M. - Langášek, T. - Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 528

prospěch svého tvrzení.¹⁸⁹ Ústavní soud v předmětném řízení nařídí vždy ústní jednání a to nejpozději do pěti dnů ode dne, kdy mu byl návrh doručen.

Prezident republiky může podle § 114 zákona o Ústavním soudu podat v průběhu řízení návrh na vydání předběžného opatření, kterým by došlo k pozastavení výkonu pravomocí podle čl. 66 Ústavy a pozastavení vyhlášení podle čl. 52 Ústavy dosud nevyhlášených zákonů, ke kterým prezident republiky nemohl užít své právo vrátit zákon s připomínkami podle čl. 50 odst. 1 Ústavy. Pozastavení výkonu pravomocí podle čl. 66 Ústavy neznamena pozastavení účinnosti usnesení, podle kterého nemůže prezident republiky vykonávat svůj úřad, a tedy jeho důsledkem je dočasný stav, kdy až do konečného rozhodnutí Ústavního soudu nelze tyto pravomoci vůbec vykonávat. Právě na tuto skutečnost navazuje i možnost pozastavení vyhlášení zákonů podle čl. 52 Ústavy, neboť pravomoci prezidenta republiky podepisovat zákony a vrátit přijatý zákon s připomínkami nepřecházejí podle čl. 66 Ústavy na žádný orgán a v tomto období nejsou vůbec vykonávány, což znamená, že vyhlášení zákona může nastat bezprostředně po jeho schválení Parlamentem.¹⁹⁰ Předběžným opatřením je tak vytvořen prostor, aby mohl prezident republiky tuto kompetenci využít v případě, že Ústavní soud jeho návrhu na zrušení usnesení podle čl. 66 Ústavy vyhoví. Následně by tak měl být prezidentovi republiky doručen návrh zákona, přičemž od tohoto dne by běžela lhůta 15 dnů pro jeho případné vrácení.

Zákon o Ústavním soudu neřeší výslovně případnou situaci, kdy k přijetí usnesení podle čl. 66 Ústavy došlo v průběhu uvedené lhůty k vrácení zákona, aniž by prezident zákon podepsal nebo vrátil s připomínkami. Slovní spojení „nemohl užít své právo podle čl. 50 odst. 1 Ústavy“ podle § 114 zákona o Ústavním soudu je tak nezbytné interpretovat právě s ohledem na uvedenou 15 denní lhůtu, a tedy pokud ji před přijetím usnesení neměl prezident republiky k dispozici pro své rozhodnutí, je třeba, aby měl možnost využít její zbylou část po zrušení usnesení podle čl. 66 Ústavy. Došlo-li však ke schválení zákona Parlamentem v průběhu platnosti předmětných usnesení, přičemž Ústavní soud dospěje k závěru, že důvody pro jeho přijetí netrvaly toliko po určitou dobu, jež nastala po schválení tohoto zákona, pak není dán důvod, aby mu byla možnost vrátit zákon poskytnuta dodatečně, neboť v období jeho schválení by tuto pravomoc i tak nemohl vykonávat.

¹⁸⁹ Adamus, V. K důvodům vzniku a zániku náhradního výkonu funkcí prezidenta republiky *in* Správní právo, 2004, č. 5-6, s. 275

¹⁹⁰ Tímto způsobem došlo v roce 2003 k přijetí zákona č. 59/2003 Sb., kterým byl novelizován zákon o myslivosti (Poslanecká sněmovna, 2002-2006, sněmovní tisk č. 28), a zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů (Poslanecká sněmovna, 2002-2006, sněmovní tisk č. 51).

Ústavní soud rozhodne ve věci samé nálezem, zda v době přijetí usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy prezident republiky nemohl svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat, popřípadě kdy takováto překážka jeho výkonu pominula. V tomto smyslu přezkoumá napadené usnesení z hlediska důvodů, na jejichž základě bylo oběma komorami přijato. Ústavní soud naopak není oprávněn aprobovat jejich postup zpětně s ohledem na případný jiný důvod, neboť tím by nahrazoval jejich rozhodnutí. Nemůže tedy akceptovat jako závažný důvod jinou skutečnost, než z které komory Parlamentu prokazatelně vycházely při přijímání usnesení.

Dospěje-li Ústavní soud k závěru, že v době přijetí usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy nebyly závažné důvody, pro které by prezident republiky nemohl vykonávat svůj úřad, nebo že v době trvání takového usnesení pominuly, zruší svým nálezem takového usnesení zcela nebo pro odpovídající dobu. Jinak návrh zamítne. Důvody, na jejichž základě bylo usnesení vydáno, se musí vztahovat k okamžiku přijetí tohoto usnesení. Jejich absence na počátku období, jehož se usnesení podle čl. 66 Ústavy týká, znamená vždy důvod pro zrušení celého usnesení, a to bez ohledu na to, zda by takovéto důvody vznikly v průběhu tohoto období. V případě jejich pozdějšího zániku je naopak možné, zrušit usnesení toliko pro odpovídající dobu.

Důsledky zrušení tohoto usnesení upravuje § 116 zákona o Ústavním soudu tak, že úkony, vykonávané místo prezidenta republiky podle čl. 66 Ústavy předsedou vlády nebo předsedou Poslanecké sněmovny, popřípadě předsedou Senátu, v době, kdy podle zjištění Ústavního soudu nebyly závažné důvody, pro které by prezident republiky nemohl vykonávat svůj úřad, nepozbývají platnosti. Z hlediska aplikace tohoto ustanovení nelze rozlišovat mezi závěrem, že nebyly závažné důvody, a zrušením usnesení, které je ve smyslu § 115 zákona o Ústavním soudu vždy důsledkem právě absence těchto důvodů, byť se může vztahovat pouze k odpovídající době.¹⁹¹ Zrušení usnesení má ve smyslu tohoto ustanovení vždy účinky *ex nunc*. Zákonodárce dal v této souvislosti přednost právní jistotě před požadavkem ústavnosti, což však kompenzoval stanovením krátkých lhůt pro řízení, jakož i možností pozastavit výkon pravomocí podle čl. 66 Ústavy předběžným opatřením.¹⁹² Slabým místem takového vymezení účinků je nepochybně skutečnost, že neumožňuje zohlednit případy zneužití tohoto postupu, zejména bude-li jeho účelem přijetí určitého konkrétního rozhodnutí, k němuž může

¹⁹¹ Opačný názor zastává E. Wagnerová, když poukazuje na to, že § 116 zákona o Ústavním soudu nedopadá na případ, kdy Ústavní soud zruší usnesení jako celek. Srov. Wagnerová, E. - Dostál, M. – Langášek, T. – Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 532-533

¹⁹² Filip, J. – Holländer, P. – Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 742-743

dojít bezprostředně po přijetí těchto usnesení. Případné předběžné opatření Ústavního soudu, jež by bylo vydáno nejdříve v průběhu dnů, by pak na využití této kompetence nemohlo nic změnit, přičemž právě v takovémto případě by mělo své opodstatnění, kdyby účinky případného zrušení usnesení nastaly *ex tunc*.

Postup podle § 116 zákona o Ústavním soudu se uplatní pouze v případě, kdy Ústavní soud neshledá okolnosti, na jejichž základě byla přijata předmětná usnesení, za závažné důvody ve smyslu čl. 66 Ústavy, pro které prezident republiky nemohl vykonávat svůj úřad. Otázkou zůstává situace, kdy přijatá usnesení obou komor trpí takovou vadou, pro kterou je nebylo možné vůbec považovat za usnesení podle čl. 66 Ústavy. V takovém případě by měl Ústavní soud pouze vyslovit jejich neplatnost (nicotnost), neboť tato usnesení nemohla mít nikdy za následek vznik kompetence náhradních orgánů. To platí např. pro případy, kdy každá komora přijala usnesení z jiného důvodu, a tedy absentuje jejich shoda na „závažnosti“ určitého konkrétního důvodu.¹⁹³

3.6. Zánik náhradního výkonu

Náhradní výkon pravomocí prezidenta z důvodu, že se uvolnil úřad prezidenta republiky, zaniká okamžikem složení slibu jeho nástupce, jimž se tento ujímá své funkce. Jedná-li se ale o náhradní výkon, jenž byl konstituován na základě usnesení komor Parlamentu podle čl. 66 Ústavy, dochází k jeho zániku a) zánikem funkce prezidenta republiky, b) usnesením jedné z komor Parlamentu, že dál nejsou pro tento výkon dány důvody, c) uplynutím doby, na kterou byla usnesení podle čl. 66 Ústavy přijata, nebo d) nálezem Ústavního soudu, kterým vyhověl návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy. K jednotlivým důvodům je třeba uvést následující skutečnosti.

Usnesení podle čl. 66 Ústavy je vázáno na okolnosti vážící se k osobě konkrétního prezidenta republiky, pročež se i jeho účinky mohou vztahovat toliko k jeho mandátu. Náhradním výkonem pravomocí není nijak dotčena možnost prezidenta republiky vzdát se úřadu, ani jeho odpovědnost za velezradu, jejímž důsledkem může být ztráta úřadu prezidenta v důsledku vyhovění ústavní žalobě podle čl. 65 odst. 2 Ústavy. I v tomto období se tedy

¹⁹³ Obdobný názor zastává i E. Wagnerová, podle které by usnesení lišící se v popisu „skutkového základu“, tedy, pokud by obě komory spatřovaly „nemožnost prezidenta republiky vykonávat svůj úřad ze závažných důvodů“ v jiných skutečnostech, patrně vůbec nebylo schopné vyvolat Ústavou předpokládané následky. V tomto případě by šlo o paakt. Wagnerová, E. - Dostál, M. – Langášek, T. – Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 528

mohou uplatnit všechny přípustné způsoby zániku funkce prezidenta, v důsledku čehož by byla dál důvodem náhradního výkonu skutečnost, že se tento úřad uvolnil. Od tohoto okamžiku by tak nebylo možné zpochybnit náhradní výkon návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. h) Ústavy a v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny by příslušné pravomoci prezidenta vykonával předseda Senátu.

Ačkoliv samotné ustanovení čl. 66 Ústavy nestanovuje způsob, jakým má být stanoveno, že pominuly závažné důvody, pro které prezident republiky nemůže dál vykonávat svůj úřad, je v pravomoci každé z komor, zrušit nebo změnit své usnesení. Poslanecká sněmovna i Senát se tak mohou kdykoliv usnést, že tyto důvody dál netrvají.¹⁹⁴ Pokud tak přitom učiní alespoň jedna z nich, přestává tím být splněna podmínka podle čl. 66 Ústavy, neboť dál již nelze mít za to, že se na důvodnosti náhradního výkonu funkce usnesly obě komory. Jedná se o důsledek postupu podle tohoto ustanovení, kdy každá komora přijímá usnesení zvlášť, přičemž jejich právní účinky jsou vázány na pouhou skutečnost, že obě se usnesly na existenci předmětných závažných důvodů. Změna „názoru“ jedné z komor proto vede k tomu, že přestane být splněna podmínka jejich „usnesení se“, protože dál není náhradní výkon pravomocí možný. Logicky se tento závěr uplatní i v případě, pokud bylo konstatování těchto důvodů učiněno pouze k určitému časovému období.

Poslední důvod, tedy zrušení usnesení podle čl. 66 Ústavy nálezem Ústavního soudu, byl blíže vyložen výše.

Závěrem této části je třeba konstatovat, že Ústava nijak neřeší případný problém, jenž by mohl vzniknout v důsledku dlouhodobé nebo trvalé neschopnosti prezidenta republiky vykonávat svůj úřad. Pokud by nebyl prezident za této situace ochotný, nebo dokonce schopen, vzdát se svého úřadu, mohl by náhradní výkon trvat i několik let. Ústavní listina pro takovýto případ umožňovala zvolit prezidentu republiky náměstka, jenž jej po tuto dobu zastupoval a vykonával jeho pravomoci.¹⁹⁵ Tento institut přetrvával v ústavním pořádku až do účinnosti Ústavy z roku 1960, která umožňovala pouze náhradní výkon pravomocí vládou. K doplnění právní úpravy došlo až v roce 1975, tedy v průběhu účinnosti ústavního zákona o československé federaci, kdy s ohledem na dlouhodobou neschopnost prezidenta L. Svobody vykonávat svůj úřad přijalo Federální shromáždění ústavní zákon č. 50/1975 Sb., kterým byl doplněn čl. 64 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, tím způsobem,

¹⁹⁴ *Wagnerová, E. - Dostál, M. – Langášek, T. – Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem*, Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 525; *Adamus, V. K důvodům vzniku a zániku náhradního výkonu funkcí prezidenta republiky in Správní právo*, 2004, č. 5-6, s. 273-274

¹⁹⁵ Podle § 61 odst. 1 ústavní listiny mohlo Národní shromáždění zvolit náměstka prezidentu republiky, jenž byl déle než 6 měsíců zaneprázdněn nebo churav a usnesla-li se na tom vláda za přítomnosti tří čtvrtin svých členů. Úřad náměstka v takovém případě trval až do pominutí této překážky.

že na jeho základě mohlo Federální shromáždění zvolit jeho nástupce na nové funkční období v případě, že dosavadní prezident nemohl vykonávat svůj úřad po dobu víc než rok. K zániku funkce dosavadního prezidenta republiky v takovém případě došlo okamžikem složení slibu jeho nástupce, což sice nebylo stanoveno výslovně, jednalo se však o nezbytný důsledek, neboť úřad prezidenta republiky nemohly vykonávat dvě osoby současně. Nepochybně vhodným řešením do budoucna by bylo, aby Ústava rovněž reflektovala dlouhodobou neschopnost prezidenta republiky vykonávat svůj úřad tím, že by s takovouto skutečností spojila zánik jeho funkce.

4. Politická neodpovědnost a kontrasignace

Jedna z nejdiskutovanějších otázek, jež se váže k postavení prezidenta republiky v ústavním systému, se týká rozsahu, v jakém může samostatně přijímat politická rozhodnutí. Nejedná se přitom pouze o teoretický problém. Po období dvou silných prezidentů a delších obdobích existence vlád opírajících se toliko o křehkou parlamentní většinu a jejich častého střídání je realitou, že prezident republiky v českém politickém systému neplní pouze reprezentativní funkci, nýbrž aktivně zasahuje do politického dění. Z hlediska ústavního práva je však podstatné, zda je tento stav pouze výrazem faktických politických poměrů nebo zda rovněž odpovídá i postavení a roli, jakou mu vymezil ústavodárce. Tato otázka nabývá na významu zejména tehdy, kdy mezi prezidentem republiky a vládou nedochází ke shodě při výkonu jejich kompetencí. Její zodpovězení přitom není triviální a promítá se do něj řada faktorů, mezi které patří vedle obsahu jednotlivých pravomocí i určitá základní východiska, jimiž ústavodárce v obecné rovině vymezil postavení prezidenta, a jejich ustálená interpretace. Právě neodpovědnost prezidenta republiky z výkonu své funkce podle čl. 54 odst. 3 Ústavy plní při této interpretaci stěžejní funkci.

Na rozdíl od jiných právních odvětví má v ústavním právu pojem odpovědnosti dvojitý význam. Vedle obecného pojetí právní odpovědnosti, jehož obsahem je vznik povinnosti jako důsledek určitých skutkových okolností, označuje tento pojem rovněž vzájemný vztah dvou ústavních orgánů, z nichž jmenování a odvolání jeho představitelů závisí na vůli druhého orgánu, přičemž případné odvolání nemusí být důsledkem porušení právní povinnosti, nýbrž toliko neshody z hlediska posouzení účelnosti jeho jednání. Typickým příkladem této odpovědnosti, která bude s ohledem na svoji povahu dále označována jako odpovědnost politická, je právě možnost parlamentu vyslovit vládě kdykoliv a z jakéhokoliv důvodu nedůvěru.

Ačkoliv se Ústava výslovně nezmiňuje o politické odpovědnosti, je právě tomuto typu odpovědnosti věnován prostor v odborné literatuře, judikatuře i veřejné diskusi o postavení prezidenta obecně. Rozsah oprávnění prezidenta republiky je totiž často interpretován nebo hodnocen právě prizmatem toho, že není politicky odpovědný. V této souvislosti není bez významu rozpracování tohoto pojmu v jednotlivých fázích ústavního a politického vývoje, neboť jeho pojetí v jednotlivých fázích ústavního vývoje vždy navazovalo nebo se naopak vymezovalo vůči pojetím, jež mu předcházely. Týká se to přitom i současného pojetí politické odpovědnosti podle čl. 54 odst. 3 Ústavy, pročež této genezi bude věnován širší prostor.

4.1. Od absolutního monarchy k neodpovědné hlavě státu

O odpovědnost hlavy státu v právním smyslu se nemůže jednat v případě, že má postavení suveréna, případně opírá-li legitimitu svoji moci pouze o transcendentní zdroj (např. Boží vůli). V takovém případě totiž chybí subjekt, vůči němuž by hlava státu mohla skládat účty ze svého působení,¹⁹⁶ neboť suverén pojmově nemůže být nikomu odpovědný a nemůže se ani (z hlediska vlastního právního řádu) dopustit bezpráví. Sám je naopak zdrojem legitimacy pro výkon státní moci ze strany ostatních subjektů.

Z pohledu moderního ústavního práva je takovéto postavení hlavy státu neudržitelné a překonané, a to z několika důvodů. Především v demokratickém státě je suverénem lid jako celek, pročež není akceptovatelné, aby výkon veřejné moci na úrovni nejvyšších státních orgánů nebyl alespoň zprostředkovaně legitimován na základě pravidelně se opakujících všeobecných voleb. Druhý důvod souvisí se zásadou právního státu, se kterou je spojena i vázanost orgánů veřejné moci právem. Tyto orgány tak mohou jednat pouze v případech a v mezích stanovených zákonem, a naopak nesmí postupovat svévolně. S tímto konceptem právního státu přitom není slučitelné, aby určitý akt, byť by byl jinak protizákonný, byl považován za v souladu se zákonem pouze z důvodu, že jej učinila hlava státu.

Je zřejmé, že pojem odpovědnosti mohl ve vztahu k hlavě státu nabýt významu až v souvislosti s oslabováním absolutistického postavení panovníků pod vlivem společenských a politických změn, doprovázených v řadě evropských zemí mocenským střetem mezi panovníkem a parlamentem, resp. jinými složkami společnosti. Předpokládal totiž, že panovník bude při svém rozhodování omezen, a tedy, že přinejmenším výkon některých jeho oprávnění bude vyžadovat spoluúčast jiného subjektu nebo mu dokonce vůbec nebude svěřen. Zásadní v tomto smyslu byla především jeho zákonodárná (normotvorná) kompetence. Důsledkem jejího pozbytí, byť i jen co do možnosti jí sám vykonávat, totiž do budoucna musel i on sám být vázán zákonem, s čímž pochopitelně souvisela otázka jeho odpovědnosti v případě, že takovýto zákon poruší. Ústavní vývoj jednotlivých zemí nabízí v tomto smyslu řadu možných řešení, jež měly často povahu ústavního kompromisu mezi králem a jinými složkami společnosti, požadujícími vyšší míru participace na veřejné moci.

Neodpovědnost panovníka v tomto období je především přirozeným výsledkem kontinuity jeho postavení, neboť ani v nových ústavních poměrech nebyl panovník pouhým

¹⁹⁶ *Scheuner, U.* Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung in Festschrift für Gebhard Müller. Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1970, 386

„ustanoveným“ orgánem, ačkoliv již dál fakticky nemohl být považován za neomezeného suveréna. Nové ústavní poměry neznamenal jeho opětovné ustanovení, nýbrž pouze změnu v jeho postavení. Takovýto posun lze ilustrovat především na příkladu britské monarchie. Veřejné právo ve Velké Británii dosud uznává královská prerogativa, tedy z pohledu naší terminologie ústavní pravomoci, jež tradičně náleží králi (královně), aniž by měly svůj základ v psaném právu. Král je mimo jiné součástí moci zákonodárné, stojí v čele výkonné moci, v mezinárodních vztazích vystupuje jako hlava státu a jeho jménem jsou vyhlášovány rozsudky. Toto jeho postavení je však fakticky jen formální, neboť s výjimkou některých pravomocí jsou královská oprávnění plynoucí z uvedeného postavení vykonávána vládou.¹⁹⁷ Uplatní-li se tedy v rovině osobní odpovědnosti panovníka zásada *king can't do no wrong*, je její akceptovatelnost v dnešní době částečně dána i tím, že král až na výjimky fakticky nečiní svá rozhodnutí samostatně. To umožňuje, aby za výkon jeho pravomocí právně odpovídali příslušní státní úředníci, jakož i aby tento výkon podléhal v plné míře politické kontrole ze strany parlamentu.¹⁹⁸

Uvedené postavení je výsledkem historického vývoje britské monarchie, který charakterizovala postupná změna úlohy panovníka z přijímatele a vykonatele politických rozhodnutí na garanta stability a kontinuity státu. Rozhodující střet mezi panovníkem a parlamentem přitom proběhl již v rámci *Slavné revoluce* v roce 1688, v jejímž důsledku parlament autoritativně zasáhl do nástupnictví a součástí královny přísahy stanovil též závazek dodržovat zákony schválené parlamentem.¹⁹⁹ Ústavní vývoj v řadě jiných evropských zemí takovouto kontinuitu neumožňoval, a byl mnohem víc poznačen změnami ve státoprávním myšlení především pod vlivem Velké francouzské revoluce, což se promítalo i do pojetí odpovědnosti hlavy státu. Ačkoliv si řada panovníků udržela své mocenské postavení v rámci ústavního systému, politický a společenský vývoj se promítl do požadavku odpovědnosti za výkon veřejné moci bez ohledu na to, zda tímto vykonavatelem je hlava státu. V této souvislosti lze poukázat na příklady řešení této otázky v ústavních systémech Rakouska a Německa.

¹⁹⁷ Barnett, H. *Constitutional & Administrative Law*. London – Sydney – Portland: Cavendish Publishing Limited, 2004, s. 130

¹⁹⁸ Srov. Barnett, H. *Constitutional & Administrative Law*. London – Sydney – Portland: Cavendish Publishing Limited, 2004, s. 154

¹⁹⁹ Tento závazek je začleněn do znění přísahy obsažené v zákoně o korunovační přísaze (*Coronation Oath Act*) z roku 1688, podle něhož složili v roce 1689 poprvé přísahu král William III. a královna Marie II, vládnoucí společně. Přeskočení nástupnictví se týkalo toho, že Marie II. byla jako následník trůnu v pořadí až po synovi Jakuba II., jenž uprchl ze země koncem roku 1688, což bylo Parlamentem formálně prohlášeno za jeho abdikaci.

Rakouská prosincová ústava ve vztahu k ústavnímu postavení rakouského císaře stanovila jeho posvátnost, neporušitelnost a neodpovědnost,²⁰⁰ z čehož se dovozovalo, že císař za žádných okolností nemůže být volán k odpovědnosti, a to ani politicky, ani trestněprávně.²⁰¹ Na základě kontrasignace aktů monarchy však přebíral odpovědnost příslušný ministr za to, že tyto budou „dle ústavy a zákona“²⁰², přičemž říšská rada mohla na základě zákona o odpovědnosti ministerské²⁰³ ministra obžalovat pro porušení zákona. Rovněž německá říšská ústava z roku 1871 vyžadovala pro všechny vládní akty císaře kontrasignaci odpovědného říšského kancléře.²⁰⁴

V obou případech bylo účelem kontrasignace založení odpovědnosti za akty panovníka, která však měla charakter zvláštní trestní odpovědnosti a v žádném případě ji nebylo možné zaměňovat s politickou odpovědností v jejím dnešním pojetí. Té především odpovídá již tehdy obecně uznávaná zvyklost britského ústavního práva, podle které kabinet odstoupí, vysloví-li mu parlament nedůvěru.²⁰⁵ Tato odpovědnost přitom měla ve vztahu k hlavě státu význam právě proto, že královská prerogativa byla až na výjimky vykonávána vládou. Rakouský a německý císař ale v důsledku odpovědnosti svých ministrů nepřestávali být původci svých rozhodnutí, a to nejen formálně, ale i co do jejich obsahu. Odpovědnost příslušného ministra tak v rakouském právu neznamenal též materiální omezení pravomocí panovníka. Ten totiž mohl vzdorujícího ministra vždy propustit a svého rozhodnutí dosáhnout jmenováním nového ministra, jenž by s jeho kontrasignací neměl problém.²⁰⁶ Ani v německém právu nevedla kontrasignace k tomu, že vládní moc přešla z císaře na říšského kancléře.²⁰⁷ Ten byl nadále jmenován a propouštěn podle vůle císaře.²⁰⁸ Samotný obsah ministerské odpovědnosti v tomto období tak bylo možné spatřovat v povinnosti informovat a zdůvodňovat své kroky

²⁰⁰ Ustanovení čl. 1 základního zákona státního č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a výkonné

²⁰¹ von *Herrnritt*, R. Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1909, s. 114

²⁰² Ustanovení čl. 9 odst. 2 základního zákona státního č. 145/1867 ř. z. o užívání moci vládní a výkonné

²⁰³ Zákon č. 101/1867 ř. z., o odpovědnosti ministerské

²⁰⁴ Ustanovení čl. 17 německé říšské ústavy z roku 1871

²⁰⁵ V 18. a 19. století byla tímto způsobem vyslovena nedůvěra vládě v letech 1782, 1841, 1855, 1866, 1868, 1885, 1886, 1892 a 1895. Ve všech případech následovala rezignace předsedy vlády nebo rozpuštění parlamentu na jeho návrh.

²⁰⁶ Ve vztahu k jmenování a propouštění ministrů byla otázka jejich kontrasignace sporná, v praxi ale nebyla vyžadována. Srov. *Melichar*, E. Geschichte und Funktion der Gegenzeichnung, insbesondere in der österreichischen Verfassungsentwicklung in Festschrift Hans Lentze. Innsbrück-München: Universitätsverlag Wagner, 1969, s. 404-405

²⁰⁷ Tato skutečnost byla zdůrazněna i výnosem (*Erlaß*) pruského krále, jenž byl současně německým císařem, k státnímu ministerstvu ze dne 4. ledna 1882. Kontrasignací nedochází k přenesení rozhodovací pravomoci. Ministři i všichni státní úředníci jsou povinni hájit rozhodnutí krále. Srov. *Huber*, E. R. (Hrsg.) Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. Band 2. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Kohlhammer, 1986, s. 402-404

²⁰⁸ Srov. např. *Schulz*, A. Die Gegenzeichnung. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung. Berlin: Duncker & Humblot, 1978, s. 60

parlamentu, dále v možnosti parlamentu obžalovat jej pro porušení ústavy a nakonec v možnosti odmítnout vládní návrh zákona nebo dokonce návrh státního rozpočtu.²⁰⁹

Neodpovědnost panovníka, který přestal být neomezeným suverénem, avšak dál významně participoval na výkonu státní moci a přijímání politických rozhodnutí, byla především výsledkem kontinuity jeho postavení a jako taková byla i právně akceptována. Nelze na ni proto nahlížet pouze z hlediska postupně se utvářejících principů suverenity lidu a právního státu, neboť sama o sobě není s těmito principy slučitelná. Již v jednotlivých zmíněných obdobích lze v postavení panovníka vedle jeho pravomocí spadajících sice převážně do moci výkonné, avšak též do mocí zákonodárné a soudní, i jeho integrující funkci jako hlavy státu ve vztahu k státu jako celku. Právě tato integrující funkce nebyla oslabováním jeho pravomocí dotčena, protože bylo na jeho neodpovědnost možné nahlížet i jako na určitý funkční prvek v zájmu fungování státu, jež se ve své podstatě přenesl i do postavení panovníka v rámci parlamentní formy vlády, v jejímž rámci se promítla i do postavení prezidenta. V této souvislosti plnila neodpovědnost hlavy státu i účel ochrany její autority, přičemž právě tento funkční prvek legitimizoval její právní a politickou neodpovědnost v nových ústavních poměrech, tedy i postavení prezidenta v parlamentních republikách, což lze znázornit i na úvahách konstitucionalistů vztahujících se k § 66 ústavní listiny, jehož je součástí i dnes platné Ústavy.

Podle § 66 ústavní listiny nebyl prezident republiky odpověden z výkonu svého úřadu, přičemž z jeho „projevů“ souvisejících s tímto úřadem odpovídala vláda. Na toto ustanovení navazoval požadavek spolupodpisu všech prezidentových úkonů moci vládní a výkonné ze strany odpovědného člena vlády, jenž byl podle § 68 ústavní listiny podmínkou jejich platnosti. Prezident tak nedisponoval žádnou pravomocí, kterou by mohl vykonávat nezávisle na vládě, jejíž členové byly přes tento spolupodpis politicky i právně odpovědní. Vzhledem k tomu, že republikánská ústava navázala zachováním neodpovědnosti hlavy státu na postavení panovníka, musel být s ohledem na nové ústavní poměry a demokratický princip nezbytně reformulován i její účel. Na tento problém v období platnosti ústavní listiny zevrubně upozornil E. Sobota, podle něhož na rozdíl od absolutní monarchie není možné hledat transcendentní důvody neodpovědnosti prezidenta, kterým byla např. autorita propůjčená panovníka božskou prozřetelností.²¹⁰ V republikánské demokracii mohla být podle jeho názoru pro omezení odpovědnosti prezidenta směrodatná jen účelnost. Důvod politické a

²⁰⁹ Herzog, R. *Entscheidung und Gegenzeichnung in Festschrift für Gebhard Müller*. Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1970, s. 119

²¹⁰ Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A. *Československý prezident republiky*. Praha: Orbis, 1934, s. 29

státoprávní neodpovědnosti hlavy republikánského státu přitom spatřoval v nezbytnosti ochrany vážnosti a pozice prezidenta republiky v případě politického pnutí a krizí.²¹¹ Ve vztahu k vyloučení trestněprávní nebo disciplinární odpovědnosti prezidenta republiky zdůraznil, že jejím účelem je zachování obecné důvěry v tento orgán, aby jeho postavení nemohlo být ohroženo v důsledku skutečností, kterých příčina by spočívala v samotné jeho osobě.²¹² Rovněž R. Janeček přisuzoval omezení odpovědnosti prezidenta republiky účel šetřit prestiž „hodnosti“ prezidenta republiky a vážnosti státu.²¹³

Samotná důvodová zpráva k ústavní listině odpověď na otázku účelu neposkytuje, nýbrž neodpovědnost prezidenta republiky pouze konstatuje.²¹⁴ Lze usuzovat, že absence nezbytnosti zásadního zdůvodnění tohoto institutu byla dána i tím, že neodpovědnost hlavy státu byla obsažena v ústavách jiných zemí. Zvlášť významné bylo především postavení prezidenta podle ústavy Třetí Francouzské republiky z roku 1875, která sloužila ústavní listině jako vzor²¹⁵ a jejímuž rozboru s důrazem na odpovědnost prezidenta a vlády věnovala prostor i již zmíněná důvodová zpráva.²¹⁶ Podle této ústavy byl prezident odpovědný z výkonu své funkce v případě velezrady (*haute trahison*), jinak byl politicky neodpovědný.²¹⁷

4.2. Politická neodpovědnost jako právní institut prvorepublikového ústavního práva

V dobové literatuře vztahující se k neodpovědnosti prezidenta republiky podle § 66 ústavní listiny byl předmětem sporu již samotný právní charakter politické odpovědnosti. Ve své monografii věnované odpovědnosti prezidenta a vlády R. Janeček sice nevylučoval její stanovení právním řádem, což závisí na ústavě jednotlivých států, zpochybňoval však samotnou možnost její normativní úpravy. Nesouhlasil s tím, že právním řádem lze zabezpečit

²¹¹ „Pokud se pokládá za nutné, aby i v republikánské demokracii byl orgán, jehož úkolem jest státi nad vlněním dočasných situací a přenášeti vývoj veřejných věcí ve státi přes příležitostné krise, dotud je nezbytno, aby tento orgán nemohl býti zasažen ve své vážnosti a posici důsledky takových politických posunů.“ *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* Československý prezident republiky. Praha: Orbis, 1934, s. 29

²¹² *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* Československý prezident republiky. Praha: Orbis, 1934, s. 29-30

²¹³ *Janeček, R.* Odpovědnost prezidenta republiky a vlády. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1922, s. 86

²¹⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje Ústavní listina, podle *Weyr, F. – Neubauer, Z. (ed.)* Ústavní listina Československé republiky. Její znění s poznámkami. Praha: Orbis, 1931, s. 114-115

²¹⁵ *Adler, F.* President republiky in *Hácha, E. – Hoetzel, J. – Weyr, F. – Laštovka, K. (ed.)* Slovník veřejného práva československého. Svazek III. Brno: Polygrafia, 1934, s. 552

²¹⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje Ústavní listina, podle *Weyr, F. – Neubauer, Z. (ed.)* Ústavní listina Československé republiky. Její znění s poznámkami. Praha: Orbis, 1931, s. 121-126

²¹⁷ Čl. 6 (francouzského) zákona ze dne 25. února 1875 týkajícího se organizace veřejné moci; k tomu je třeba doplnit, že podle téhož ustanovení byla výslovně stanovena politická odpovědnost ministrů, tedy jejich odpovědnost za všeobecnou politiku vlády, s čímž souvisel institut ministerské kontrasignace jako předpoklad platnosti aktů prezidenta (čl. 3 téhož zákona).

z politických postulátů plynoucí nadřazenost či podřazenost, případně vzájemnou závislost orgánů státu.²¹⁸ Podle jeho názoru může politická zásada z normativního hlediska znamenat jen přání nebo směrnicí, nemůže však zajistit, že se skutečně uplatní. Vycházev z normativního pojetí právního řádu dále dovodil, že politická odpovědnost nebo neodpovědnost hlavy státu a ministra může být jen do jisté míry obsahem právní normy a tudíž odpovědností právní jen potud, pokud se její obsah nepřičí možnému obsahu normativní povinnosti, popřípadě pokud se nezprošťuje této povinnosti.²¹⁹ Jako přičící se přitom shledává nemožnost subjektu normy působit na subjekt povinnosti v případě politických zásad, např. aby se jeden státní orgán vždy řídil názory orgánu jiného.²²⁰

Přesto, že R. Janeček poukázal na meze právního významu politické odpovědnosti, nevyloučil, že za určitých okolností, kdy prezident republiky bude nucen jednat „na vlastní pěst“ bude jeho politická odpovědnost dána v tom, že bude nucen odstoupit nebo se podřídit, nedojde-li k jeho názorové shodě s Národním shromážděním a vládou, jež se ukáže být v konkrétní věci politicky silnější.²²¹ Přípuštění této možnosti v tomto období přitom nebylo jen teoretické, nýbrž mělo svůj vzor v již zmíněném ústavním systému Třetí francouzské republiky, v němž došlo v důsledku politické praxe k modifikaci odpovědnostního vztahu prezidenta a fakticky dominantního parlamentu. Již bylo zmíněno, že prezident republiky podle příslušné ústavy nebyl odpovědný z výkonu své funkce. Po střetu prezidenta P. de Mac-Mahona s Národním shromážděním o podobu vlády v letech 1877 až 1878, který vedl v lednu 1879 k jeho abdikaci, se však ustálil nepsaný ústavní princip pro výkon úřadu prezidenta zformulovaný jeho nástupcem J. Grévym (tzv. *Constitution Grévy*), podle něhož s ohledem na zásady parlamentního režimu nebude prezident vstupovat do konfliktu proti vůli lidu, jež byla vyjádřena příslušnými ústavními orgány.²²² Podstatou uvedeného principu byla povinnost prezidenta podvolit se politické vůli komor parlamentu nebo odstoupit.²²³

Za „noetický poklesek“²²⁴ označil stanovení politické odpovědnosti, resp. neodpovědnosti, F. Weyr, když poukázal, že tento pojem má smysl jen v rovině skutečných dějů jako představa o výslednici skutečných (politických) mocenských poměrů. Naopak jej

²¹⁸ Janeček, R. Odpovědnost prezidenta republiky a vlády. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1922, s. 57

²¹⁹ Janeček, R. Odpovědnost prezidenta republiky a vlády. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1922, s. 58

²²⁰ Janeček, R. Odpovědnost prezidenta republiky a vlády. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1922, s. 58

²²¹ Janeček, R. Odpovědnost prezidenta republiky a vlády. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1922, s. 85

²²² „*Soumis à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes constitutionnels.*“ podle Grote, R. Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis. Baden-Baden: Nomos Verl.-ges., 1995, s. 19

²²³ Grote, R. Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis. Baden-Baden: Nomos Verl.-ges., 1995, s. 18-19

²²⁴ Weyr, F. Soustava československého práva státního. Praha: Fr. Borový, 1924, s. 48

ztrácí při přenesení do roviny normativní, neboť sám se svojí podstatou vzpírá normativní úpravě.²²⁵ „Býti odpovědným“ znamená „míti povinnosti“ a „odpovědným býti někomu“ zas, že obsah povinnosti povinnostního subjektu je konstruován jako subjektivní oprávnění určitého oprávněného subjektu, kterému je povinnostní subjekt „odpověden“ pro případ, že své povinnosti nekoná.²²⁶ Weyr vycházel z běžného pojetí pojmu politické odpovědnosti vlády, které vymezuje dvěma znaky, a to tím, jí vůči povinnostnímu subjektu uplatňuje parlament,²²⁷ a že k jejímu uplatnění ze strany parlamentu není nezbytné porušení právní povinnosti ze strany odpovědného subjektu, nýbrž „stačí pouhá *neshoda* mezi ní a parlamentem“.²²⁸ Takto chápanou politickou odpovědnost ale Weyr nepovažuje za právní normu. Přisuzuje jí povahu výroku, že „zmíněná „neshoda“ mezi ministrem (panovníkem) a sněmovnou nastati nemůže“, což je však zásada, kterou žádný právní řád nemůže zaručit.²²⁹

Uvedená zásada je tak ve své podstatě pouze přáním nebo směrnicí, jak má dopadnout politický zápas dvou samostatných činitelů,²³⁰ tedy v čí prospěch má být uvedena neshoda vyřešena. Pokud se nepodvolí odpovědný orgán názoru orgánu silnějšího, bude tak logickým důsledkem, a to bez ohledu na výslovnou právní úpravu, jeho demise. Výslovně stanovené oprávnění Poslanecké sněmovny vyslovit nedůvěru vládě, s níž je spojena povinnost vlády podat demisi,²³¹ chápe Weyr jako právně-politickou odpovědnost, tedy jako politickou odpovědnost, která však má právně stanovené důsledky. Těmi bude již zmíněná povinnost vlády podat demisi a povinnost prezidenta jí přijmout, jakož i nejmenovat do ní členy vlády dosavadní.²³² Na tomto místě lze rovněž zmínit obdobný názor Z. Neubauera, podle kterého má-li projev nedůvěry parlamentu vládě za následek pouze politickou nutnost demise vlády, jedná se o odpovědnost politickou. Pokud je však tento důsledek stanoven jako povinnost výslovně ústavní normou, jedná se o odpovědnost právní.²³³

Důraz na odlišení politické a právní odpovědnosti kladl i J. Krejčí, jenž otázku politické neodpovědnosti prezidenta republiky chápal v první řadě jako zajištění jeho nezávislosti (neodvislosti) na parlamentu. Jeho nezávislost odůvodňoval požadavkem účelnosti postavení hlavy státu ve státě parlamentárním.²³⁴ Stanovení neodpovědnosti

²²⁵ Weyr, F. Soustava československého práva státního. Praha: Fr. Borový, 1924, s. 236

²²⁶ Weyr, F. Soustava československého práva státního. Praha: Fr. Borový, 1924, s. 236

²²⁷ Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 54-55

²²⁸ Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 55

²²⁹ Weyr, F. Soustava československého práva státního. Praha: Fr. Borový, 1924, s. 237

²³⁰ Weyr, F. Soustava československého práva státního. Praha: Fr. Borový, 1924, s. 238

²³¹ Čl. 77 a čl. 78 ústavní listiny

²³² Weyr, F. Soustava československého práva státního. Praha: Fr. Borový, 1924, s. 287-288

²³³ Neubauer, Z. Státověda a theorie politiky. Praha: Jan Leichter, 1947, s. 290

²³⁴ Krejčí, J. O zodpovědnosti a nezodpovědnosti hlavy republikánského státu. Parlament I., s. 92

prezidenta vůči parlamentu bylo podle jeho názoru nezbytné k zachování jeho nezávislosti, neboť tato není zajištěna přímou volbou. Pokud se ale ústavodárce rozhodl pro parlamentní volbu hlavy státu, jež J. Krejčí považoval za důstojnější způsob, ač politicky méně pronikavý než přímou volbu, musel učinit prezidenta politicky neodpovědným, neboť ten by byl jinak „v konkrétním případě uplatnění takovéto zodpovědnosti stržen do víru pro autoritu úřadu presidentského ještě nebezpečnějšího nežli by byla sama jeho volba národem.“²³⁵

Ve věci obsahu politické odpovědnosti nesouhlasil s pojetím zahrnujícím pod pojem politické odpovědnosti odpovědnost za porušení ústavy, neboť v takovém případě se již jedná o právní odpovědnost. Slovy H. Preuße, někdejšího německého ministra vnitra a jednoho z autorů tzv. Výmarské ústavy z roku 1919, rozlišoval mezi politickou a právní odpovědností tak, že první se týká účelnosti jednání vlády, zatímco druhá jeho zákonnosti.²³⁶

Obsahem pojmu neodpovědnosti se nakonec zabýval i E. Sobota. Uvedený autor chápal § 66 ústavní listiny jako všeobecnou zásadu, pro kterou není výjimek a která je všestranná.²³⁷ Ve vztahu k politické odpovědnosti poukazuje na jednotlivé její již zmiňované koncepty. Uvádí přitom jednak koncept faktické neodpovědnosti, mimoprávní odpovědnosti, tj. zavedenou zvyklost, že prezident republiky odstoupí v případě, že se ocitne v nepřeklenutelném rozporu s druhými ústavními činiteli, jest tlakem poměrů donucován k resignaci, a to navzdory jeho ústavně stanovené neodpovědnosti (viz zmíněný francouzský přístup), tak případy, kdy ústava předvídá prostředky, jimiž lze prezidenta republiky donutit k resignaci z důvodu účelnosti (již Weyrem zmíněná právně-politická odpovědnost). Politickou odpovědnost definuje jako zbytkovou vůči ostatním typům – trestní, disciplinární a civilní.²³⁸

Společné prvky uvedených pojetí pojmu politické neodpovědnosti vůči parlamentu lze v uvedeném období nalézt především v akceptaci jejího účelu, jímž není potřeba oddělení moci výkonné od moci zákonodárné a z toho plynoucí požadavek její vzájemné nezávislosti, nýbrž zabezpečení autority prezidenta republiky jako hlavy státu stojící mimo každodenní politické dění a působícího naopak jako sjednocující element mezi jednotlivými složkami moci. Opominout nelze ale ani některé její právní aspekty. Ačkoliv byla politická odpovědnost obecně chápána především jako odpovědnost mimoprávní, bylo jí možno přiznat

²³⁵ Krejčí, J. O zodpovědnosti a nezodpovědnosti hlavy republikánského státu. Parlament I., s. 92-93

²³⁶ Spis dr. H. Preuße k německé říšské ústavě z 3. ledna 1919. Cit. podle Krejčí, J. O zodpovědnosti a nezodpovědnosti hlavy republikánského státu. Parlament I., s. 93

²³⁷ Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A. Československý prezident republiky. Praha: Orbis, 1934, s. 45

²³⁸ Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A. Československý prezident republiky. Praha: Orbis, 1934, s. 32

právní charakter až s ohledem na oprávnění orgánu, vůči němuž směřovala, vymocit si odstoupení odpovědného orgánu ústavně předepsaným postupem. V takovémto případě přitom nebylo třeba vázat její uplatnění na nějaký objektivní důvod. Předpokladem politické odpovědnosti totiž není porušení právní normy, nýbrž samotná existence rozporu vůle obou orgánů při přijímání politického rozhodnutí, a to i když tato skutečnost nevylučuje, aby v rámci vyvození odpovědnosti bylo vzato v úvahu i případné takovéto porušení. Z tohoto důvodu formulovala tehdejší literatura účelnost jako kritérium politické odpovědnosti, jehož posouzení plně spadá do volné úvahy orgánu uplatňujícího odpovědnost.

Ačkoliv se uvedené názory podrobně zabývají významem politické neodpovědnosti prezidenta republiky, nevyplývá z nich, zda se tato neodpovědnost promítá i do rozsahu uvážení prezidenta republiky. Tuto skutečnost lze pravděpodobně přičíst specifickému postavení prvního prezidenta, který sehrával významnou roli v politickém systému první republiky. Ta mu umožňovala zasahovat i do rozhodnutí vlády, přičemž jeho názory nebo výhrady byly zásadně respektovány, aniž by došlo k otevřenému konfliktu mezi prezidentem a vládou o rozsah pravomocí. Takováto situace nakonec vzhledem ke krátké době trvání první republiky nenastala ani později, protože nemohlo dojít ani ke vzniku ústavní zvyklosti obdobné povinnosti tehdejšího prezidenta Francie odstoupit v případě nepřeklenutelného rozporu s vůlí Národního shromáždění.

4.3. Přejchod k odpovědnosti prezidenta v poválečném období

Neodpovědnost prezidenta republiky byla během období první republiky spojena s jeho poměrně slabým postavením, kdy jakýkoliv akt prezidenta republiky byl vázán na součinnost vlády prostřednictvím institutu kontrasignace. Již během tohoto období se objevily názory ve prospěch posílení postavení prezidenta republiky mající svůj vzor v obdobném trendu v jiných zemích.²³⁹ Ústavní postavení prezidenta republiky se však až do vyhlášení protektorátu nezměnilo a hledání nového řešení se tak stalo aktuálním až v souvislosti s přípravou nové ústavy po roce 1946. Význam v této souvislosti nepochybně mělo, že se jednalo o období státního zřízení v Londýně, v průběhu kterého se prezident republiky jako jediný orgán, jenž byl ustanoven ještě podle ústavní listiny,²⁴⁰ zásadním způsobem podílel na výkonu státní moci, a to jak vládní a výkonné, tak i zákonodárné.

²³⁹ Např. *Krejčí, J.* Problém právního postavení hlavy státu v demokracii. Praha: Vydavatelstvo časopisu „Moderní stát“, 1935

²⁴⁰ Viz kapitola 1.2.1.2

V tomto období formuloval E. Táborský v londýnském exilu své názory ve prospěch překonání dualismu vládní a výkonné moci, spočívající v rozštěpení této moci mezi prezidenta republiky a vládu. Vrátil se k obecnému účelu neodpovědnosti prezidenta podle pojetí E. Soboty, kterému přiznal podstatnost i závažnost, současně však poukázal na zdánlivost politické neodpovědnosti. Je to podle něj „pouhá fikce, pouhé zdání, které neodpovídá skutečnosti“.²⁴¹ I navzdory této neodpovědnosti je totiž prezident fakticky činěním odpovědným, což dokládá i na předchozích poměrech, kdy byl prezident napadán svými odpůrci, nebo mu bylo vytýkáno, že dopouští, aby se děly nesprávnosti. Sám však formuloval jiný hlavní důvod, pro který se staví proti zásadě neodpovědnosti. Považuje totiž za nesprávné z hlediska opravdové demokracie, pokud je do čela státu postaven někdo, kdo v zásadě není nikomu politicky odpovědný, a tedy nemůže být zbaven své funkce „ani kdyby vedl státní věci sebehůře.“²⁴² Navrhoval proto nově vymezit postavení prezidenta republiky takovým způsobem, že by byl nejvyšším nositelem veškeré státní exekutivy a skutečnou hlavou státní správy.²⁴³ Zároveň by byl nově politicky odpovědný lidu, který by ho nejen volil, nýbrž v krajních případech by mohl přistoupit i k jeho sesazení na návrh parlamentu.²⁴⁴

I v nových poměrech se však prosadilo dosavadní pojetí neodpovědného prezidenta. Přípravovaná ústava neměla znamenat opuštění koncepce dosud platné ústavní listiny, nýbrž pouze její modifikaci. S neodpovědností prezidenta republiky, jež byla až na některé výjimky doplněna požadavkem kontrasignace jeho úkonů a projevů počítal i návrh ústavy zpracovaný V. Kubešem, zveřejněný začátkem roku 1948.²⁴⁵ V poúnorovém období nakonec zásada neodpovědnosti prezidenta²⁴⁶ spolu s institutem kontrasignace²⁴⁷ formálně přetrvaly i během účinnosti nové ústavy z 9. května 1948. Změna politického systému po únorovém převratu se však obecně zásadním způsobem promítla do interpretace institutů ústavního práva, neodpovědnost prezidenta republiky nevyjímaje. Proto i když nová ústava částečně převzala některá institucionální řešení podle ústavní listiny, řada z nich se v tehdejší praxi stala „překonanými“ a nakonec „neživotnými a obsoletními“.²⁴⁸ Ústavní systém byl v uvedené době modifikován politickou praxí, jejíž součástí bylo vedoucí postavení komunistické strany, jejíž vrcholní představitelé vykonávali i úřad prezidenta. Tuto modifikaci zachytává např.

²⁴¹ Táborský, E. Naše nová ústava. Praha: Čin, 1948, s. 44

²⁴² Táborský, E. Naše nová ústava. Praha: Čin, 1948, s. 44

²⁴³ Táborský, E. Naše nová ústava. Praha: Čin, 1948, s. 492

²⁴⁴ Táborský, E. Naše nová ústava. Praha: Čin, 1948, s. 498-499

²⁴⁵ § 85 návrhu ústavy; cit. podle Gronský, J. Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II/A. (1945-1948). Praha: Karolinum, 2002, s. 157 a násl.

²⁴⁶ Čl. 76 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústavy Československé republiky

²⁴⁷ Čl. 77 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústavy Československé republiky

²⁴⁸ Chovanec, J. Československá socialistická federácia. Bratislava: Pravda, 1978, s. 156-157

dobová učebnice státního práva, která v části týkající se prezidenta republiky, jež byla sepsána B. Rattingerem, připouští navzdory výslovné ústavní dikci § 76 ústavy jeho politickou odpovědnost vůči dělnické třídě a pracujícím lidu.²⁴⁹ Tato odpovědnost totiž plyne ze slibu prezidenta republiky, v němž se tento zavazoval konat své povinnosti „v duchu lidově demokratického zřízení podle vůle lidu a v zájmu lidu“.²⁵⁰

K výslovnému stanovení zásady odpovědnosti prezidenta Národním shromáždění dochází až na základě ústavy z roku 1960.²⁵¹ Tato zásada se týkala pouze politické odpovědnosti,²⁵² a byla doprovázena zrušením podmínky kontrasignace pro rozhodnutí prezidenta republiky. Ten tak poprvé v československé historii vykonával své pravomoci výlučně samostatně. Ačkoliv ústava opuštěním neodpovědnosti prezidenta republiky dostala zásadě „jednoty moci“ a svrchovanosti parlamentu, nestanovila žádné důsledky této odpovědnosti, tedy neobsahovala žádné sankce ani procesní postupy pro případné vyvození těchto důsledků.²⁵³ Stejnou úpravu ve vztahu k Federálnímu shromáždění převzal ústavní zákon o československé federaci, aniž by upravil způsob uplatňování této odpovědnosti.²⁵⁴ Někteří tehdejší autoři připouštěli možnost odvolání prezidenta republiky Federálním shromážděním,²⁵⁵ tento postup však nikdy nebyl aplikován. V této souvislosti nebylo nevýznamné, že v tomto období byla, jak uvádí J. Gronský, v důsledku „kádrové“ politiky vedení komunistické strany, které rozhodovalo o personálním obsazení státních funkcí, vyloučena situace, kdy by měla být odpovědnost prezidenta realizována v jakékoliv ústavní, a to včetně odvolací, proceduře.²⁵⁶

Ústavní poměry založené socialistickou ústavou čekala reálná zkouška fungování v demokratických poměrech až po listopadu 1989, a především po prvních svobodných volbách v červnu 1990. Nově zvolený prezident V. Havel převzal úřad odpovědného prezidenta, který měl fakticky nezávislé postavení na vládě, přičemž tuto nezávislost, která byla v kontrapozici s právním postavením neodpovědného prezidenta podle ústavní listiny, si měl v určité míře zachovat i v dalším období.

²⁴⁹ Bartuška, J. a kol. Československé státní právo. Praha: Orbis, 1953, s. 185; srov. též Šimíček, V. – Kysela, J. Ústavní právo in Bobek, M. – Molek, P. – Šimíček, V. (eds.) Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita, 2009, s. 325

²⁵⁰ Bartuška, J. a kol. Československé státní právo. Praha: Orbis, 1953, s. 175-176

²⁵¹ Čl. 61 odst. 2 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústavy Československé socialistické republiky

²⁵² Usnesení Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky ze dne 8. července 1992 sp. zn. II. ÚS 312/92, Sb. n. a u. ÚS ČSFR č. 7

²⁵³ Gronský, J. Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II/B. (1948-1968). Praha: Karolinum, 2002, s. 187

²⁵⁴ Čl. 60 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci

²⁵⁵ Zdobinský, S. a kol. Československá ústava. Praha: Panorama, 1988, s. 324

²⁵⁶ Gronský, J. Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa III. (1968-1989). Praha: Karolinum, 2000, s. 44

Svědčí o tom i návrh novely ústavního zákona o československé federaci projednávány na přelomu let 1991 a 1992, který předkládali zástupci poslaneckých klubů napříč politickým spektrem a který zároveň komplexně řešil postavení prezidenta republiky v nových ústavních poměrech.²⁵⁷ Návrh ústavního zákona modifikoval postavení prezidenta republiky tím způsobem, že opětovně vymezil prezidenta republiky jako neodpovědný orgán, jenž k platnosti jakéhokoliv svého úkonu moci vládní nebo výkonné vyžadoval spolupodpisu odpovědného člena federální vlády. Na rozdíl od někdejší prvorepublikové ústavy však taxativně stanovil řadu výjimek z tohoto pravidla. Podle důvodové zprávy návrh obsahoval neodpovědnost prezidenta „v návaznosti na naši vlastní ústavní tradici i tradici institutu prezidenta v demokratických republikách“, avšak „v souladu s novodobou demokratickou ústavní tradicí snaží se návrh ... vyspecifikovat ve kterých případech není k prezidentově úkonu moci vládní a výkonné spolupodpisu odpovědného člena federální vlády třeba.“²⁵⁸ Jeden z navrhovatelů zákona, tehdejší poslanec a pozdější předseda Ústavního soudu Z. Kessler, k navrhovanému postavení prezidenta odmítl, že by se jednalo o posílení pravomocí prezidenta směrem k prezidentskému systému, neboť to, „jak je jeho postavení vymezeno, odpovídá rovnováze sil, kterou má na mysli tato úprava nastolit a že nepřekračuje rámec toho postavení, jaké měl prezident republiky v ústavě z roku 1920, kterou v žádném případě není možné považovat za ústavu prezidentskou.“²⁵⁹ Navrhovaná změna ale přesto představovala významný odklon od prvorepublikového pojetí, neboť neodpovědný prezident republiky měl být bez spoluúčasti odpovědného člena vlády oprávněn např. rozpouštět Národní shromáždění, podávat zprávy o stavu České a Slovenské Federativní Republiky, podávat návrhy na zahájení řízení před federálním ústavním soudem nebo jmenovat soudce a vedení federálního ústavního soudu a nejvyššího soudu.

Existence samostatných rozhodovacích pravomocí prezidenta nebyla v rozpravě zpochybňována a svým způsobem to lze považovat za výpověď o určité širší akceptaci nového pojetí úřadu prezidenta. Za zmínku stojí rovněž návrh ústavněprávních výborů, který směřoval k tomu, aby výjimka z kontrasignace byla doprovázena rovněž výjimkou ze zásady

²⁵⁷ Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, 1990-1992, tisk č. 1071, (přístupný na http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t1071_01.htm)

²⁵⁸ Příslušná důvodová zpráva je přístupná na http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t1078_02.htm.

²⁵⁹ Vystoupení Z. Kesslera na 20. společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní republiky, dne 22. ledna 1992, přístupná na <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/020schuz/s020012.htm>.

neodpovědnosti.²⁶⁰ Pokud tedy určitý akt prezidenta republiky neměl nově podléhat kontrasignaci, měl být prezident republiky za tento akt ústavně odpovědný.

Návrh ústavního zákona nebyl přijat a otázka postavení československého prezidenta již dál nebyla otevřena, neboť politické dohodě na rozpadu federace a následné abdikaci V. Havla ztratila význam. Opětovně se však otevřela v souvislosti s přípravou české ústavy.

4.4. Současná pojetí

Ústava navázala na znění ústavní listiny v tom smyslu, že učinila prezidenta republiky neodpovědným z výkonu svého úřadu. Zatímco ale ústavní listina vycházela z nezbytnosti kontrasignace jakéhokoliv presidentova úkonu moci vládní a výkonné odpovědným členem vlády, platná ústava tuto podmínku omezuje pouze na rozhodnutí, a i to jen některá. Prezident tím získal řadu samostatných oprávnění, za jejichž výkon však není nikdo odpovědný. Ústavodárce tím částečně navázal na uvažované vymezení pravomoci prezidenta republiky v návrhu na změnu federální ústavy, jež by zachovalo prostor pro jeho autonomní rozhodování, jako tomu bylo v období úřadování československého prezidenta V. Havla v letech 1990 až 1992. Právě ten ve svých poznámkách k návrhu ústavy uvádí, že „v případě České republiky, jako státu nového, který teprve hledá místo na slunci, bude podle mého názoru obzvlášť důležité, aby v jejím čele stál prezident s určitou neodvozenou autoritou a prezident tak říkajíc viditelný. ... Myslím tím prostě prezidenta, který není jen derivátem okamžité politické situace, ale který má svou vlastní neodvozenou politickou legitimitu a který má možnost sehrávat určitou vyvažující a stabilizační ústavní a politickou roli. Znamená to v podstatě dvě věci: Zaprvé, že legitimita prezidenta není bezprostředně odvozena z výsledků parlamentních voleb a že prezident není tedy bezprostředně závislý na těch, kdo volby vyhráli. Zadruhé to znamená, že má prezident aspoň takovou míru pravomocí, která mu dovoluje vlastní politické chování.“²⁶¹ Nová ústava tento prostor prezidentovi skutečně vytvořila, a tím opětovně otevřela otázku právního významu neodpovědnosti prezidenta ve vztahu k výkonu jeho pravomocí.

Současná odborná literatura se významem pojmu politické odpovědnosti zabývá pouze okrajově. V obecné rovině vymezuje tento pojem J. Filip, který za předmět ústavněpolitické odpovědnosti označuje koordinaci jednání exekutivy a Parlamentu, která by měla být

²⁶⁰ Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, 1990-1992, tisk č. 1212, (přístupný na http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t1212_02.htm)

²⁶¹ Havel, V. Několik poznámek na téma české ústavy. Citováno podle Chrástilová, B., Mikeš, P. Prezident Václav Havel a jeho vliv na československý právní řád. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 381

založena na vyslovené důvěře. Podmínkou aplikace tohoto typu odpovědnosti může být pouze ztráta této důvěry, což však není zjišťováno formou trestního řízení nebo formalizovaným důkazním řízením, nýbrž pouze cestou parlamentní rozpravy a následujícího hlasování o důvěře nebo vyslovení nedůvěry.²⁶² Ve srovnání s ústavněprávní odpovědností chybí v případě odpovědnosti ústavněpolitické požadavek prokázání viny politika, který tuto odpovědnost nese vůči těm, kteří jej výkonem funkce pověřili, a současně může být uplatněna i vůči kolegiálním orgánům.²⁶³

V komentářové literatuře je otázce obsahu neodpovědnosti prezidenta podle čl. 54 odst. 3 Ústavy z posuzovaného hlediska věnován jen omezený prostor. Lze upozornit na názor C. Svobody, který pod neodpovědnost prezidenta republiky podřazuje absenci ústavní odpovědnosti prezidenta republiky vůči Parlamentu, vládě nebo soudním orgánům.²⁶⁴ Z uvedené zásady přitom dovozuje další souvislosti, když uvádí, že výsada neodpovědnosti prezidenta republiky mu umožňuje uplatňovat ve své funkci svůj vlastní názor, čímž může výrazně ovlivnit rozhodovací procesy jak ve vládě, tak i v obou komorách Parlamentu.²⁶⁵ Na další aspekt politické neodpovědnosti, a to neshody mezi orgány v odpovědnostním vztahu, upozorňuje V. Sládeček. Ze skutečnosti, že absentuje odpovědnost prezidenta republiky, jakož i vlády, což autor považuje za neobvyklé v parlamentní formě vlády demokratického právního státu, dovozuje v případě výkonu pravomocí podle čl. 62 Ústavy přípustnost takového jednání prezidenta republiky, které není (zcela) v souladu s politikou či názory vlády.²⁶⁶

Výše zmíněný odkaz na princip demokratického právního státu má z hlediska posuzování neodpovědnosti prezidenta mnohem širší obsah, a to zejména ve vztahu k otázce politické odpovědnosti. Autoři jiného komentáře V. Pavlíček a J. Hřebejk uvádějí, že z hlediska principů občanské a demokratické společnosti je nežádoucí, aby za určité, jinak postižitelné akty či projevy úředního charakteru nikdo neodpovídal politicky ani občansky. Rovněž kriticky hodnotí, že Ústava nepřevzala obecnou odpovědnost vlády za všechny akty prezidenta republiky, v důsledku čehož takové akty nepodléhají demokratickému principu

²⁶² Filip, J. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu in Časopis pro právní vědu a praxi, 2010, č. 1, s. 27

²⁶³ Filip, J. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu in Časopis pro právní vědu a praxi, 2010, č. 1, s. 27

²⁶⁴ Hendrych, D., Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 83

²⁶⁵ Jak dále doplňuje, je v tom „podstata výrazné skutečně politické a tím i ústavní moci prezidenta republiky, který není vázán žádnými usneseními nebo rozhodnutími či programy politických stran a hnutí.“ Hendrych, D., Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 83

²⁶⁶ Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J. Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 413

odpovědnosti.²⁶⁷ Význam tohoto principu rozebírá V. Pavlíček na jiném místě, když uvádí, že pojetí demokratického právního státu předpokládá odstranit demokratický deficit ve všech složkách státní moci, jakož i odmítnout separaci jednotlivých složek moci navzájem i od zdroje této moci.²⁶⁸ „Demokratické principy vyjádřené v obsahu pojmu demokratického právního státu se mají uplatňovat ve všech oblastech a složkách státní moci ve vzájemném souladu a vzájemné kontrole. ... Žádná moc ve státě nemůže působit bez kontroly a zpravidla ani bez možnosti vyvozovat odpovědnost za uskutečňování moci. Výkonná moc musí být odpovědna lidu a jeho zvolené reprezentaci a působit jen na časově omezenou dobu.“²⁶⁹ V souladu s těmito principy tak je, aby za výkon pravomocí neodpovědného prezidenta republiky nesl odpovědnost vůči lidu nebo jeho zástupcům jiný odpovědný orgán. Ústava ale místo toho koncipuje postavení prezidenta republiky zčásti podle modelu parlamentní republiky, vycházejíc z dělby moci podle ústavní listiny, a zčásti na základě principu autokratické vlády, neboť i v případech, kdy rozhoduje sám, má zajištěnu plnou neodpovědnost z výkonu funkce.²⁷⁰

V tomto smyslu nelze podle jeho názoru srovnávat postavení posledního československého prezidenta a postavení na základě současné Ústavy. V. Havel totiž v předmětném období využíval své pravomoci jako ústavně a politicky odpovědný orgán, neboť tehdejší postavení prezidenta vycházelo z modelu jednoty moci a z odpovědnosti všech orgánů. Tím byly podle V. Pavlíčka do značné míry legitimovány i jeho akty.²⁷¹ Současné pojetí však stanovuje neodpovědnost prezidenta republiky i ve vztahu k těm aktům, které kontrasignací nevyžadují, přičemž pro takovéto pojetí podle jeho názoru není z hlediska demokratických principů žádné teoretické vysvětlení. „Bez odpovědnosti za rozhodování není demokracie možná.“²⁷²

V návaznosti na uvedený názor je ale třeba upozornit i na jiný aspekt demokratické legitimity, který ve vztahu k postavení jednotlivých ústavních orgánů formulovala E. Wagnerová. Tyto orgány, tedy prezident republiky, vláda, Poslanecká sněmovna, Senát a

²⁶⁷ Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém. 2. vyd., Praha: Linde, 1998, s. 209

²⁶⁸ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1., 2. vyd., Praha: Linde, 2008, s. 281

²⁶⁹ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1., 2. vyd., Praha: Linde, 2008, s. 282

²⁷⁰ Pavlíček, V. Teoretická koncepce Ústavy ČR. (Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí) in Kysela, J. (ed.) Deset let Ústavy ČR, východiska, stav, perspektivy, sborník příspěvků. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 87

²⁷¹ Pavlíček, V. Teoretická koncepce Ústavy ČR. (Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí) in Kysela, J. (ed.) Deset let Ústavy ČR, východiska, stav, perspektivy, sborník příspěvků. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 87

²⁷² Pavlíček, V. Teoretická koncepce Ústavy ČR. (Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí) in Kysela, J. (ed.) Deset let Ústavy ČR, východiska, stav, perspektivy, sborník příspěvků. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 87

Ústavní soud, sdílí podle jejího názoru stejné ústavní postavení. Vztahově jsou všechny na stejné ústavní úrovni a žádný z nich není jinému nadřazen. Liší se pouze vykonávanými funkcemi.²⁷³ Ústava jako legitimizační zdroj moci rozhodla o způsobu ustavení jednoho každého orgánu. Legitimitu těmto ústavním orgánům přitom dodává sama Ústava, nikoli způsob ustavení orgánu, který Ústava zvolila.²⁷⁴ Takovéto pojetí považuje za souladné s chápáním demokracie jako demokracie liberální, k níž patří nejen volby, které musí dostát určitým požadavkům, ale i vláda práva, dělba moci, respekt a ochrana základních práv a svobod.²⁷⁵

4.5. Neodvolatelnost jako důsledek politické odpovědnosti z hlediska vztahů jednotlivých ústavních orgánů

Uvedená pojetí politické odpovědnosti v jednotlivých fázích ústavního vývoje vypovídají o tom, že i zdánlivě jednoznačné ústavní ustanovení o neodpovědnosti prezidenta republiky může vést k rozličným interpretacím a s plynutím času podléhat obsahovým proměnám, aniž by došlo ke změně jeho normativního vyjádření.

Lze-li v dnešním ústavním právu nalézt jednoznačné vyjádření obsahu politické odpovědnosti, nabízí jej především vzájemný vztah vlády k parlamentu, závislý na jeho důvěře. Ústava samotná používá ve svém čl. 68 odst. 1 pojem odpovědnosti právě ve smyslu politické odpovědnosti, a dál jej rozvádí prostřednictvím podrobné procedurální úpravy, jakým způsobem se tato odpovědnost uplatňuje. Jedná se o povinnost vlády požádat po svém jmenování Poslaneckou sněmovnu o vyjádření důvěry, která je doplněna možností Poslanecké sněmovny vyslovit ji kdykoliv později nedůvěru a tím docílit její demise. Tento vztah uzavírá povinnost prezidenta republiky zohlednit při jmenování předsedy vlády, zda jmenovaná osoba bude schopna sestavit vlády, jež získá důvěru Poslanecké sněmovny, jakož i povinnosti přijmout demisi vlády nebo jí odvolat poté, co ji byla vyslovena nedůvěra nebo byla zamítnuta její žádost o vyslovení důvěry.

Uvedený požadavek důvěry zabezpečuje nejen vazbu mezi složením vlády a parlamentní většinou, nýbrž prostřednictvím účasti prezidenta republiky také stabilitu z hlediska výkonu pravomocí vlády, neboť ta je sice po vyslovení nedůvěry povinna podat

²⁷³ *Wagnerová, E.* Prezident republiky a Ústavní soud. in *Šimíček, V. (ed.)* Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 99

²⁷⁴ *Wagnerová, E.* Prezident republiky a Ústavní soud. in *Šimíček, V. (ed.)* Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 100

²⁷⁵ Odlišné stanovisko *E. Wagnerové* k nálezu Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.)

demisi, zůstává však ve svém úřadě až do jmenování vlády nové. Vlastním obsahem politické odpovědnosti ale není tato procedura jako taková, nýbrž samotná možnost Poslanecké sněmovny kontrolovat činnost vlády a docílit její odstoupení. Nejedná se přitom o vztah podřazenosti nebo nadřazenosti mezi dvěma orgány. Poslanecká sněmovna sice může obecně kontrolovat činnost vlády a prostřednictvím zákonů vymezovat její kompetence, nemůže však nahrazovat její rozhodnutí v konkrétní věci, ani vládu mimo svojí zákonodárnou kompetenci zavazovat, není-li stanoveno něco jiného.

Stejným způsobem lze v rovině vzájemných vztahů ústavních orgánů (subjektů) promítnout podstatu politické odpovědnosti i do postavení prezidenta republiky, jehož neodpovědnost v obecné rovině stanovuje čl. 54 odst. 3 Ústavy. Týká se to především jeho vztahu k Parlamentu, jemuž je svěřena pravomoc k jeho volbě, resp. oběma jeho komorám. V tomto smyslu je zásada neodpovědnosti z podstatné části deklaratorní, neboť Ústava na žádném svém místě nestanovuje pravomoc Parlamentu prezidenta odvolat. Ustanovení čl. 54 odst. 3 Ústavy má ale i ten důsledek, že vylučuje, aby takovouto politickou odpovědnost, byť v mírnější formě, založil rovněž zákon. Znamená to tedy, že komory Parlamentu nemohou například stanovit prezidentu republiky povinnost zúčastnit se jejich jednání nebo založit oprávnění poslanců nebo senátorů prezidenta interpelovat.²⁷⁶ Takováto povinnost by totiž byla v rozporu s čl. 54 odst. 3 Ústavy.

Prolomení politické neodpovědnosti prezidenta tak přichází v úvahu pouze výjimečně, je-li chápána v širším smyslu, a to v případech stanovených přímo na úrovni ústavního pořádku. Prvním případem prolomení je možnost uvážení Senátu, zda podá ústavní žalobu proti prezidentovi republiky podle čl. 65 odst. 2 Ústavy. Ústavní žaloba samozřejmě nemůže být podávána svévolně, nýbrž toliko tehdy, odůvodňují-li konkrétní okolnosti závěr o tom, že byla naplněna skutková podstata velezrady. Aspekt politické odpovědnosti v tomto postupu však lze spatřovat v tom, že podání ústavní žaloby ze strany Senátu v takovémto případě není jeho povinností, nýbrž je oprávněn posoudit i politický aspekt tohoto kroku, a od podání ústavní žaloby upustit. Tyto skutečnosti se tak mohou promítnout do hlasování jednotlivých senátorů.

O další případ politické odpovědnosti se jedná nikoliv ve vazbě na Parlament, nýbrž na lid vůči němuž může tato odpovědnost pochopitelně směřovat nikoliv rovněž, ale především. Prolomení zásady neodpovědnosti přitom v tomto případě nespočívá v možnosti prezidenta odvolat, nýbrž kontrolovat, a to prostřednictvím výkonu některých politických

²⁷⁶ Srov. Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1., 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde, 2008, s. 508

práv ze strany občanů. Jedná se především o právo na informace a právo na svobodu projevu, jež jako individuální lidská práva představují významné prostředky kontroly veřejné moci.

Poslední třetí případ vyplývá z pravomoci Poslanecké sněmovny schvalovat zákon o státním rozpočtu, a tím rozhodovat o rozsahu finančních prostředků na chod Kanceláře prezidenta republiky. Jedná se však o velmi omezený, resp. až krajný prostředek, u něhož je aspekt politické odpovědnosti pouze nepřímým důsledkem. Poslanecká sněmovna navíc nemůže snížit rozpočet Kanceláře prezidenta republiky takovým způsobem, že by tím mohl být dotčen řádný výkon jeho úřadu. Zamezení možného zásahu do postavení ústavních orgánů prostřednictvím rozhodování o výši rozpočtu pro jejich kapitoly slouží zvláštní úprava tvorby rozpočtu v jejich případě, kdy návrh rozpočtu předkládají samotný správci kapitol. To znamená, že návrh rozpočtu si připravuje Kancelář prezidenta republiky sama, nesouhlasí-li však jejím návrhem vláda, rozhodne o jeho výši na její žádost rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny.²⁷⁷

4.6. Otázka důsledku politické neodpovědnosti prezidenta republiky pro rozsah jeho uvážení při výkonu sdílených pravomocí

4.6.1. Sdílené pravomoci a politické uvážení

Význam politické neodpovědnosti se v případě prezidenta republiky nevyčerpává otázkou vzájemných vztahů mezi ústavními orgány, nýbrž se promítá i do rozsahu uvážení při výkonu těch jeho pravomocí, na nichž participují jiné ústavní orgány. V souvislosti se slibem prezidenta republiky již bylo zmíněno,²⁷⁸ že vedle Poslanecké sněmovny, Senátu a vlády přijímá prezident republiky při výkonu svých kompetencí politická rozhodnutí. Jedná se nejen o jmenovací oprávnění, u nichž je tento charakter dán samotnou povahou výběru vhodného kandidáta, nýbrž též o další pravomoci, u nichž to, zda dojde k jejímu využití a jakým způsobem závisí alespoň v určité míře na posouzení účelnosti takového postupu.

Z přehledu pravomocí prezidenta republiky lze usuzovat, že ty, u nichž se nevyžaduje participace ze strany jiného orgánu, budou spíše výjimkou. V ostatních případech se bude

²⁷⁷ § 8 odst. 3 a 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

²⁷⁸ Viz kapitola 2.2.2

jednat o tzv. sdílené pravomoci,²⁷⁹ které vykonává prezident buď z vlastní iniciativy, avšak se souhlasem participujícího orgánu, nebo na jeho návrh, případně není vyloučena kombinace obou možností. Tyto pravomoci lze dále strukturovat podle toho, zda jejich využití vyžaduje shodu prezidenta republiky a dalšího orgánu na obsahu tohoto rozhodnutí, nebo zda může jeden orgán prosadit své stanovisko vůči druhému orgánu, jenž jej musí akceptovat.²⁸⁰ Za další kritérium rozlišování lze považovat rovněž to, zda participující orgány mají povinnost určité rozhodnutí vydat, byť jeho obsah bude záviset na jejich uvážení,²⁸¹ nebo zda jsou toto rozhodnutí pouze oprávněny vydat, aniž by bylo porušením Ústavy, pokud nebude vydáno žádné rozhodnutí.²⁸²

Zařazení určitého rozhodnutí do jedné z těchto kategorií není vždy zřejmé. V některých případech stanoví ústava participaci dvou ústavních orgánů na výkonu určité kompetence, aniž by zároveň výslovně stanovila, zda při jejich výkonu musí být dána jejich shoda, nebo zda má vůle jednoho z těchto orgánů přednost. Příkladem je pravomoc prezidenta republiky jmenovat předsedu Nejvyššího kontrolního úřadu na návrh Poslanecké sněmovny. Z uvedené dikce je zřejmé, že prezident nemůže jmenovat uvedeného funkcionáře bez návrhu Poslanecké sněmovny, jejíž právo svobodně se rozhodnout pro určitého kandidáta plyne z povahy návrhovacího oprávnění. Zároveň ale není výslovně vyloučeno, že takovýto návrh může bez dalšího odmítnout.

Uvedený problém se týká i nejvýznamnější formy participace jiného orgánu na výkonu pravomocí prezidenta republiky, a to kontrasignace. Podmínění platnosti jeho rozhodnutí podle čl. 63 odst. 1 a 2 Ústavy spolupodpisem předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády činí z dotčených pravomocí rovněž pravomoci sdílené, přičemž tak, jak ve výše uvedeném případě, vzniká i zde otázka vzájemného vztahu dvou orgánů při přijímání rozhodnutí. Jedná se navíc obecně o nejvýznamnější formu spoluúčasti, neboť kromě kontrasignovaných rozhodnutí mají charakter sdílených pravomocí pouze jmenování a odvolávání členů vlády na návrh předsedy vlády, resp. jmenování vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny a její odvolání v důsledku vyslovení nedůvěry, dále jmenování soudců

²⁷⁹ Pojmem „sdílené kompetence“ je v judikatuře Ústavního soudu označována kompetence orgánu činícího konečné rozhodnutí, kterážto je podmíněna aktem orgánu jiného. Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2006 sp. zn. Pl. ÚS 17/06 (N 222/42 SbNU 457), bod 40.

²⁸⁰ Do této kategorie zařadit např. případy, kdy prezident republiky žádnou diskreci mít nebude a bude pouze povinen vydat rozhodnutí určitého rozsahu, např. v případech rozpuštění Poslanecké sněmovny na její návrh podle čl. 35 odst. 2 Ústavy nebo rozhodnutí o vyhlášení opakovaného referenda na návrh vlády či stanovených skupin zákonodárců podle čl. 62 písm. l) Ústavy ve spojení s čl. 4 ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších zákonů.

²⁸¹ Např. rozhodnutí o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy.

²⁸² Typicky např. udělení amnestie podle čl. 63 odst. 1 písm. j) Ústavy.

Ústavního soudu a nakonec již zmíněné jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu. Je tedy třeba zodpovědět, zda kontrasignace zakládá rovnocennou spoluúčasť dvou subjektů na přijetí určitého rozhodnutí, nebo zda při nich vyplývá jednomu z nich silnější postavení než tomu druhému. Poněvadž tento institut vzhledem ke svému významu nabízí možnost posouzení rozsahu uvážení prezidenta republiky, jež lze obecně vztáhnout i na ostatní případy sdílených pravomocí, bude mu věnována v další části širší pozornost.

4.6.2. Kontrasignace a její účel

Kontrasignaci lze ve smyslu čl. 63 odst. 3 Ústavy definovat jako spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, jenž ke své platnosti vyžaduje rozhodnutí prezidenta republiky vydané podle čl. 63 odst. 1 a 2 Ústavy. Obdobnou definici v kontextu znění čl. 68 ústavní listiny formuloval F. Weyr, podle kterého označuje kontrasignace „spolupodpis ministrův na písemném vyhotovení vládního úkonu hlavy státu.“²⁸³ Tomu, že institut kontrasignace je tradičně spjat s otázkou odpovědnosti, svědčí nakonec i obecné vymezení tohoto pojmu E. Sobotou, který kontrasignací definoval jako spolupodpis odpovědného orgánu na úkonu orgánu neodpovědného.²⁸⁴

Právě poslední zmíněná definice nastiňuje primární účel kontrasignace, kterým je založení odpovědnosti za rozhodnutí neodpovědného prezidenta vůči Poslanecké sněmovně. Tento účel lze pojmut různě a akcentovat při něm rozlišná východiska. V. Pavlíček a J. Hřebejk zdůrazňují spojitost tohoto institutu s principem občanské a demokratické společnosti, z hlediska kterého je nežádoucí, aby za určité, jinak postižitelné akty či projevy charakteru nikdo neodpovídal.²⁸⁵ S tím je plně kompatibilní i závěr, že se jedná o důsledek parlamentní formy vlády, z níž vyplývá požadavek, aby byla státní moc vykonávána orgány odpovědnými parlamentu.²⁸⁶ Právě kontrasignací nastupuje politická odpovědnost vlády za příslušná rozhodnutí neodpovědného prezidenta republiky,²⁸⁷ byť tato neexistuje samostatně,

²⁸³ Weyr, F. Kontrasignace in Hácha, E., Hoetzel, J. Weyr, F., Lašťovka, K. Slovník veřejného práva československého. Díl II. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 366

²⁸⁴ Sobotka, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A. Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život. Praha: Orbis, 1934, s. 98

²⁸⁵ Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Praha: Linde, 1998, s.209

²⁸⁶ Maurer, H. Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht? Die öffentliche Verwaltung, 1966, č. 19-20, s. 671

²⁸⁷ Sládeček, V. in Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 467, shodně rovněž Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Praha: Linde, 1998, s.237

nýbrž je součástí všeobecné politické odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně.²⁸⁸ S uvedeným koresponduje i výše nastíněná geneze významu politické neodpovědnosti v jednotlivých fázích ústavního vývoje, ačkoliv původním účelem kontrasignace bylo především založení právní odpovědnosti za výkon pravomocí panovníka, který z povahy svého úřadu odpovědným být nemohl.

Existence odpovědnosti za akty prezidenta republiky ale není jediným účelem, který se váže ke kontrasignaci. Již F. Weyr za takovýto účel označil omezení pravomoci hlavy státu.²⁸⁹ I když jeho obsah dále nerozvedl, je zřejmé, že ve formální rovině k určitému omezení dochází již ze samotného faktu, že se na výkonu pravomocí podílí další orgán. Mnohem přesněji je toto omezení vyjádřeno v převažujícím mínění německé doktríny, jež považuje kontrasignaci za prostředek zabezpečení jednoty vedení státu²⁹⁰ nebo dokonce přímo za překážku vlastní politiky spolkového prezidenta.²⁹¹

Pro úplnost je třeba zmínit i názor J. Bárty, podle něhož je účelem kontrasignace přebrání odpovědnosti ve smyslu povinnosti za vykonání rozhodnutí, což nebude vždy v možnosti prezidenta republiky. Jako příklad přitom uvádí rozhodnutí o vyhlášení voleb, jehož kontrasignací vláda bere na sebe odpovědnost za to, že se volby v daném termínu uskuteční, což prezident sám zajistit nemůže.²⁹² Takovéto pojetí však není v odborné literatuře dalšími autory sdíleno.

4.6.3. Může předseda vlády odmítnout kontrasignaci?

Kontrasignace označuje formu, jakou se prezident a vláda podílejí na výkonu některých sdílených pravomocí. Její důsledky z hlediska uvážení obou orgánů však neplynou ze samotného faktu spoluúčasti, nýbrž se do nich promítá širší kontext vztahů prezidenta a vlády v rámci struktury ústavních orgánů, včetně případných ústavních zvyklostí. Podstatou otázky rozsahu uvážení přitom je, zda má předseda vlády nebo příslušný člen vlády povinnost

²⁸⁸ Srov. *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život. Praha: Orbis, 1934, s. 98; Z. Koudelka v této souvislosti hovoří o odpovědnosti spíše deklaratorní. *Koudelka, Z.* Postavení prezidenta. Právní rádce, 1999, č. 1, s. 7

²⁸⁹ *Weyr, F.* Kontrasignace in *Hácha, E., Hoetzel, J. Weyr, F., Lašťovka, K.* Slovník veřejného práva československého. Díl II. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 366

²⁹⁰ Shodně např. *Maurer, H.* Staatsrecht I., Grundlagen. Verfassungsorgane. Staatsfunktionen. 4. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2005, s. 514; *Sachs, M.* Grundgesetz. Kommentar. München: C. H. Beck, 1996, s. 1072; *von Münch, I. – König, F. (Hrsg.)* Grundgesetz. Kommentar. Band 2 (Art. 21 bis Art. 69), 3. neubearbeitete Auflage, München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1995, s. 968

²⁹¹ *Stern, K.* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band II. Staatsorgane. Staatsfunktionen. Finanz- und Haushaltverfassung. Notstandverfassung. München: C. H. Beck, 1980, s. 213

²⁹² *Bárta, J.* Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému. Právník, 2007, č. 2, s. 151

spolupodepsat příslušné rozhodnutí prezidenta republiky nebo zda jej může z jakýchkoliv nebo pouze z určitých důvodů odmítnout, jakož i to, zda z ní neplyne oprávnění předsedy vlády, resp. vlády, navrhopvat prezidentovi republiky obsah jeho rozhodnutí, a pokud ano, tak zda má prezident povinnost takový návrh akceptovat a vyhotovit na jeho základě rozhodnutí nebo zda jej i on může z jakýchkoliv nebo pouze z určitých důvodů odmítnout.

Ještě před zodpověděním uvedených otázek je třeba zdůraznit, že kontrasignací podle čl. 63 odst. 3 Ústavy nedochází ke změně původce aktu. Prezident republiky není jen formálním původcem svých rozhodnutí, nýbrž tato rozhodnutí i v praxi sám vyhotovuje a až posléze jsou zasílána ke kontrasignaci předsedovi vlády, jehož podpisem nabývají platnosti. Uvedené není pravidlem ve všech zemích, v nichž rozhodnutí hlavy státu podléhají souhlasu předsedy vlády nebo vlády jako celku. Jako příklad lze uvést rozhodnutí spolkového prezidenta v Německu, který v případě převážné většiny svých rozhodnutí obdrží od spolkové vlády k podpisu již připravený dokument opatřený spolupodpisem příslušného člena vlády.²⁹³

Možnosti předsedy vlády, resp. příslušného člena vlády, odepřít kontrasignaci je v odborné literatuře věnována jen omezená pozornost. Z. Koudelka přisuzuje kontrasignaci pouze právní povahu, což znamená, že se nejedná o spolurozhodování dvou orgánů, nýbrž kontrasignující subjekt je povinen spolupodepsat předmětný akt. Odepřít spolupodpis tedy může jen v případě rozporu aktu s platným právem.²⁹⁴ Odlišný názor, aniž by ho však dál rozvedl, zastává V. Sládeček, podle něhož není povinností předsedy vlády podepsat akt předložený prezidentem republiky.²⁹⁵ Nakonec i Ústavní soud se k této otázce vyjádřil pouze nepřímou, když připustil politickou neshodu v otázce jmenování guvernéra České národní banky mezi prezidentem a předsedou vlády, jež by vedla k odepření kontrasignace ze strany posléze jmenovaného na znak nesouhlasu s obsahem rozhodnutí.²⁹⁶ Posledně uvedeným závěrem lze samozřejmě argumentovat i ve vztahu k rozsahu uvážení prezidenta republiky.

Pro posouzení této otázky je nepochybně významné to, že podle čl. 63 odst. 4 Ústavy je vláda politicky odpovědna za kontrasignovaná rozhodnutí prezidenta republiky. Toto ustanovení je třeba interpretovat ve spojení s čl. 68 odst. 1 Ústavy, tedy tím způsobem, že zahrnuje její politickou odpovědnost vůči Poslanecké sněmovně, jež s ohledem na její obsah

²⁹³ Uvedený postup je formálně upraven v § 29 jednacího řádu spolkové vlády, podle kterého se rozhodnutí (*Verfügungen und Anordnungen*) předkládají spolkovému prezidentovi již kontrasignovány.

²⁹⁴ Koudelka, Z. Postavení prezidenta. Právní rádce, 1999, č. 1, s. 7

²⁹⁵ Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 467,

²⁹⁶ „Kdyby se jmenování guvernéra a viceguvernéra ... mělo chápat jako separátní od čl. 62 písm. k) Ústavy oddělené jmenování, podléhající čl. 63 Ústavy, mohlo by dojít ... k odepření souhlasu se jmenováním některého ze sedmi členů Bankovní rady guvernérem,...“ náleží Ústavního soudu ze dne 20. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 14/01 (N 91/22 SbNU 267; 285/2001 Sb.)

přichází v úvahu toliko tehdy, pokud má vláda, resp. její předseda vlády, možnost samostatného posouzení účelnosti rozhodnutí, které má být kontrasignováno. Předseda vlády proto při rozhodování o tom, zda určité rozhodnutí kontrasignuje nebo nikoliv, není omezen toliko na posouzení otázky ústavnosti nebo zákonnosti předloženého rozhodnutí, nýbrž může v případě svého nesouhlasu odmítnout kontrasignaci z jakéhokoliv důvodu. V této souvislosti je třeba dodat, že pro tento výklad má význam i skutečnost, že předseda vlády, resp. vláda jako celek neodpovídá prezidentu republiky z výkonu své funkce. Prezident jí totiž nemůže kdykoliv odvolat na základě vlastního rozhodnutí, nýbrž k tomu musí mít Ústavou stanovený důvod. V kontextu uvedeného tak nelze postavení předsedy vlády přirovnat k výše uvedeným historickým příkladům z období monarchie, kdy příslušný ministr sice mohl odmítnout kontrasignaci, panovník jej však mohl odvolat a dosáhnout svého rozhodnutí jmenováním takového ministra, jenž vůči předmětnému rozhodnutí nebude mít námitky.

4.6.4. Musí se prezident republiky při vydání kontrasignovaného rozhodnutí řídit názorem vlády?

V případě prezidenta republiky je otázka rozsahu jeho uvážení složitější. Prezident republiky je formálně původcem kontrasignovaného rozhodnutí, z čehož by bylo možné usuzovat, že především na něm závisí i formulování jeho obsahu. Ustanovení čl. 54 odst. 3 Ústavy však nelze vykládat izolovaně, nýbrž je nezbytné jej konfrontovat obecně z hlediska vztahu prezidenta a vlády vymezeného ústavním pořádkem. Je proto třeba se vypořádat především se základní otázkou, zda v případě, že při přijímání kontrasignovaných rozhodnutí, tedy při rozhodování, zda mají být vydány a jaký bude jejich obsah, lze dovozovat přednost vůle politicky odpovědné vlády před neodpovědným prezidentem republiky. Takovýto závěr by nezbytně implikoval povinnost prezidenta respektovat stanovisko vlády.

4.6.4.1. Nástin řešení v německé doktríně a vymezení základních argumentů

Vzhledem k položené otázce je účelné učinit v této části práce určitý odklon od dosavadního výkladu, jenž se zaměřoval výlučně na postavení prezidenta republiky podle Ústavy, a tedy reflektoval především historické i současné právní názory v domácí doktríně. Následující řádky budou naopak věnovány řešení této otázky v právu německém, což má několik důvodů. Především je v případě obou ústavních systémů základním východiskem parlamentní forma vlády, s čímž koresponduje základní rámec vztahů prezidenta, vlády a

parlamentu. Na rozdíl od domácího ústavního systému však postavení německého prezidenta modelově odpovídá postavení hlavy státu v této formě vlády, včetně vztahu neodpovědného prezidenta na straně jedné a vlády na straně druhé, jež naopak je politicky odpovědná parlamentu, a s tím spojeného obecného požadavku kontrasignace rozhodnutí prezidenta. Diskuse konstitucionalistů, v jejímž rámci byla posuzované otázky věnována široká pozornost, umožňuje vedle obecně formulovaných relevantních argumentů zachytit i příslušný vývoj právních názorů v průběhu několika desetiletí platnosti předmětné právní úpravy, během níž se ustálilo nejen převažující mínění doktríny, nýbrž též ústavní a politická praxe. Nelze nakonec opominout trvalý vliv německé doktríny na české ústavní právo a obecně blízkost obou ústavních systémů, která umožňuje přeměť řady jejich závěrů jak do domácí právní doktríny, tak i soudní judikatury.

Lze tedy ještě jednou konstatovat, že německý ústavní systém z hlediska postavení hlavy státu odráží tradiční pojetí parlamentní formy vlády, ve které hlava státu sehrává toliko reprezentativní roli a nedisponuje možností přijímat vlastní, na stanovisku vlády nezávislá politická rozhodnutí. Toto pojetí podporuje i čl. 58 Základního zákona (fakticky spolkové ústavy z roku 1949), podle kterého vyžadují akty spolkového prezidenta ke své platnosti spolupodpis spolkového kancléře nebo příslušného spolkového ministra. Výjimku představuje toliko podání návrhu na volbu spolkového kancléře a jeho jmenování, rozpuštění Spolkového sněmu a pověření spolkového kancléře nebo spolkového ministra, aby setrval ve své funkci až do jmenování svého nástupce. Předmětné ustanovení se z hlediska otázky rozsahu uvážení prezidenta vyznačuje obdobnou mírou neurčitosti, jako vymezení kontrasignace podle čl. 63 odst. 3 a 4 Ústavy.

Rozsah uvážení spolkového prezidenta se stal v německé odborné literatuře předmětem zvýšené pozornosti v souvislosti s konkrétními spory mezi prezidentem H. Lübkem a spolkovou vládou v šedesátých letech. Jednalo se především o jeho odmítavý postoj, který zaujal v roce 1965 vůči návrhu staronového kancléře L. Erharda na opětovné jmenování spolkového ministra zahraničních věcí G. Schrödera.²⁹⁷ Jako důvod přitom uvedl výhrady ve vztahu k jeho dosavadnímu působení i jeho „neschopnosti navazovat kontakty a nesnesitelné aroganci“. Navzdory trvání kancléře na předloženém návrhu odmítal změnit svůj postoj, jenž v jednom ze svých rozhovorů shrnul tak, že nemůže „dojednat“ jmenování navrženého ministra se svým svědomím a se svou prezidentskou přísahou. Zároveň dodal, že

²⁹⁷ Nejednalo se o první případ odmítnutí jmenování spolkového ministra. Ještě v roce 1953 odmítl jmenovat tehdejší spolkový prezident T. Heuss ministrem spravedlnosti T. Dehlera, což však spolkový kancléř K. Adenauer akceptoval a navrhl jiného kandidáta.

je „rozhodnutý pro nejkrajnější ústavní konflikt“.²⁹⁸ Možnost odmítnutí návrhu na jmenování spolkového ministra přitom obecně připustil již v minulosti.²⁹⁹

Ačkoliv byl uvedený spor ukončen ústupkem ze strany spolkového prezidenta, který předmětného kandidáta nakonec jmenoval, v odborné literatuře se jeho odmítavý postoj stal předmětem kritiky z několika pozic. Ještě před jmenováním spolkové vlády v říjnu 1965 publikoval profesor E. Menzel stať k otázce rozsahu uvážení prezidenta ve vztahu k jeho jmenovacím oprávněním, ve které analyzoval jeho možnost právně a věcně přezkoumávat návrhy ze strany ostatních orgánů. V prvním případě dospěl k závěru, že prezident je oprávněn odmítnout jmenování osoby, u níž zjistí, že k tomu nesplňuje zákonem stanovené předpoklady. Tento přezkum vyplývá již ze samotné povinnosti prezidenta konat v zákonem stanovených mezích.³⁰⁰ Zatímco v této otázce panovala v tehdejší odborné literatuře podle jeho názoru obecná shoda, takovýto závěr již nebylo možné učinit ve vztahu k věcnému posouzení, u něhož se doktrinální závěry rozcházely.³⁰¹

Sám Menzel rozlišoval rozsah uvážení v závislosti na konkrétní jmenovací pravomoci. Žádné uvážení nebylo přípustné tehdy, pokud byla volba kandidáta provedena orgánem moci zákonodárné, což se týkalo jmenování kancléře a soudců Spolkového ústavního soudu.³⁰²³⁰³ V případě ostatních členů vlády, jež jmenoval a odvolával na návrh spolkového kancléře, se ale podle jeho názoru uplatní ústavněprávní příkaz spolupráce (*Verpflichtung zu konkordanten Entscheidungen*) vztahující se obecně na všechny případy jejich sdílených pravomocí. Tento příkaz je založen na dualizmu vrcholných představitelů výkonné moci, z nichž každý má v ústavním systému odlišnou funkci, z čehož plyne i rozličný rozsah věcného přezkumu při přijímání sdílených rozhodnutí. Konkrétně to znamená, že spolkový kancléř může ve vztahu k rozhodnutí prezidenta uplatnit námitky z hlediska ústavnosti nebo zákonnosti, jakož i námitky z hlediska jeho postavení vrcholného orgánu výkonné moci (*Exekutivspitze*),

²⁹⁸ Einen anderen Suchen in *Der Spiegel*, 42/1965, vydání z 13. října 1965, s. 29

²⁹⁹ Návrhu na jmenování G. Schrödera předcházela jiný případ odmítnutí nominace, kdy spolkový prezident H. Lübke odmítl návrh soudního výboru, do jehož působnosti spadá výběr kandidátů, na jmenování C. Creifeldse soudcem Spolkového nejvyššího soudu. Při této příležitosti Lübke připustil, že i v případě spolkových ministrů má právo provést zodpovídající posouzení a v nezbytném případě i odmítnout kandidáta. *Menzel, E. Ermessenfreiheit des Bundespräsident bei der Ernennung der Bundesminister?* DÖV, 1965, Heft 17-18, s. 582

³⁰⁰ *Menzel, E. Ermessenfreiheit des Bundespräsident bei der Ernennung der Bundesminister?* Die öffentliche Verwaltung, 1965, č. 17-18, s. 585

³⁰¹ *Menzel, E. Ermessenfreiheit des Bundespräsident bei der Ernennung der Bundesminister?* Die öffentliche Verwaltung, 1965, č. 17-18, s. 581-582, 585

³⁰² Spolkový kancléř je podle čl. 63 odst. 1 a 2 Základního zákona prezidentem na návrh Spolkového sněmu. Soudci Spolkového ústavního soudu jsou jím jmenováni v případě jedné poloviny soudců (8) na návrh výboru Spolkového sněmu a v případě druhé na návrh Spolkové rady.

³⁰³ *Menzel, E. Ermessenfreiheit des Bundespräsident bei der Ernennung der Bundesminister?* Die öffentliche Verwaltung, 1965, č. 17-18, s. 593

reflektující politiku vlády, a na jejich základě kontrasignaci odepřít.³⁰⁴ Spolkovému prezidentovi zas vedle protiústavnosti nebo protizákonnosti svědčí možnost uplatnění námitek majících svůj základ v jeho postavení hlavy státu.³⁰⁵ Týká se to např. případů důvodných pochybností, zda kandidát bude dbát liberálně-demokratického státního zřízení (*freiheitlich-demokratische Grundordnung*), které mohly vyvstat s ohledem na jeho politickou činnost v období národního socializmu, nebo týkajících se případných morálních nebo finančních skandálů vztahujících se k osobě kandidáta. Jeho námitky ale mohou směřovat i vůči jednání kandidáta, jež nelze považovat za slučitelné s principem právního státu nebo jimž došlo k vědomému zavádění Parlamentu a veřejnosti.³⁰⁶

Uvedené pojetí děleného rozsahu věcného uvážení nebylo obecně akceptováno. Odmítavě na něj s odstupem jednoho roku reagoval na stránkách stejného odborného časopisu H. Maurer, a to z hlediska základních principů parlamentní formy vlády, na nichž je založen ústavní systém podle Základního zákona.³⁰⁷ Spolkový prezident podle jeho názoru nemůže být žádnou skutečnou protiváhou vůči Spolkovému sněmu (německému parlamentu) a politickým stranám, neboť Spolkový sněm je jediným přímým reprezentantem lidu a současně centrálním a dominantním ústavním orgánem. Nepřímo volený prezident naopak nemá žádnou obdobnou demokratickou legitimitu, ani pravomoci, které by mu umožnily odvolat se v případě nesouhlasu s rozhodnutím Parlamentu k lidu nebo se proti němu politicky postavit. Prostřednictvím kontrasignace je navíc nepřímo navázán na vůli Spolkového sněmu, jemuž nakonec fakticky vděčí i za své zvolení, neboť Spolkové shromáždění, orgán oprávněný k jeho volbě,³⁰⁸ není ničím jiným než Spolkovým sněmem rozšířeným o zástupce jednotlivých zemí, když k tomu není žádná pochybnost, že samotná volba probíhá v režii politických stran.³⁰⁹ Z hlediska vzájemného vztahu se spolkovým kancléřem je navíc významné, že ten má na rozdíl od prezidenta přímou legitimitu k výkonu své funkce, neboť ačkoliv je volen nepřímo, fakticky je o něm rozhodováno již v rámci volby do Spolkového sněmu, mající s ohledem na její celkový průběh rysy přímé volby kancléře. Právě kancléři přitom čl. 65

³⁰⁴ Menzel, E. Ermessenfreiheit des Bundespräsident bei der Ernennung der Bundesminister? Die öffentliche Verwaltung, 1965, č. 17-18, s. 592

³⁰⁵ Menzel, E. Ermessenfreiheit des Bundespräsident bei der Ernennung der Bundesminister? Die öffentliche Verwaltung, 1965, č. 17-18, s. 593

³⁰⁶ Menzel, E. Ermessenfreiheit des Bundespräsident bei der Ernennung der Bundesminister? Die öffentliche Verwaltung, 1965, č. 17-18, s. 595-596

³⁰⁷ Maurer, H. Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht? Die öffentliche Verwaltung, 1966, č. 19-20, s. 669

³⁰⁸ Spolkové shromáždění (*Bundesversammlung*) je ústavní orgán, do jehož pravomoci spadá pouze volba prezidenta. Sestává z členů Spolkového sněmu a stejného počtu členů, jež jsou na základě principu poměrného zastoupení voleni zemskými zastupitelskými sbory (čl. 54 odst. 1 a 3 Základního zákona).

³⁰⁹ Maurer, H. Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht? Die öffentliche Verwaltung, 1966, č. 19-20, s. 670

Základního zákona svěřuje oprávnění určovat směrnice politiky, i když toto oprávnění není s ohledem na postavení Spolkového sněmu výlučné. Ten totiž může jeho rozhodnutí ovlivňovat prostřednictvím možnosti zvolit nového kancléře, parlamentní kontroly, jakož i schvalování potřebných zákonů k realizaci vládní politiky.³¹⁰

Ve svých úvahách zdůrazňuje H. Maurer rozdílné vymezení spolkového prezidenta ve srovnání s obdobím Výmarské republiky, v němž disponoval říšský prezident řadou jednoznačných a pozitivních pravomocí, na jejichž základě mohl vyvíjet vlastní politickou aktivitu. I v tomto aspektu je však postavení spolkového prezidenta omezeno, neboť jeho pravomoci, jež sestávají ze jmenovacích pravomocí, veřejných projevů a reprezentace, mu v podstatě neumožňují zasahovat do vládní politiky a lze mít dokonce pochybnosti, zda jej vůbec lze považovat za orgán moci výkonné. Jeho politické uvážení nakonec zcela zřejmě vylučuje kontrasignace, jejíž ústavněprávní funkce podle Maurera spočívá v tom, že svazuje spolkového prezidenta s politikou spolkového kancléře, a to jednak v zájmu Parlamentu, jemuž je odpovědný pouze spolkový kancléř, a jednak ve prospěch zájmu na jednotném vedení státu, jenž nesmí být ohrožen prostřednictvím dualismu dvou vrcholných exekutivních orgánů.³¹¹ Spolkový prezident se tím nestává podřízeným spolkového kancléře, svým postupem ale nesmí vládní politiku zpochybňovat nebo proti ní jinak brojit. Případné spory v politické oblasti tudíž musí být rozhodnuty ve prospěch kancléře.³¹²

Kritika možnosti rozdělení věcného přezkumu rozhodnutí v závislosti na roli prezidenta a kancléře v ústavním systému, jež byla výše nastíněna v pojetí Menzela, je patrná i z práce H. Biehla věnované kontrasignaci. Biehl nesouhlasí s názory některých autorů, podle kterých má spolkový prezident možnost odmítnout určitý návrh na základě věcného posouzení, byť by bylo omezeno na „státněpolitické důvody“ nebo „morální hlediska“, neboť samotné rozhodnutí o tom, co znamenají tyto pojmy, je vlastně předmětem politického uvážení (*politische Ermessensentscheidung*).³¹³ Obdobně jako Maurer odmítá možnost věcného přezkumu návrhů vlády s ohledem na ústavně vymezenou kompetenci spolkového kancléře a ministrů podle již zmíněného čl. 65 Základního zákona, podle kterého kancléř

³¹⁰ Maurer, H. Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht? Die öffentliche Verwaltung, 1966, č. 19-20, s. 670

³¹¹ Obdobný názor zastává i R. Herzog, který na základě srovnání s právní úpravou Výmarské republiky rovněž poukazuje na posun z hlediska účelu kontrasignace podle Základního zákona. Ten spatřuje v navázání rozhodování prezidenta republiky na politiku vlády, resp. její vůli. Herzog, R. Entscheidung und Gegenzeichnung in Festschrift für Gebhard Müller. Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1970, s. 125

³¹² Maurer, H. Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht? Die öffentliche Verwaltung, 1966, č. 19-20, s. 671

³¹³ Biehl, H. Die Gegenzeichnung im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot, 1971, s. 70

určuje směrnice politiky a v jejich rámci jednotliví ministři vedou samostatně a na vlastní odpovědnost svůj rezort. Toto obecné kompetenční ustanovení by bylo popřeno, pokud by do jejich pravomoci mohl spolkový prezident zasahovat. Odlišně přitom nelze argumentovat ani poukazem na obsahovou shodu tohoto ustanovení s čl. 56 Výmarské ústavy, jehož výklad připouštěl zásahy ze strany říšského prezidenta, což však souviselo s jeho pravomocí říšského kancléře kdykoliv odvolat.³¹⁴

Věcný přezkum návrhů vlády ze strany prezidenta odmítá Biehl i s ohledem na politickou odpovědnost vlády vůči Spolkovému sněmu. Pokud by totiž mohl spolkový prezident vetovat její návrhy, nemohla by být politicky odpovědná za to, že tyto návrhy nebyly přijaty a musela by se tak zodpovídat za rozhodnutí prezidenta, jež nemohla ovlivnit. Prezident sám naopak za takováto rozhodnutí žádnou odpovědnost nenese.³¹⁵ Za relevantní argument nakonec považuje i Maurerem výše uvedenou absenci demokratické legitimity, jež by byla srovnatelná s tou, kterou disponuje kancléř.³¹⁶

Závěry Maurera a Biehla odpovídají dnes obecně akceptovanému názoru, že spolkový prezident nemůže věcně přezkoumávat návrhy vlády, tudíž při výkonu příslušných pravomocí nemá ani vlastní politické uvážení. V této souvislosti je potřebné upozornit ještě na jeden zajímavý aspekt německého pojetí kontrasignace a uvážení prezidenta, kterým je navrhovací oprávnění vlády ve vztahu k převážné většině prezidentských pravomocí. Jak již totiž bylo uvedeno výše, spolkový prezident totiž dostává k podpisu již připravený dokument opatřený spolupodpisem příslušného člena vlády.

Tato skutečnost ve spojení s pozbytím politického uvážení spolkového prezidenta vedla podle profesora R. Herzoga, jenž v letech 1994 až 1999 sám úřad spolkového prezidenta vykonával, k „přepólování“ (*Umpolung*) obsahu kontrasignace, neboť fakticky jí již vláda nepřebírá odpovědnost za jeho rozhodnutí, ani je neschvaluje, nýbrž naopak prezident ratifikuje příslušná rozhodnutí spolkové vlády, jež může přezkoumávat toliko z hlediska zákonnosti, nikoliv však politické účelnosti. Fakticky tak právě prezident kontrasignuje rozhodnutí vlády, přičemž v důsledku této přeměny došlo k etablování určité formy prezidentské kontroly nad vládními akty.³¹⁷

³¹⁴ Biehl, H. Die Gegenzeichnung im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot, 1971, s. 74

³¹⁵ Biehl, H. Die Gegenzeichnung im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot, 1971, s. 74-75

³¹⁶ Biehl, H. Die Gegenzeichnung im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot, 1971, s. 75

³¹⁷ Herzog, R. Entscheidung und Gegenzeichnung in Festschrift für Gebhard Müller. Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1970, s. 128-129

Uvedená Herzogova teze o přepólování však není v německé doktríně akceptována obecně.³¹⁸ Výhrady k ní formuloval především H. Maurer, podle něhož proměna od původního pojetí nenastala z hlediska způsobu rozhodování, nýbrž z hlediska možností ovlivnit jeho obsah, která kdysi náležela panovníkovi.³¹⁹ Povinností kontrasignace ale nedochází k založení kompetence spolkové vlády k přijímání předmětných rozhodnutí místo spolkového prezidenta, nýbrž jejich návrhová oprávnění vychází ze zmíněného čl. 65 Základního zákona. Samotné označení podpisu prezidenta za „kontrasignaci“ za účelem zdůraznění odklonu od jejího původního pojetí naopak musí vést k nedorozuměním, neboť ve srovnání s tímto pojetím je podpis prezidenta „formálně více a věcně méně“. „Formálně více“ znamená to, že podpisem prezidenta dochází k samotnému vzniku předmětného aktu, nikoliv toliko ke splnění podmínky platnosti již existujícího aktu. „Méně“ zas v uvedeném smyslu vyjadřuje, že spolková vláda je jen v minimálním rozsahu vázaná vůlí prezidenta a již vůbec se nemůže zříct své odpovědnosti.³²⁰ Maurer zpochybňuje i závěr o významu „kontrasignace“ ze strany prezidenta jako prostředku právní kontroly předložených aktů. Ačkoliv souhlasí s tím, že prezident může odmítnout podpis, pokud dospěje k závěru o protiústavnosti předloženého aktu, nelze z toho dovozovat jeho povinnost ústavněprávního přezkumu všech návrhů.³²¹ Nakonec nepovažuje za rozpornou ani praxi, kdy návrhy rozhodnutí jsou kontrasignovány ještě před jejich předložením spolkovému prezidentovi, neboť tím příslušný ministr dává najevo, že předloha je ze všech relevantních aspektů „v pořádku“ a přebírá za ni odpovědnost. Bez takovéhoho výslovného ujištění nesmí prezident žádný akt podepsat.³²²

4.6.4.2. Formování doktrinárních závěrů v domácí odborné literatuře a reflexe relevantní praxe

³¹⁸ Obdobně tuto tezi formulují např. *Biehl, H.* Die Gegenzeichnung im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot, 1971, s. 53, 76, 119; *Schulz, A.* Die Gegenzeichnung. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung. Berlin: Duncker & Humblot, s. 119; kritiku uvedené teze lze nalézt např. *Schlaich, K.* Die Funktionen des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge. in *Isensee, J. – Kirchhof, P.* (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band II. Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes. Heidelberg: C. F. Müller Juristische Verlag, 1987, s. 568-569

³¹⁹ *Maurer, H.* Die Gegenzeichnung nach dem Grundgesetz in Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für Karl Carstens zum 70. Geburtstag am 14. 12. 1984. Köln: Carl Heymans Verlag KG, 1984, s. 710

³²⁰ *Maurer, H.* Die Gegenzeichnung nach dem Grundgesetz in Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für Karl Carstens zum 70. Geburtstag am 14. 12. 1984. Köln: Carl Heymans Verlag KG, 1984, s. 710

³²¹ *Maurer, H.* Die Gegenzeichnung nach dem Grundgesetz in Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für Karl Carstens zum 70. Geburtstag am 14. 12. 1984. Köln: Carl Heymans Verlag KG, 1984, s. 711

³²² *Maurer, H.* Die Gegenzeichnung nach dem Grundgesetz in Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für Karl Carstens zum 70. Geburtstag am 14. 12. 1984. Köln: Carl Heymans Verlag KG, 1984, s. 712

Obsah nastíněné diskuse německých konstitucionalistů vymezuje základní argumenty pro posouzení otázky postavení prezidenta v parlamentní formě vlády a rozsahu jeho uvážení. Základní pojmy pro definování tohoto postavení jsou přitom politická odpovědnost, kompetence a nakonec legitimita v širším smyslu. Před jakýmkoliv pokusem o vztažení těchto závěrů na postavení prezidenta republiky podle Ústavy je však nezbytné alespoň stručně upozornit na některé odlišnosti mezi postavením hlav států v obou zemích.

Z tohoto hlediska je prvním a nejpodstatnějším rozdílem vymezení pravomocí. Spolkový prezident disponuje samostatným politickým uvážením pouze ve třech případech. V první řadě se jedná o podání návrhu na volbu kancléře,³²³ při kterém je ale fakticky vázán výsledkem voleb a následnou dohodou politických stran. Úvahou disponuje rovněž při rozhodování o rozpuštění Spolkového sněmu, k němuž může přistoupit za předpokladu, že Spolkový sněm nevyslovil kancléři důvěru a tento krok následně navrhl kancléř. Musí přitom rozhodnout ve lhůtě 21 dnů nebo do okamžiku, kdy Spolkový sněm zvolí nového kancléře, protože jinak mu toto oprávnění zaniká.³²⁴ I v tomto případě se tak jedná o sdílenou pravomoc, která je fakticky vázána nejen na návrh kancléře, nýbrž též na nepřímý souhlas Spolkového sněmu udělený nezvolením jeho nástupce. O samostatné pravomoci tak lze uvažovat pouze v posledním případě, kdy Základní zákon připouští vlastní politické uvážení spolkového prezidenta, a to v případě pověření spolkového kancléře nebo ostatních ministrů výkonem funkce až do jmenování jejich nástupců.³²⁵ Politický význam této pravomoci však není nijak zásadní.

Ústava naopak svěřuje prezidentu republiky řadu pravomocí, u nichž je možnost politického uvážení velmi široká. Snad nejsilnějším oprávněním v tomto smyslu je pravomoc vrátit zákon Poslanecké sněmovně k novému projednání, prostřednictvím které může prezident uplatnit věcný nesouhlas se schváleným zákonem a domáhat se tak vlastně přehodnocení rozhodnutí Parlamentu. Zásadní význam ale nelze upřít ani výběru a jmenování soudců Ústavního soudu a členů Bankovní rady České národní banky, který je zcela mimo rozhodovací pravomoc vlády nebo Poslanecké sněmovny. Na rozdíl od spolkového prezidenta jmenuje prezident republiky předsedu vlády a na jeho návrh i ostatní členy vlády přímo, což umožňuje, aby po přechodnou dobu dokonce existovala vláda bez důvěry Poslanecké sněmovny. V lednu 1998 např. prezident jmenoval vládu J. Tošovského, aniž by jejímu jmenování předcházela dohoda politických stran garantující podporu většiny poslanců a tato

³²³ Čl. 63 odst. 1 Základního zákona

³²⁴ Čl. 68 Základního zákona; srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 16. února 1983 sp. zn. 2 BvE 1, 2, 3, 4/83 (BVerfGE 62, 1 – *Bundestagsauflösung*)

³²⁵ Čl. 69 odst. 3 Základního zákona

podpora jí byla deklarována až těsně před hlasováním o důvěře. Je tedy možné shrnout, že Ústava v obecné rovině umožňuje prezidentu republiky přijímat významná politická rozhodnutí vedle vlády a Poslanecké sněmovny.

S tím nakonec souvisí i další podstatný rozdíl, kterým je rozsah pravomocí, na které se vztahuje kontrasignace, a za jejichž výkon je tak politicky odpovědná vláda vůči parlamentu. Ustanovení čl. 63 odst. 3 Ústavy nestanovuje kontrasignaci jako obecnou podmínku platnosti aktů prezidenta republiky, čímž se liší jak od úpravy platné podle ústavní listiny, tak od opakovaně zmiňovaného čl. 58 Základního zákona. Podmínka kontrasignace se totiž nevztahuje na všechny akty, ale jen na rozhodnutí, a to jen na rozhodnutí podle čl. 63 Ústavy.

Možnost formování závěru o existenci ustáleného nebo převažujícího výkladu v domácím právu samozřejmě stěžuje fakt, že domácí právní diskuse o interpretaci ústavy, jakož i relevantní praxe, zachytává mnohem kratší časové období platnosti Ústavy. Je proto namístě určitá zdrženlivost zejména ve vztahu k dovozování závěrů o existenci ústavních zvyklostí, byť na straně druhé, vzhledem k abstraktnímu charakteru řady ústavních norem je právě s první fází účinnosti Ústavy vždy spojeno i konstituování určité praxe, jež vzhledem k nezbytnosti jejich aplikace určitým způsobem fakticky dotváří jejich obsah.

Vymezení výše uvedených základních rozdílů umožňuje přejít ke shrnutí názorů na řešení nastolené otázky uvážení prezidenta republiky v domácí doktríně. Není nijak překvapivé, že domácí diskuse na téma rozsahu politického uvážení prezidenta republiky nabyla na intenzitě teprve ve spojení s existencí konkrétního sporu mezi prezidentem a vládou. Již výše bylo v rámci historického vývoje úpravy odpovědnosti hlavy státu konstatováno, že úmyslem ústavodárce bylo vytvořit prezidentu republiky určitý autonomní prostor, který by mu umožňoval zastávat vlastní politická stanoviska. Tato intence se nepochybně promítla do existence nekontrasignovaných pravomocí prezidenta. Odpověď na otázku, zda jejím důsledkem bylo i omezení jeho uvážení při výkonu těch pravomocí, které sdílí s vládou nebo Parlamentem, ale v prvních letech účinnosti Ústavy nenabízí ani doktrína, ani ústavní praxe, přičemž dostatečný impulz pro obecné řešení této otázky nepředstavoval ani první veřejný ústavněprávní spor mezi prezidentem V. Havlem a předsedou vlády V. Klausem o určení termínu prvních voleb do Senátu v roce 1996. Podstatou tohoto sporu bylo, že zatímco prezident upřednostňoval spojení těchto voleb s konáním komunálních voleb na podzim tohoto roku, předseda vlády je chtěl spojit s volbami do Poslanecké sněmovny. Nejednalo se o rozhodnutí nevýznamné, neboť vzhledem k stálému zasedání Senátu tím byl určen termín konání i všech dalších voleb do třetiny Senátu v budoucnu. Prezident republiky

se rozhodl vyhlásit volby na listopad, přičemž rozhodnutí zaslal předsedovi vlády ke spolupodpisu. Ten jeho postup sice veřejně kritizoval, rozhodnutí však podepsal.³²⁶

Prostor pro širší úvahy ve vztahu k posuzované otázce přinesl až spor prezidenta V. Havla s vládou M. Zemana, jehož předmětem byla otázka, zda jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky představuje výkon samostatné pravomoci prezidenta jmenovat členy Bankovní rady České národní banky (dále též „bankovní rady“) podle čl. 62 písm. k) Ústavy, nebo se jedná o jeho pravomoc založenou zákonem ve smyslu čl. 63 odst. 2 Ústavy, která ve smyslu odst. 3 téhož článku vyžaduje kontrasignace předsedy vlády nebo jím pověřeného člena.³²⁷ Na návrh vlády se tato otázka stala předmětem řízení před Ústavním soudem o kompetenčním sporu. Ústavní soud ve svém nálezu v obecné rovině přisvědčil právnímu názoru vlády, že „z principu demokratického právního státu, ze zásady, že lid je zdrojem veškeré státní moci a že státní moc slouží všem občanům, jakož i z koncepce Ústavy, založené na myšlence parlamentní demokracie, je třeba vyvodit přednost rozhodování státního orgánu politicky odpovědného před rozhodováním státního orgánu, který za svá rozhodnutí neodpovídá“, vzápětí ale dodal, že „i v demokratickém právním státě a při parlamentní formě vlády může být opatřením těmito principům zcela vyhovujícím vyloučení vládní kontrasignace tam, kde zvláštní důvody opravňují ochranu instituce, jež má být dle Ústavy v hlavních směrech své činnosti nezávislá na vládě“.³²⁸ Předmětnou jmenovací pravomoc prováděnou „nadstranickým prezidentem“ bez přímé vazby na souhlas vlády označil za součást záruk nezávislosti České národní banky, jež je ústavní hodnotou vyplývající z čl. 98 Ústavy, resp. její hlavy šesté.

Ústavní soud se předmětnou otázkou vůbec nezabýval z hlediska požadavku politické odpovědnosti pro výkon veřejné moci, což bylo dáno především strukturou jeho argumentace, podle které nelze považovat guvernéra nebo viceguvernéry České národní banky za zvláštní orgány, disponující samostatnými pravomocemi, nýbrž za členy Bankovní rady České národní rady jako kolegiálního orgánu. Z tohoto důvodu se vůči nim uplatní samostatná jmenovací pravomoc prezidenta podle čl. 62 písm. k) Ústavy. Patrný je ale především akcent na funkční význam této pravomoci právě v rukou prezidenta republiky jako garanta nezávislosti České národní banky, přičemž tato hodnota byla postavena do kontrapozice ve vztahu k politicky odpovědné vládě. Z hlediska zařazení předmětné pravomoci je tak rozhodný funkční prvek

³²⁶ Podle Koudelka, Z. Postavení prezidenta. Právní rádce, 1999, č. 1, s. 7

³²⁷ Předmětný spor se týkal otázky platnosti jmenování guvernéra České národní banky Zdeňka Tůmy a jejího viceguvernéra L. Niedermeyera, již oba byli jmenováni prezidentem V. Havlem podle čl. 62 písm. k) Ústavy dne 1. prosince 2000. Vláda namítala, že k jejich jmenování byla nezbytná kontrasignace příslušných rozhodnutí ze strany předsedy vlády, neboť obě funkce nejsou stanoveny Ústavou, nýbrž zákonem.

³²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 14/01 (N 91/22 SbNU 267; 285/2001 Sb.)

prezidenta jako „nadstranické“ hlavy státu. Otázka legitimacy založené na politické odpovědnosti pro výkon politického uvážení nehrála ve výkladu Ústavního soudu s ohledem na ústavní základ pravomoci žádnou roli.³²⁹

Připuštění, aby prezident republiky plnil funkci protiváhy vůči Poslanecké sněmovně a jí odpovědné vládě, a s tím související absence požadavku politické odpovědnosti pro jeho politická rozhodnutí představují významný odklon domácího ústavního systému od klasického modelu parlamentní formy vlády, a v tomto smyslu nejpodstatnější rozdíl z hlediska srovnání s postavením spolkového prezidenta. Tento rozdíl má svůj původ nepochybně v okolnostech přijímání obou ústav. Základní zákon reagoval v otázce organizace státní moci diskontinuitně nejen ve vztahu k období národního socializmu, nýbrž též k období Výmarské republiky,³³⁰ které charakterizovalo silné postavení říšského prezidenta, jenž mohl především odvolat vládu a rozpustit Říšský sněm. Český ústavodárce, jak již bylo výše podrobně shrnuto, naopak navázal na postavení prezidenta v posledním období československé federace, disponujícího vlastními pravomocemi a v mnoha případech uvážení nezávislým na vládě, v čem sehrálo roli i pokračování působení V. Havla v úřadě českého prezidenta.

Během volebního období V. Havla je otázce rozsahu uvážení prezidenta republiky věnován v odborné literatuře pouze omezený prostor. Kritický postoj ve vztahu k samotnému konceptu nekontrasignovaných pravomocí neodpovědné hlavy státu v tomto období konzistentně zaujímá především V. Pavlíček.³³¹ Na tomto místě lze odkázat na výše uvedený výklad ve vztahu k obsahu pojmu politické odpovědnosti, který stručně vystihuje zdůrazňování významu odpovědnosti výkonné moci lidu a jeho zvolené reprezentaci.³³² Právě z principu demokratického právního státu dovozuje, že neodpovědnost se sebou logicky přináší i restriktivní interpretaci rozhodovacích pravomocí s ohledem na hodnoty

³²⁹ Tomuto přístupu v podstatě neodporují ani odlišná stanoviska k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/01. Výjimku představuje odlišné stanovisko soudců V. Gütlera, M. Holečka, I. Janů, Z. Kesslera a J. Malenovského, v němž se neurčitě uvádí, že „z ústavní ideje brzd a kontrol mezi ústavními orgány plyne, že z povinnosti vlády spolupracovat s ČNB není možno bez dalšího dovodit povinnost vlády akceptovat jako ústředního partnera v takové spolupráci jakoukoliv osobu, tedy i osobu, kterou jednostranně určí další ústavní orgán (prezident republiky). V nepřítomnosti explicitního ústavního pravidla svědčícího o opaku nelze totiž presumovat vztah nerovnosti mezi dvěma ústavními orgány.“

³³⁰ Srov. např. *Strauß, W.* Der Bundespräsident und die Bundesregierung. Die öffentliche Verwaltung, 1949, s. 272-273

³³¹ Např. *Pavlíček, V. – Hřebejk, J.* Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém. 2. vyd., Praha: Linde, 1998, s. 208-209; *Pavlíček, V.* Teoretická koncepce Ústavy ČR. (Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí) in *Kysela, J. (ed.)* Deset let Ústavy ČR, východiska, stav, perspektivy, sborník příspěvků. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 86-87

³³² *Pavlíček, V. a kol.* Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1., 2. vyd., Praha: Linde, 2008, s. 282

demokratického státu.³³³ Navzdory těmto východiskům neformuluje ani V. Pavlíček výslovně závěr, že prezident republiky musí respektovat návrh vlády nebo při vydání kontrasignovaného rozhodnutí jeho obsah s vládou předjednat a vyhovět jejím požadavkům. Takovýto závěr v tomto období neuvádějí ani jiní autoři, přičemž lze obecně konstatovat, že odborná literatura se otázce rozsahu uvážení prezidenta republiky v případě návrhu vlády vyhýbá. V praxi se přitom bylo možné setkat převážně s přístupem, že se možnost prezidenta republiky odmítnout návrh vlády bez dalšího předpokládá, což lze ilustrovat např. na tehdejší judikatuře Ústavního soudu.³³⁴ Oprávnění prezidenta odmítnout návrhy vlády nebo Parlamentu v řadě svých článků výslovně konstatuje zejména Z. Koudelka, který jej však dovozuje toliko z jazykového výkladu ústavních norem a poukazem na některé příklady domácí i zahraniční ústavní praxe, aniž by se ve své argumentaci zabýval jeho postavením z hlediska ústavního systému jako celku a s principy jeho fungování.³³⁵

Výklad, který staví prezidenta republiky při výkonu sdílených pravomocí s vládou do rovnocenné pozice, a to jak v případě návrhu vlády, tak kontrasignace z její strany, v tomto období nakonec převážil i v politické a ústavní praxi, v níž bylo odmítavé stanovisko prezidenta republiky vždy respektováno. Za nejvýznamnější příklad lze v této souvislosti uvést odmítnutí prezidenta republiky akceptovat návrh Poslanecké sněmovny na jmenování viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu. V dubnu 2002, dva měsíce před koncem svého volebního období, navrhla Poslanecká sněmovna prezidentu republiky jmenování L. Voleníka prezidentem Nejvyššího kontrolního úřadu a F. Brožíka jeho viceprezidentem. Prezident V. Havel ale navržené kandidáty nejmenoval, nýbrž listem ze dne 13. června 2006 oznámil předsedovi Poslanecké sněmovny, že předmětný návrh považuje za předčasný a že nový výběr by měla provést až nově zvolená Poslanecká sněmovna.³³⁶ Návrhu vyhověl částečně až

³³³ Pavlíček, V. K ústavnímu postavení bankovní rady ČNB. Parlamentní zpravodaj, 2001, roč. 7, č. 1, s. 17

³³⁴ V této souvislosti lze poukázat na již zmíněný nálezn ve věci kompetenčního sporu o pravomoc jmenovat guvernéra a viceguvernéra České národní banky. Ústavní soud v tomto nálezu uvedl, že uznání kontrasignace v případě uvedených funkcionářů v sobě „obsahuje dysfunkční potenciál více než např. jmenování na návrh vlády, při němž je jednání a dohoda předem nezbytná. ... Kdyby se jmenování guvernéra a viceguvernéra, o němž se zmiňuje § 6 odst. 2 zákona o ČNB, mělo chápat jako separátní od čl. 62 písm. k) Ústavy oddělené jmenování, podléhající čl. 63 Ústavy, mohlo by dojít k odepření souhlasu se jmenováním některého ze sedmi členů Bankovní rady guvernérem, ...“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 20. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 14/01; N 91/22 SbNU 267; 285/2001 Sb.) Z těchto částí je zřejmé, že z ústavněprávního hlediska se předpokládalo, že jak případ jmenování na návrh, tak kontrasignace předpokládá shodu obou orgánů, přičemž prezident republiky není ani povinen vyhovět návrhu vlády, jemuž by měly předcházet konzultace, ani povinen si dopředu vyžadovat stanovisko vlády ke svému aktu, jehož kontrasignaci však může vláda odepřít.

³³⁵ Např. Koudelka, Z. Změny postavení prezidenta na Slovensku a v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. in Pavlíček, V. a kol. Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Sborník statí a texty ústav. II. část, Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 2000, s. 177 a násl., Koudelka, Z. Postavení prezidenta. Právní rádce, 1999, č. 1, 5-8

³³⁶ Stenoprotokol z 51. schůze Poslanecké sněmovny, 3. volební období, 1998-2002, 13. června 2002, <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/051schuz/s051001.htm#r1> (cit. 17. srpna 2011)

po volbách, když dne 17. října 2002 jmenoval nového prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu. Dopisem ze dne 15. října 2002 však Poslanecké sněmovně sdělil, že se s návrhem na jmenování F. Brožíka viceprezidentem Nejvyššího kontrolního úřadu neztotožňuje, a že očekává její nový návrh na obsazení této funkce,³³⁷ načež ta, aniž by jakýmkoliv úkonem vzala zpět dosavadní návrh nebo zaujala k tomuto dopisu jiné stanovisko, zvolila nového kandidáta na jmenování do této funkce. V souvislosti s tímto případem však je třeba uvést, že z tohoto příkladu neplyne bez dalšího závěr, že se Poslanecká sněmovna cítila být vázána odmítnutím návrhu. Poněvadž byl původní návrh předložen ještě před parlamentními volbami, nelze vyloučit, že nové Poslanecké sněmovně takovéto odmítnutí vyhovovalo, neboť mohla sama navrhnout nového kandidáta.

Intenzita, se kterou byla diskutována otázka rozsahu pravomocí prezidenta republiky, se zvýšila v průběhu volebních období prezidenta V. Klause, přičemž i v tomto období stály v pozadí zvýšeného zájmu konkrétní konflikty mezi prezidentem republiky a vládou. Důraz na požadavek odpovědnosti byl velmi přísně formulován i v rozsudku Nejvyššího správního soudu, kterým vyhověl kasační stížnosti justičního čekatele, jehož navzdory návrhu vlády prezident V. Klaus spolu s dalšími 33 justičními čekateli v březnu 2005 nejmenoval do funkce soudce s ohledem na jejich věk, ačkoliv splňovali zákonem stanovenou podmínku věku. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „určující slovo ve vztahu prezidenta republiky a vlády patří vládě všude tam, kde Ústava vyžaduje pro platnost aktu hlavy státu spolupodpis předsedy vlády či jím pověřeného člena vlády ... (z) principu odpovědnosti vlády za tyto akty prezidenta republiky [tj. vyžadující pro svoji platnost kontrasignaci – pozn. autora] ... vyplývá, že určující slovo při realizaci těchto pravomocí má vláda, nikoliv prezident.“³³⁸ Ve vztahu k možnosti prezidenta odmítnout jmenovat kandidáty na soudce předložené vládou tak poukázal na „subsidiaritu (nikoliv však výlučnost ve prospěch vlády) role prezidenta“, přičemž jeho úvahu omezil toliko na kontrolu splnění podmínek pro jmenování soudcem, stanovených zákonem o soudech a soudcích, aniž by mohl nad jejich rámec vyžadovat splnění jiných kritérií, které zákon neobsahuje.³³⁹

Názor Nejvyššího správního soudu, jenž bude podrobně rozebrán v další části této práce, byl z hlediska otázky rozsahu uvážen přijat v odborné literatuře rozdílně. Zatímco

³³⁷ Stenoprotokol z 8. schůze Poslanecké sněmovny, 4. volební období, 2002-2006, 10. prosince 2002, <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/008schuz/s008199.htm#r7> (cit. 17. srpna 2011)

³³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008 č. j. 4 Ans 9/2007-197

³³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008 č. j. 4 Ans 9/2007-197

někteří autoři jej akceptovali,³⁴⁰ jiní poukazovali na to, že účast prezidenta na jmenování soudců má určitý funkční prvek, a to právě z hlediska nezávislosti moci soudní,³⁴¹ což je obdobné pojetí, jakým argumentoval Ústavní soud v případě jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky. Předmětem kritiky se stal i samotný závěr o tom, že prezident republiky rozhoduje na návrh.³⁴² V této souvislosti se k významu kontrasignace při výkonu pravomoci jmenovat soudce vyjádřil v roce 2005 i prezident V. Klause. Odmítl, že by měl povinnost jmenovat konkrétní osobu do funkce soudce. Pokud by tomu tak bylo, „pak by analogicky muselo platit i to, že například Senát, který schvaluje prezidentem navržené kandidáty na ústavní soudce, je také schválit musí, protože nikde v Ústavě není zmínka o tom, že je schválit nemusí. Obhajitelný není ani ... argument, že v případě kontrasignovaných pravomocí prezident nerozhoduje. Při kontrasignaci předseda vlády či její člen volí mezi dvěma možnostmi nad již učiněným rozhodnutím, nikoliv nad ceremoniálem. Buďto rozhodnutí jiného ústavního činitele nechá vstoupit v platnost a tím za ně přebere odpovědnost, nebo za ně odpovědnost převzít odmítne a toto rozhodnutí zmaří svým nepodpisem.“³⁴³

Uvedený příklad autonomního postupu prezidenta V. Klause ve vztahu k vládě v případě kontrasignovaných pravomocí je jen jedním z mnoha. Další příklady se týkají výkonu pravomocí v oblasti vnějších vztahů, kde prezident dlouhodobě prezentuje svůj odlišný postoj k řadě zahraničněpolitických otázek, zejména týkajícím se evropské integrace a ochrany životního prostředí. Problém kolize postojů se přitom neprojevuje jen v rovině zastupování státu, nýbrž se promítá i do výkonu jeho rozhodovacích pravomocí, jako tomu bylo v případě odmítavého postoje prezidenta republiky k ratifikaci Lisabonské smlouvy, ke které nakonec přistoupil až poté, co na základě jeho žádosti vyjednala vláda J. Fischera tzv. českou výjimku z Listiny základních práv Evropské unie.³⁴⁴

³⁴⁰ Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 772

³⁴¹ Wintr, J. Smí prezident republiky nejmenovat způsobilého kandidáta soudcem? in *Jurisprudence*, 2008, č. 6, s. 42-43

³⁴² Bartoň, M. Rozhodování prezidenta republiky na návrh a rozhodování s kontrasignací – několik poznámek k rozhodnutí NSS ve věci justičních čekatelů. in *Šimíček, V.* Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 122; *Matoušek, L.* Nad některými rozhodnutími soudní moci ve věci jmenování soudců prezidentem republiky. *Správní právo*, 2008, č. 1, s. 46

³⁴³ Odpověď prezidenta V. Klause prezidentu Soudcovské unie České republiky J. Jirsovi ze dne 16. března 2005 na jeho dopis ze dne 14. března 2005; cit. podle tiskové zprávy Kanceláře prezidenta republiky ze dne 16. března 2005, přístupné na <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/2091.shtml> (cit. 17. srpna 2011).

³⁴⁴ Tzv. česká výjimka označuje bod 2 závěrů předsednictva Evropské rady v Bruselu ze dne 29. a 30. listopadu 2009, dokument Rady Evropské unie ze dne 1. prosince 2009 č. 15265/1/09. Podstatou této výjimky je, že součástí nejbližší přístupové smlouvy by mělo být i vzažení Protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království i na Českou republiku. Tento protokol stanovuje, že

Na tento obecný přístup prezidenta navazovala kritická reakce řady autorů. Výrazně odmítavé stanovisko v této souvislosti formuloval V. Klokočka, který uvedl, že „primát ve vztahu prezidenta a vlády patří nepochybně vládě všude tam, kde rozhodnutí formálně označované jako rozhodnutí prezidenta republiky vyžaduje souhlas vlády (což je velká většina). V těchto záležitostech neasistuje vláda prezidentovi, ale prezident vládě. ... Podmínka kontrasignace sice nevylučuje vzájemnou diskusi prezidenta a vlády k dosažení shody, avšak není-li této shody dosaženo, musí se prezident podřídit vůli vlády.“³⁴⁵ Jako příklad přitom poukázal na neústavnost postupu prezidenta republiky, který v roce 2006 rozhodl o termínu voleb do Poslanecké sněmovny, aniž by se o tomto termínu dohodl s předsedou vlády. „Premiér ustoupil a souhlasil s termínem, ačkoli z hlediska Ústavy to učinit nemusel, mohl si vyžádat jiný termín a vytknout prezidentovi neústavní postup.“³⁴⁶

Na uvedeném stanovisku ve vztahu k výkonu pravomocí podle čl. 63 Ústavy, jež je zcela identické s výše uvedeným převažujícím názorem v německém právu, setrval i později,³⁴⁷ přičemž jej vyjádřil slovy „Hrad reprezentuje, ale Strakova akademie vládne.“ Ze skutečnosti, že kontrasignace zakládá odpovědnost vlády, nikoliv prezidenta, podle jeho názoru vyplývá, „že obsah a forma takovýchto aktů musí vyjadřovat názor a vůli toho, kdo za tyto akty odpovídá, tudíž vlády, a že to, co prezident podepisuje, je případně v rozporu s jeho názorem.“³⁴⁸

Přímo ve vztahu k otázce ratifikace mezinárodních smluv formuluje obdobným způsobem kritiku postoje prezidenta i J. Malenovský. Ve vztahu k jeho vztahu k vládě poukazuje na to, že není z výkonu své funkce odpovědný, přičemž tato skutečnost nemůže nemít důsledky na přípustnou míru volného uvážení, kterou při výkonu svých pravomocí disponuje.³⁴⁹ Z logiky a hodnot parlamentního řádu nelze podle jeho názoru obecně dovodit existenci oprávnění prezidenta republiky neutralizovat účinky rozhodnutí Parlamentu v případech, v nichž Ústava takovou neutralizaci výslovně nepředpokládá.³⁵⁰ Současně platí,

uvedená listina nezakládá soudně vymahatelná práva platná v těchto zemích, pokud tato práva nejsou stanovena v jejich vnitrostátním právu.

³⁴⁵ Klokočka, V. Ústava a Klausův sklon vládnout, *Právo*, 27. dubna 2006

³⁴⁶ Klokočka, V. Ústava a Klausův sklon vládnout, *Právo*, 27. dubna 2006

³⁴⁷ Za pozornost stojí, že V. Klokočka byl jako soudce Ústavního soudu zpravodajem, a tedy připravoval rozhodnutí ve věci kompetenčního sporu o jmenování funkcionářů České národní banky, v němž naopak zdůraznil garanční funkci nadstranického prezidenta.

³⁴⁸ Klokočka, V. Cesty české ústavnosti. in Kokeš, M. – Pospíšil, I. (ed.) *In dubio pro libertate. Úvahy nad ústavními hodnotami a právem. Pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 19

³⁴⁹ Malenovský, J. Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy*, 2009, č. 4, s. 123

³⁵⁰ Malenovský, J. Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy*, 2009, č. 4, s. 122

že prezident i vláda tvoří součást moci výkonné, přičemž hlava státu není vládě nadřazena. Upozornuje na čl. 6 Ústavy, podle něhož politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním, přičemž ve vztahu k zahraniční politice uvádí, že ústavně-politická odpovědnost za její rozvíjení spočívá na vládě, která s její koncepcí předstupuje před Poslaneckou sněmovnu, příp. Senát, a musí pro ni získat podporu politické většiny. Ve své stati tak dochází i na základě těchto argumentů k závěru, že hlava státu není při výkonu uvedených pravomocí oprávněna přezkoumávat a fakticky vetovat politická rozhodnutí vlády, jež v tomto ohledu podléhá kontrole ze strany zákonodárského sboru.³⁵¹

Přes uvedené kritické názory, jež nezastávají v odborné literatuře jen uvedení dva autoři, nelze opomenout, že postup prezidenta republiky je z hlediska jednání ostatních ústavních orgánů zpravidla i přes nesouhlas akceptovaný, což je skutečnost, která má pro výklad rozsahu uvážení prezidenta rovněž relevanci. Vedle již zmíněného případu vyjednání tzv. české výjimky, respektovaly vlády bez ohledu na jejich složení například odlišný názor prezidenta, či už se to týkalo např. termínu vyhlášení voleb,³⁵² odmítnutí jmenovat soudce na doporučení vlády, odmítnutí jmenovat rektora vysoké školy³⁵³ či povýšit policejního důstojníka do hodnosti generála³⁵⁴ nebo neratifikovat mezinárodní smlouvu.³⁵⁵

Samotný Ústavní soud zachoval k otázce rozsahu politického uvážení prezidenta republiky zdrženlivý postoj v jiném relevantním případě, jenž v tomto období rozhodoval, a to ve věci kompetenčního sporu, který se týkal obsahu pravomoci jmenovat místopředsedu Nejvyššího soudu.³⁵⁶ Předsedkyně Nejvyššího soudu se v dané věci domáhala zrušení rozhodnutí prezidenta republiky, kterým jmenoval místopředsedu Nejvyššího soudu, neboť ten nebyl jako soudce řádně, tedy s jejím souhlasem,³⁵⁷ k tomuto soudu přidělen.³⁵⁸ V dané

³⁵¹ Malenovský, J. Kulečnick namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. Právní rozhledy, 2009, č. 4, s. 123

³⁵² Kromě již zmíněného termínu vyhlášení prvních voleb do Senátu v roce 1996 tak prezident postupoval i v roce 2006 a 2010.

³⁵³ Dne 30. ledna 2002 prezident V. Havel odmítl, resp. odložil na neurčito, jmenování P. Mikuleckého rektorem Univerzity Hradec Králové pro nejasnosti ohledně jeho lustrace. Do této funkce byl P. Mikulecký navržen akademickým senátem univerzity dne 25. října 2001. Dne 11. března 2002 se vzdal nominace.

³⁵⁴ Příkladem by mohlo být přesunutí termínu jmenování a povyšování generálů, které se mělo konat 8. května 2009. Prezident jmenování posunul z časových důvodů, neboť ten den došlo i ke jmenování nové vlády. Neoficiálně se však za důvod odmítnutí uváděl ve sdělovacích prostředcích nesouhlas se jmenováním policejního prezidenta O. Martinů, jakož i dvou dalších policejních funkcionářů. Ačkoliv tento důvod nebyl uveden, původní návrh na jmenování generálů, který učinila ještě druhá vláda M. Topolánka, byl krátce po nástupu vlády J. Fischera změněn a nový návrh již jména těchto kandidátů neobsahoval. <http://www.novinky.cz/domaci/168187-prezident-jmenuje-vladu-generalove-musi-pockat.html> (cit. 9. září 2011)

³⁵⁵ Prezident V. Klaus odmítl ratifikovat Dodatečný protokol k Evropské sociální chartě o kolektivních stížnostech. Česká republika podepsala tento protokol dne 26. února 2002 a posléze k jeho ratifikaci udělil souhlas i Parlament. Tento protokol dodnes neratifikoval. Malenovský, J. Kulečnick namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. Právní rozhledy, 2009, č. 4, s. 121

³⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 12. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 87/06 (N 139/46 SbNU 313), bod 35

³⁵⁷ Podle § 70 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.

věci bylo nevyhnutné zodpovědět otázku, zda pravomoc prezidenta jmenovat ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu podle čl. 62 odst. f) Ústavy zahrnuje též přidělení soudce k Nejvyššímu soudu, nejedná-li se o soudce přiděleného k tomuto soudu již předtím,³⁵⁹ jakož i určení počtu místopředsedů Nejvyššího soudu.³⁶⁰ Ústavní soud přitom ve svém nálezu omezil obsah této kompetence pouze na samotný výběr místopředsedy ze soudců Nejvyššího soudu, což odůvodnil především účelností participace více orgánů zahrnujících jednotlivé moci pro zabezpečení nezávislosti soudní moci.³⁶¹ Za rozhodující argument tedy považoval dělbu moci, nikoliv však neodpovědnost prezidenta republiky.

V dalším svém nálezu, v němž Ústavní soud na návrh senátorů podruhé posuzoval ústavnost Lisabonské smlouvy, sice konstatoval povinnost prezidenta republiky ratifikovat sjednanou mezinárodní smlouvu, se kterou Parlament vyslovil souhlas, k této otázce se vyjádřil toliko jako *obiter dictum*. Ústavní soud konkrétně uvedl, že „zahájení řízení o souladu mezinárodních smluv ze strany skupiny senátorů, skupiny poslanců a prezidenta republiky musí být omezeno stejnou lhůtou, v jaké je třeba mezinárodní smlouvu ratifikovat, tzv. lhůtou bez zbytečného odkladu.“³⁶² V tomto nálezu však výslovně neuvedl, z jakého důvodu nemůže prezident ratifikaci odmítnout, a určitý náznak odůvodnění lze v tomto směru spatřovat

³⁵⁸ Návrh předsedkyně Nejvyššího soudu I. Brožové navazoval na její předcházející podání k Ústavnímu soudu, jež souvisela s jejím odvoláním prezidentem republiky ze dne 30. ledna 2006. Poté, co proti tomuto rozhodnutí podala ústavní stížnost, byla dne 9. února 2006 usnesením Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 53/06 odložena jeho vykonatelnost, což znamenalo, že od tohoto dne zůstávala ve funkci až do rozhodnutí ve věci samé. Dne 6. února 2006 byl do funkce soudce jmenován J. Bureš, přičemž ministr spravedlnosti rozhodl dne 14. února 2006 o jeho přiřazení k Nejvyššímu soudu. Podmínkou takového přiřazení je podle § 70 zákona o sodech a soudcích souhlas předsedy Nejvyššího soudu. Vzhledem k jejímu odvolání poskytl tento souhlas místopředseda Nejvyššího soudu P. Kučera, a to nejdříve dne 9. února 2006 telefonicky a následně dopisem, jež byl doručen ministru spravedlnosti dne 13. února 2006. Poté, co Ústavní soud vyhověl její ústavní stížnosti a zrušil rozhodnutí o jejím odvolání (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/06 a sp. zn. II. ÚS 53/06), zpochybnil rovněž zákonnost uvedeného rozhodnutí ministra spravedlnosti (nálezy ze dne 12. prosince 2006 sp. zn. Pl. ÚS 17/06). Vzhledem k tomu, že předsedkyně Nejvyššího soudu I. Brožová po odkladu vykonatelnosti svými dopisy výslovně nesouhlasila s přidělením soudce J. Bureše k Nejvyššímu soudu, konstatoval Ústavní soud, že nebyla splněna podmínka takového přidělení podle příslušného ustanovení zákona o sodech a soudcích, a napadené rozhodnutí zrušil. V předmětné věci rozhodoval Ústavní soud o posledním jejím návrhu na zrušení rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 8. listopadu 2006 o jmenování soudce J. Bureše místopředsedou Nejvyššího soudu. Ačkoliv J. Bureš byl v době jmenování stále platně přidělen k Nejvyššímu soudu, Ústavní soud v návaznosti na svůj nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/06 konstatoval, že zrušení tohoto přidělení nálezem, jež má obecně účinky *ex tunc*, se promítá i ve vztahu k hodnocení, zda v okamžiku jmenování místopředsedou splňoval podmínky pro takovéto jmenování. Poněvadž přitom výkladem čl. 63 písm. f) Ústavy dovedl, že jednou z těchto podmínek je, že se musí jednat o soudce přiřazeného k Nejvyššímu soudu, zrušil v příslušném kompetenčním sporu i uvedené rozhodnutí (nálezy ze dne 12. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 87/06). Pro úplnost je třeba dodat, že předsedkyně Nejvyššího soudu jako důvod kompetenčního sporu označovala pouze to, že podle jejího závěru se vyvinula ústavní zvyklost, podle které má Nejvyšší soud pouze jednoho místopředsedu. K této otázce se ale Ústavní soud v tomto nálezu nevyjádřil.

³⁵⁹ Obecně rozhoduje o přidělení soudce k určitému soudu ministr spravedlnosti ve smyslu § 67 a násl. zákona č. 6/2002 Sb., o sodech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶⁰ § 15 zákona č. 6/2002 Sb., o sodech a soudcích

³⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 87/06 (N 139/46 SbNU 313), bod 35

³⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.), bod 119

v poukaze na to, že obsah mezinárodní smlouvy prezident republiky zná, „neboť ji sjednal, případně ji z jeho zmocnění sjednala jako jeho alter ego vláda.“³⁶³

Závěrem tohoto přehledu je možné odkázat na názor V. Pavlíčka reagující na případ nejmenování justičního čekatele, který na několika příkladech poukazuje na to, že „ústavní postavení prezidenta republiky se ... v ČR postupně posiluje a omezuje se ústavní síla vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci. ... Výklad tradiční ústavní teorie, že každé ústavní právo hlavy státu je i jeho ústavní povinností,“ Ústava nezpochybnila jen tím, že neodpovědnému prezidentu republiky poskytla v čl. 62 Ústavy možnost rozhodovat bez kontrasignace, ale též tím, „že nevyloučila možnost, aby prezident nepodepisoval zákony, s nimiž vyslovil nesouhlas. K posílení ústavní síly prezidenta republiky výrazně přispěl Ústavní soud ČR, který ve sporech o pravomocích mezi vládou a prezidentem republiky zpravidla podpořil prezidenta republiky.“³⁶⁴ Ve svém článku V. Pavlíček sice konstatuje, že je stoupencem parlamentní formy vlády a domnívá se, že pravomoci prezidenta republiky by měly být koncipovány podobně jako v Německu nebo Velké Británii, jak ale dodává, „objektivní analýza ústavních poměrů musí ... vzít na zřetel nikoliv přání autora, ale i dosavadní judikaturu, která interpretací ústavního textu ústavní vliv prezidenta republiky posilovala.“³⁶⁵ Závěrem dodává, že v tzv. postsocialistických ústavních státech vedl ústavní vývoj k silnému postavení hlavy státu, přičemž tato koncepce byla se souhlasem přijímána bez ohledu na politickou orientaci osobností, které stály v čele státu.³⁶⁶

4.6.4.3. Závěry a jejich zobecnění na vztah prezidenta republiky a vlády

Ustanovení čl. 54 odst. 3 a čl. 63 odst. 3 a 4 Ústavy nestanovují výslovně žádná omezení, jež by prezidentu republiky znemožňovala postupovat samostatně při vydání rozhodnutí a formulování jeho obsahu, přičemž je věcí předsedy vlády, zda se takovéto rozhodnutí rozhodne kontrasignovat nebo nikoliv. Pro zodpovězení otázky, zda je prezident republiky při výkonu svých pravomocí podle čl. 63 Ústavy vázán názorem vlády, však nemá relevanci jen výslovné znění uvedených ustanovení, nýbrž je do něj třeba promítnout i širší souvislosti vztahu prezidenta k vládě a především k Poslanecké sněmovně.

³⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.), bod 120

³⁶⁴ Pavlíček, V. O soudech a soudcích a pravomocích prezidenta. Právo, 13. 4. 2005; podle Pavlíček, V. O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3/Demokratický a laický stát, Praha: Karolinum, 2009, s. 276

³⁶⁵ Pavlíček, V. O soudech a soudcích a pravomocích prezidenta. Právo, 13. 4. 2005; podle Pavlíček, V. O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3/Demokratický a laický stát, Praha: Karolinum, 2009, s. 276-277

³⁶⁶ Pavlíček, V. O soudech a soudcích a pravomocích prezidenta. Právo, 13. 4. 2005; podle Pavlíček, V. O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3/Demokratický a laický stát, Praha: Karolinum, 2009, s. 277

Jedná se především o otázku legitimacy výkonu státní moci, jenž na straně jedné musí mít potřebný právní základ, neboť jakýkoliv orgán může vykonávat státní moc jen na základě a v mezích stanovených zákonem (ústavou), na straně druhé však musí podléhat demokratickému principu, a tedy být legitimován prostřednictvím volby na určitý čas. Tyto požadavky nestojí vzájemně v kontrapozici, nýbrž každý vyjadřuje jiný aspekt demokratického právního státu. Přijímání politických rozhodnutí je tak v souladu s uvedenými principy jen tehdy, pokud je vykonáváno orgány, jimž ústava svěřuje předmětnou pravomoc a jež jsou k tomu legitimovány občany přímo nebo zprostředkovaně volbou.³⁶⁷

V případě prezidenta republiky není pochyb o jeho pravomoci a o jeho demokratické legitimaci v tom smyslu, že byl zvolen přímo voleným Parlamentem na vymezené pětileté volební období. Tato vazba však neplatí obráceně, neboť prezident republiky nemůže být ze své funkce odvolán ani Parlamentem, ani prostřednictvím případného plebiscitu. Právě s tím je spojen základní problém předmětného posouzení, a to zda tato jeho „neodvolatelnost“ nepředstavuje deficit z hlediska demokratického principu, jenž v případě sdílených pravomocí znemožňuje prezidentu republiky prosadit svou vůli vůči vládě. Je ale demokratický princip podle čl. 1 odst. 1 Ústavy dostatečným základem pro tento závěr, případně lze takovýto závěr dovodit z jiného právního principu či konstatovat odpovídající ústavní zvyklost?

Výše uvedený přehled relevantních názorů v českém a německém právu umožňuje určité zobecnění v tom smyslu, že tento základ bývá dovozován buď ze samotného demokratického principu, nebo z principu, jenž lze vyjádřit jako princip parlamentní formy vlády, vyjádřený prostřednictvím obecného vymezení vztahů prezidenta, vlády a Poslanecké sněmovny. Demokratický princip nepochybně vyžaduje, aby byl prezident republiky prostřednictvím voleb přímo nebo nepřímo demokraticky legitimován pro výkon své funkce, není již ale rozhodující, zda tato legitimace bude ověřována v pravidelných intervalech s ohledem na pevně vymezené funkční období nebo permanentně prostřednictvím možnosti odvolání tím samým orgánem, jenž veřejného funkcionáře jmenoval. V tomto smyslu není důvod, aby postavení prezidenta, byť voleného nepřímo, mohlo být ústavněprávně zpochybňováno toliko z důvodu, že není Parlamentem odvolatelný. Ani poslanci a senátoři nakonec v tomto smyslu nejsou politicky odpovědní vůči lidu, neboť Ústava je neumožňuje kdykoliv v průběhu volebního období odvolat, nýbrž jen nezvolit v dalších volbách. Ve svém čl. 26 dokonce výslovně stanovuje zákaz imperativního mandátu. Otázka legitimacy z hlediska

³⁶⁷ Srov. též čl. 5 a 6 Ústavy

přímé a nepřímé volby je pak už víc otázkou politické, než právní argumentace, a nelze jí bez dalšího přiznávat relevanci, i když by mohla mít význam pro zformování určité ústavní zvyklosti.

Je proto nezbytné vypořádat se s druhým argumentem, a tím jsou základní východiska parlamentní formy vlády, jež v argumentaci v německém právu představují zcela zásadní důvod, a v posledních letech je ve prospěch restriktivního výkladu pravomocí prezidenta republiky zmiňuje i řada domácích autorů. Tento argument však již nelze přijímat bezvýhradně. Parlamentní forma vlády sama o sobě není právním principem, nýbrž určitou obecnou kategorií, jež slouží k popsání vztahů prezidenta, vlády a parlamentu v ústavních systémech, v nichž vláda není institucionálně a personálně nezávislá na parlamentu, nýbrž je mu z výkonu své funkce odpovědna. Je již ale věcí konkrétního ústavodárce, aby vymezil vzájemné postavení jednotlivých ústavních orgánů, přičemž v tomto směru není vázán srovnáním s řešením těchto vztahů v jiných ústavních systémech. Otázka přednosti parlamentu jako přímého zástupce lidu může i nemusí mít relevanci při výkonu konkrétní pravomoci. Prezident republiky, byť to nemusí odpovídat teoretickému pojetí jeho role v parlamentní formě vlády, může ve vztahu k procesu přijímání politických rozhodnutí plnit nejen roli arbitra, nýbrž též určité meze či protiváhy vůči parlamentu a vládě. Ústavodárce není omezen v tom, jakou roli prezidentu republiky přizná, pokud tím nebudou ohroženy jiné principy vztahující se k výkonu státní moci v demokratickém a právním státě.

To však neznamená, že standardní způsob postavení jednotlivých ústavních orgánů v parlamentní formě vlády nemá pro výklad Ústavy žádnou relevanci. Tím, že Ústava otázky uvážení prezidenta republiky při výkonu jednotlivých pravomocí nestanovila výslovně, umožnila, aby k doplnění jejich řešení došlo prostřednictvím ustálené praxe ústavních orgánů, byť k tomu vymezila mantinely, jež tato praxe musí respektovat. Právě první roky platnosti Ústavy byly přitom tím obdobím, kdy konstituování určité praxe bylo z hlediska fungování ústavního systému nezbytné. Pokud by proto byl výkon sdílených pravomocí prezidenta republiky od začátku účinnosti Ústavy prováděn způsobem odpovídajícím tradičnímu vymezení vzájemných rolí v parlamentní formě vlády s vědomím závaznosti takového pojetí, nepochybně by dvacetileté období platnosti Ústavy bylo dostatečným časovým prostorem pro to, aby dnes bylo možné konstatovat v tomto smyslu existenci ústavní zvyklosti. Takovýto závěr však s ohledem na výše uvedená shrnutí učinit nelze.

Za situace, kdy Ústava stanovila podmínku kontrasignace pouze ve vztahu k výkonu některých pravomocí prezidenta republiky, zatímco v řadě jiných případů mu naopak svěřila samostatné kompetence a politické uvážení, a tento stav byl úmyslně zamýšlen za účelem

posílnění postavení prezidenta a jeho autonomního postavení v ústavním systému, je apriorní uznání přednosti vůle parlamentu zjevně nedostatečné. K tomu přitom nelze opominout i konstituovanou ústavní praxi, kdy v řadě střetů mezi prezidentem a vládou, resp. Parlamentem, bylo akceptováno autonomní rozhodování prezidenta republiky, přičemž tato praxe byla aprobována rozhodnutími Ústavního soudu a zejména v prvním desetiletí platnosti Ústavy též odbornou literaturou, která takovéto postavení většinově nezpochybovala. Tyto skutečnosti dnes, kdy by jakýkoliv obrat byl dovozován toliko z odmítnutí způsobu, jakým své pravomoci vykonává druhý český prezident, není s ohledem na dosavadní ústavní praxi dostatečný, byť není vyloučeno, že postupem času, čímž jsou míněna funkční období několika dalších prezidentů, bude mít charakter ústavní zvyklosti právě restriktivní pojetí jeho uvážení. Není nakonec vyloučeno, že v tomto směru bude v budoucnu vykonána změna ústavy.

Z uvedených důvodů nelze z čl. 1 odst. 1, čl. 54 odst. 3 a čl. 63 odst. 3 a 4 Ústavy, resp. čl. 5 a 6 Ústavy, dovést apriorní přednost vůle vlády, resp. Parlamentu, v případech, kdy Ústava přímo nevymezuje, zda a v jakém rozsahu disponuje prezident republiky uvážením při výkonu sdílené pravomoci s vládou. To znamená, že v případě kontrasignovaných pravomocí není prezident republiky bez dalšího vázán podnětem vlády k jejich výkonu a sám může určit obsah předmětného rozhodnutí, byť toto rozhodnutí nemusí být ze strany předsedy vlády kontrasignováno. Rovněž to znamená, že nemusí akceptovat návrh vlády tam, kde je výkon pravomoci takovýmto návrhem podmíněn a může si vyžádat předložení návrhu nového.

I při takovémto výkladu však určité omezení uvážení představuje povinnost obou orgánů dosáhnout shody za účelem řádného fungování ústavního systému. Jedná se o případy, kdy sice ani jeden z nich nemá povinnost podpořit rozhodnutí určitého obsahu, musí se však shodnout na nějakém rozhodnutí. Nejedná se tedy o povinnost přijmout určité rozhodnutí konkrétního obsahu, nýbrž přijmout nějaké rozhodnutí. V obecné rovině totiž z Ústavy z povahy věci vyplývá povinnost nezbytné systémové kooperace demokratických ústavních orgánů,³⁶⁸ která předpokládá takovou její míru, která zabezpečí efektivní fungování ústavou stanovených institucí.

Zbývá pouze dodat, že uvedený rozsah uvážení platí obecně, nemusí se však uplatnit v případě jednotlivých pravomocí, při nichž povinnost prezidenta republiky vyhovět návrhu je stanovena výslovně nebo jí lze dovést výkladem. O těchto omezeních uvážení prezidenta již ale bude pojednáno v souvislosti s jeho konkrétními pravomocemi v jiné části této práce.

³⁶⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 14/01, (N 91/22 SbNU 267; 285/2001 Sb.), odlišné stanovisko soudců Pavla Holländera a Vladimíra Jurky

5. Právní neodpovědnost

5.1. Obecně k právní odpovědnosti

Východiskem pro posouzení právní odpovědnosti prezidenta republiky je tak jako v případě jeho odpovědnosti politické především čl. 54 odst. 3 Ústavy, podle kterého prezident není z výkonu své funkce odpovědný, a dále čl. 65 Ústavy, jenž upravuje možnost jeho trestního nebo jiného obdobného stíhání. Právní odpovědnost je spojena s existencí určité povinnosti, pojmy odpovědnost a povinnost však nelze, alespoň ve vztahu k čl. 54 odst. 3 Ústavy, považovat za shodné. Takovýto výklad by totiž při připuštění právní neodpovědnosti prezidenta republiky vedl k závěru, že prezident republiky nemá žádné povinnosti, čemuž ale s ohledem na ústavní vymezení jeho postavení a pravomocí přisvědčit nelze. Právní odpovědnost ve smyslu uvedeného ustanovení tak vyjadřuje toliko povinnost, jež by prezidentu republiky vznikla v důsledku porušení právní normy.

Důsledky právní neodpovědnosti podle čl. 54 odst. 3 Ústavy nejsou *prima facie* zřejmé. Prezident republiky je monokratický orgán, a tedy pokud lze z Ústavy vyvozovat jeho právní neodpovědnost, je nezbytné rozlišovat, zda se tato vztahuje k prezidentovi jako státnímu orgánu³⁶⁹ nebo k osobě vykonávající funkci prezidenta.³⁷⁰ V prvním případě může jakákoliv sekundární povinnost vzniknout jen ve vztahu k výkonu pravomoci tohoto orgánu, a to v důsledku takového aktu nebo postupu prezidenta republiky, který není v souladu se zákonem. Předpokladem vzniku takovéto odpovědnosti je s ohledem na presumpci správnosti rozhodnutí orgánu veřejné moci, která se uplatní i v případě prezidenta republiky, autoritativní výrok příslušného orgánu o protiústavnosti (nezákonnosti) předmětného aktu nebo postupu. S tím ale souvisí otázka, zda zásada neodpovědnosti prezidenta republiky zakládá rovněž překážku soudního přezkumu jeho rozhodnutí nebo postupu.

5.2. Vyplývá z neodpovědnosti prezidenta nepřezkoumatelnost jeho aktů?

V období první republiky označil E. Sobota za pojmově nemožné, aby byl prezident republiky s ohledem na zásadu neodpovědnosti podle § 66 ústavní listiny „poháněn před soud,

³⁶⁹ Což je případ i politické odpovědnosti.

³⁷⁰ Obdobně dělí právní odpovědnost na funkční a osobní V. Šimíček. *Šimíček, V.* Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. in *Šimíček, V. (ed.)* Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 159

at' je to soud jakýkoli,³⁷¹ za akty související s výkonem jeho úřadu, vyjma samozřejmě případu velezrady. Svůj názor opíral o to, že žaloba proti kontrasignovanému rozhodnutí prezidenta republiky nemůže směřovat vůči prezidentovi republiky jako orgánu, který toto rozhodnutí vydal, nýbrž proti vládě nebo příslušnému odpovědnému členovi. Navíc v případě postavení prezidenta republiky jako účastníka takového řízení by musel jakýkoliv jeho úkon podléhat kontrasignaci, pročez by na kontrasignaci byla závislá celá jeho obrana.³⁷²

Již v tomto období se ale nejednalo o názor výlučný nebo převažující. Odlíšné stanovisko zaujal především J. Krejčí, který poukázal na potřebu rozlišování mezi odpovědností určitého orgánu a přezkoumatelností jeho aktů.³⁷³ Právní řád může vyloučit přezkoumatelnost určitého aktu, avšak ponechat odpovědnost na původci tohoto aktu. Může však naopak určitý akt ponechat přezkoumatelný a současně vyloučit odpovědnost takového subjektu. Na příkladech jiných rozhodnutí poukazuje na to, že prezident republiky se podílí na vydání některých aktů, které přezkumu jednoznačně podléhají.³⁷⁴ Samotný přezkum přitom není veden vůči původci aktů, nýbrž pouze proti aktu samotnému. Z neodpovědnosti prezidenta tedy podle jeho názoru nebylo možné vyvozovat rovněž nepřezkoumatelnost jeho aktů. K obdobnému názoru dospěl i J. Hoetzel, který odmítal vztažení zásady neodpovědnosti na veřejnoprávní postavení prezidenta.³⁷⁵ F. Weyr zas zdůrazňoval, že případné stížnosti proti aktu prezidenta republiky nijak nebrání institut politické nebo trestní odpovědnosti, neboť se na ni nevztahuje.³⁷⁶

Výše uvedený nástin základní argumentace pro řešení otázky, zda z neodpovědnosti prezidenta republiky vyplývají důsledky i pro soudní přezkum jeho aktů, má relevanci i pro výklad čl. 54 odst. 3 Ústavy. Vychází však z ústavní úpravy platné v minulosti, a tedy pro její vztažení k současné právní úpravě je nezbytné vypořádat se s některými širšími souvislostmi

³⁷¹ Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A. Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život. Praha: Orbis, 1934, s. 48

³⁷² Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A. Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život. Praha: Orbis, 1934, s. 48-49

³⁷³ „Při zkoumání aktu jde o zjišťování, zda je akt s hlediska norem, které jej formálně a materiálně determinují, správný a zda jej proto lze státu přičítati. Je v moci právního řádu, aby vyloučil přezkoumávání aktů z hlediska buď všech norem jej determinujících, nebo jen z hlediska některých z nich, a aby tím rozhodl, že i akty vadné mají býti státu přičítány. Naproti tomu záleží odpovědnost orgánu vykonávajícího veřejnou funkci v stanovení právních následků pro nositele této funkce, za jeho chování ve výkonu funkce. ... Právní řád může však vyloučiti nebo omeziti právní následky pro orgán, který vykonává svou funkci protiprávně nebo nevhodně. V takovém případě mluvím e o jeho neodpovědnosti za výkon úřadu...“ Krejčí, J. Podléhají právní akty prezidenta republiky kontrole nejvyššího správního soudu? in Pocta k šest'desiatim narodeninám dr. Karla Lašťovky, Bratislava, 1936, s. 229

³⁷⁴ Např. zkoumání opatření stálého výboru ze strany Ústavního soudu.

³⁷⁵ Hoetzel, J. Správní akty prezidenta republiky, Veřejná správa, r. 4, č. 1, 1934, podle Krejčí, J. Podléhají právní akty prezidenta republiky kontrole nejvyššího správního soudu? in Pocta k šest'desiatim narodeninám dr. Karla Lašťovky, Bratislava, 1936, s. 222-223

³⁷⁶ Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 191

dnes platného ústavního pořádku. Tento posun je patrný zejména v současné odborné literatuře, jež se otázkou soudního přezkumu aktů prezidenta republiky zabývala v souvislosti s rozhodováním Ústavního soudu ve věci odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu I. Brožové a jmenování místopředsedy Nejvyššího soudu J. Bureše, jakož i již zmíněným případem ve věci nejmenování justičního čekatele soudcem, jenž byl zas předmětem rozhodování Nejvyššího správního soudu. Je třeba dodat, že Ústavní soud v žádném ze svých rozhodnutí výslovně neřešil otázku vztahu neodpovědnosti prezidenta republiky a přezkoumatelnosti jeho aktů v řízení před ním, nýbrž možnost přezkumu těchto aktů vzhledem ke své kompetenci vždy jako zřejmou bez dalšího přezkoumával.³⁷⁷ Rovněž Nejvyšší správní soud přistoupil k přezkumu postupu prezidenta republiky, aniž by považoval za nezbytné se vypořádat s otázkou, zda takovému postupu neodpovědnost prezidenta republiky brání.³⁷⁸

Odmítavý názor k možnosti soudního přezkumu zaujal především V. Pavlíček, podle něhož prezidentu republiky vzhledem k jeho neodpovědnosti podle čl. 54 odst. 3 Ústavy a postavení hlavy státu nemohou být zákonem či jiným předpisem nižší právní síly než ústavní zákon ukládány žádné povinnosti. „Prezidentovi mohou být poskytnuty jen další pravomoci podle čl. 63 odst. 2 Ústavy, které nejsou v Ústavě uvedeny, stanoví-li tak zákon. Jmenovací a odvolávací akty hlavy státu nemohou být přezkoumatelné obecnými soudy, neboť by se to přičilo jeho postavení hlavy státu a materiálně by to vyvolávalo právní chaos místo právní jistoty v ústavních vztazích.“³⁷⁹ Na jiném místě k tomu dodává, že jen ten, „kdo je odpovědný podle Ústavy, může být volán k odpovědnosti a jen o jeho úkonu může soud rozhodovat při přezkoumávání příslušných aktů.“³⁸⁰

Kritika V. Pavlíčka směřovala vůči tomu, že jeden z důvodů zrušení rozhodnutí prezidenta republiky o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu se týkal absence odůvodnění takového rozhodnutí, neboť soudní funkcionáři mohou být s ohledem na potřebu institucionální garance nezávislosti soudní moci odvolání z funkce jen na základě kárného provinění, tedy z kvalifikovaného důvodu, kterého existence musí být náležitým způsobem

³⁷⁷ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. března 2001 sp. zn. Pl. ÚS 58/2000 (U 11/21 SbNU 513); náleží Ústavního soudu ze dne 20. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 14/01 (N 91/22 SbNU 267); náleží Ústavního soudu ze dne 12. září 2006 sp. zn. II. ÚS 53/06 (N 159/42 SbNU 305); náleží Ústavního soudu ze dne 12. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 87/06 (N 139/46 SbNU 313); usnesení Ústavního soudu ze dne 1. září 2009, 2. září 2009 a 15. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/09 (U 16/54 SbNU 607; 312/2009 Sb.; U 18/54 SbNU 621).

³⁷⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006 č. j. 4 Aps 3/2005-35; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008 č. j. 4 Ans 9/2007-197.

³⁷⁹ Pavlíček, V. Jmenovací a odvolací pravomoci prezidenta republiky. in Soudcokracie v ČR – fikce nebo realita?, Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2006, s.78

³⁸⁰ Pavlíček, V. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? in Šimíček, V. (ed.) Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 145

prokázána a zdůvodněna. Podle jeho názoru ale obyčejným zákonem nelze stanovovat povinnost odůvodnit jeho rozhodnutí o jmenování nebo odvolání. Kromě neodpovědnosti prezidenta přitom klade důraz na jeho postavení jako hlavy státu, když poukazuje na to, že prezident republiky rozhoduje svými akty jako hlava státu, představitel suverenity státu a těmito ústavními akty naplňuje ústavu. Zdůrazňuje přitom prerogativní charakter ústavních aktů prezidenta republiky, kterými hlava státu z pověření suveréna, jímž je lid, zasahuje do různých oblastí státní moci.³⁸¹ S ohledem na uvedené postavení tak prezident republiky vykonává na základě svého ústavního zmocnění pravomoci přímo z pověření lidu jako suveréna, pročež není v zásadě přípustný soudní přezkum takovýchto aktů.

Právní názor V. Pavlíčka je založen na tom, že nepřezkoumatelnost aktů prezidenta republiky vyplývá z jeho neodpovědnosti, jakož i postavení hlavy státu. Nesouhlas s uvedenými názory formuloval V. Šimíček, když uvedl, že „neodpovědnost prezidenta je třeba vnímat ve smyslu toliko osobním (zejména trestněprávním) a nikoliv funkčním a že tedy z ústavní garance neodpovědnosti prezidenta z výkonu své funkce nelze bez dalšího dovodit též nepřezkoumatelnost jím vydaných aktů.“³⁸² Domnívá se, že v podmínkách demokratického právního státu nelze na odpovědnostní vztah nazírat jen jako vztah nadřízenosti a podřízenosti a z absence odpovědnosti automaticky dovozovat i absenci kontroly. S odkazem na názor R. Janečka, podle kterého je nutné rozlišovat otázku odpovědnosti a povinnost dodržovat povinnosti stanovené objektivním právem,³⁸³ přitom odlišuje, obdobně jako výše J. Krejčí, přezkum příslušného rozhodnutí a otázku osobní odpovědnost orgánu, který takovéto rozhodnutí vydal. V obdobném postavení jako prezident republiky jsou nakonec rovněž poslanci a senátoři, jakož i soudci, což však nebrání, aby byly přijaté zákony přezkoumávány Ústavním soudem, resp. aby byla rozhodnutí soudů přezkoumána soudy vyšší instance.³⁸⁴

Na uvedený právní názor nakonec navazuje R. Malenovský. Ve své stati zdůrazňuje, že povinnost prezidenta republiky dodržovat zákony neznamená, že je stran dodržování těchto zákonů podroben kontrole.³⁸⁵ Zatímco však nemá pochybnosti o tom, že neodpovědnost

³⁸¹ Pavlíček, V. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? in Šimíček, V. (ed.) Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 147-148

³⁸² Šimíček, V. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. in Šimíček, V. (ed.) Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 160-161

³⁸³ Janeček, R. Odpovědnost prezidenta republiky a vlády. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1922, s. 56

³⁸⁴ Šimíček, V. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. in Šimíček, V. (ed.) Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 159-160

³⁸⁵ Malenovský, R. K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky. Právník, 2010, č. 1, s. 14-15

prezidenta republiky ve smyslu čl. 54 odst. 3 Ústavy se vztahuje na kontrolu výkonu jeho funkce ve sféře trestní a správních deliktů, neshledává s ohledem na smysl této exempce, tedy aby se nebránilo prezidentu republiky v osobním výkonu jeho funkce v konkrétním časovém intervalu, žádné rozumné důvody pro její vztažení i na soudní kontrolu jeho aktů. Tímto přezkumem totiž nemůže být nijak dotčena osobní sféra prezidenta republiky, resp. nemůže mu být bráněno v nerušeném a svobodném výkonu funkce prezidenta republiky.³⁸⁶

Oba posledně citovaní autoři současně poukazují na to, že absence soudního přezkumu by nebyla slučitelná s požadavkem, aby se každý mohl domoci soudní ochrany svých veřejných subjektivních práv. V. Šimíček zdůrazňuje povinnost soudů poskytovat ochranu základním právům a svobodám podle čl. 4 Ústavy, jakož i to, že základní právo každého na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny nemůže být omezeno v případech žádného rozhodnutí orgánu veřejné správy, jež je způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod jednotlivce. Za důvod, na jehož základě by bylo možné určitá rozhodnutí prezidenta republiky vyloučit ze soudního přezkumu, nelze podle jeho názoru považovat ani to, zda se jedná o kontrasignované nebo nekontrasignované rozhodnutí, nebo zda je příslušná pravomoc upravena v ústavním pořádku nebo na úrovni zákona, nýbrž to, zda jimi může být jednotlivce dotčen na svých základních právech nebo svobodách.³⁸⁷

Uvedené lze doplnit rovněž o názor V. Mikuleho ve vztahu k možnosti stanovit prezidentu republiky zákonem další pravomoci podle čl. 63 odst. 2 Ústavy, že „kdyby správní akty ... prezidenta republiky nepodléhaly přezkoumání správním soudem, mohlo by se stát, že by obyčejným zákonem byly na ně přeneseny pravomoci např. ministerstev nebo dokonce i místních orgánů státní správy a osoby rozhodnutím dotčené na svých právech by byly vyloučeny z ochrany poskytované ve správním soudnictví.“³⁸⁸ Jinými slovy, svěřením určité kompetence hlavě státu namísto jiného orgánu veřejné moci se nic nemění na její povaze, a tedy ani na její způsobilosti zasáhnout do sféry základních práv a svobod jednotlivce.

Obdobný názor nakonec formuluje i R. Malenovský, který uvádí, že má-li být ochrana práv a svobod jednotlivce úplná, a tedy nemají-li samotná práva a svobody postrádat rozumný smysl, musí právní řád poskytovat účinné právní prostředky nápravy pro případ jejich porušení, bez ohledu na osobu, která práva a svobody jednotlivce porušila, včetně prezidenta

³⁸⁶ Malenovský, R. K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky. Právník, 2010, č. 1, s. 15-17

³⁸⁷ Šimíček, V. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. in Šimíček, V. (ed.) Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 163-164

³⁸⁸ Mikule, V. Soudní ochrana proti rozhodnutí, jímž byl předseda soudu odvolán z funkce – nová otázka. Právní zpravodaj, 2006, č. 3, s. 16

republiky.³⁸⁹ I v takovémto případě musí být z hlediska čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle něhož je Česká republika stát založený na úctě k právům a svobodám, jakož i podle již zmíněného čl. 4 Ústavy a dále čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, zaručujících právo na soudní ochranu, poskytnuta ochrana veřejným subjektivním právům jednotlivce ve správním soudnictví.³⁹⁰ Je-li přitom uvedené základní právo ústavně zaručeno každému prostřednictvím soudu nebo jiného orgánu, absence soudní kontroly aktů prezidenta by znamenala v důsledku absence jakékoliv jiné jejich kontroly porušení čl. 36 odst. 1 Listiny, protože by se nikdo takovéto ochrany svých práv dotčených počínáním prezidenta domáhat nemohl.³⁹¹ Uvedený autor nakonec odmítá i tvrzení, že by soudním přezkumem aktů prezidenta republiky byla založena právní nejistota, a považuje jej za nepodložené. Jakýkoliv zásah do právní jistoty by mohl být způsoben až případným zrušením rozhodnutí, nikoliv samotným přezkumem, přičemž i dosavadní judikatura Ústavního soudu nabídla procesní možnosti, jakými lze požadavek právní jistoty reflektovat, např. prostřednictvím odkladu vykonatelnosti nebo výslovným vypořádáním se s touto otázkou v kasačním rozhodnutí.³⁹²

Právě posléze uvedené názory připouštějící soudní přezkum aktů prezidenta republiky lze z více důvodů považovat za přesvědčivější, a lze je shrnout tímto způsobem. Právní neodpovědnost podle čl. 54 odst. 3 Ústavy brání případnému vzniku sekundární povinnosti, jež by prezidentu republiky jako fyzické osobě vznikla v souvislosti s porušením jeho právní povinnosti (např. pokuta, povinnost k náhradě škody). Pojmově však nijak nevylučuje soudní přezkum jeho aktů a ani nezakládá žádný důvod, pro který by se na tyto akty měla vztahovat jakákoliv procesní exempce z hlediska jejich přezkumu v rámci správního soudnictví a subsidiárně v řízení před Ústavním soudem, jimiž dochází k poskytování ochrany veřejných subjektivních práv jednotlivců, a tedy k uskutečňování jejich základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Z tohoto hlediska je rozhodné pouze to, že i prezident republiky je orgánem veřejné moci, jehož akty jsou způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv jednotlivců. Ze všech uvedených důvodů lze proto

³⁸⁹ Malenovský, R. K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky. Právník, 2010, č. 1, s. 18

³⁹⁰ Malenovský, R. K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky. Právník, 2010, č. 1, s. 19

³⁹¹ Malenovský, R. K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky. Právník, 2010, č. 1, s. 21

³⁹² Malenovský, R. K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky. Právník, 2010, č. 1, s. 22; poukaz tohoto autora na rozhodnutí Ústavního soudu ve věci přezkumu rozhodnutí prezidenta republiky o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu I. Brožové, jehož vykonatelnost Ústavní soud odložil až do rozhodnutí ve věci samé (nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 53/06). Upozorňuje ale i na rozhodnutí ministra spravedlnosti ve věci přidělení soudce J. Bureše k Nejvyššímu soudu, které Ústavní soud zrušil, výslovně však uvedl, že navzdory účinkům *ex tunc* tohoto rozhodnutí se zrušení s ohledem na princip ochrany důvěry občanů (třetích osob) v právo, resp. principu ochrany dobré víry, nedotýká platnosti rozhodnutí Nejvyššího soudu přijatých před vykonatelností tohoto nálezu senátem, v němž J. Bureš v souladu s rozvrhem práce zasedal (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/06, bod 71).

uzavřít, že zásada neodpovědnosti prezidenta republiky ve smyslu čl. 54 odst. 3 Ústavy nevylučuje přezkum jeho aktů.

Zrušení napadeného aktu v případě jeho protizákonnosti a následná závaznost předmětného soudního rozsudku jsou nezbytným důsledkem soudního přezkumu, bez něhož by tento přezkum postrádal jakýkoliv smysl. Povaha rozhodnutí prezidenta republiky umožňuje vznik dvou situací v důsledku jejich zrušení soudním rozhodnutím. Za předpokladu, že prezident republiky neměl povinnost vydat zrušené rozhodnutí, bude na něm, zda své oprávnění opětovně využije. Pokud tak však učiní, je povinen závazný právní názor soudu respektovat. Tato povinnost se rovněž uplatní v případě, že prezident republiky byl povinen vydat určité rozhodnutí a v důsledku zrušení jeho původního rozhodnutí tak bude muset učinit opětovně. Pokud by se naopak prezident republiky dopustil nečinnosti, lze mu uložit povinnost postupovat určitým způsobem.

Uvedené povinnosti nelze s ohledem na čl. 54 odst. 3 Ústavy považovat za nepřípustnou sekundární povinnost. Právní názor správního soudu nebo Ústavního soudu totiž musí prezident republiky respektovat již s ohledem na povahu jejich kasační pravomoci, jejímž smyslem je závazným způsobem posoudit zákonnost napadeného rozhodnutí. Navíc nerespektování soudního rozhodnutí ze strany prezidenta republiky nemůže vést s výjimkou případu, že by tím byla naplněna skutková podstata velezrady podle čl. 65 odst. 2 Ústavy, k žádné sankci ve vztahu k osobě prezidenta republiky.

V současnosti je soudní přezkum rozhodnutí prezidenta výslovně stanoven § 6 odst. 13 zákona o České národní bance, jenž stanoví prezidentu republiky podmínky, za nichž může odvolat guvernéra České národní banky.³⁹³ Odvolaný guvernéř nebo Rada Guvernéřů Evropské centrální banky se mohou domáhat přezkoumání rozhodnutí o odvolání guvernéra z funkce u Evropského soudního dvora, a to v případě, že se domnívají, že tímto rozhodnutím došlo k porušení Smlouvy o Evropské unii nebo Smlouvy o fungování Evropské unie nebo jiného právního předpisu vydaného k jejímu provedení.

5.3. Trestní odpovědnost

Na rozdíl od otázky přezkoumatelnosti aktů není v případě trestní odpovědnosti prezidenta republiky žádného sporu, že se na něho vztahuje zásada neodpovědnosti. Kromě

³⁹³ Jedná se o případy, kdy guvernéř již nespĺňuje podmínky požadované pro výkon funkce nebo dopustí-li se vážného pochybení. V těchto případech je prezident povinen odvolat guvernéra. Naopak v případě, že guvernéř nevykonává svoji činnost déle než 6 měsíců, závisí odvolání jen na prezidentovi. § 6 odst. 13 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

absence jeho trestní odpovědnost za jednání v souvislosti s výkonem jeho funkce, jakož i ve stejném rozsahu odpovědnosti za správní delikty, jejímž právním základem je právě čl. 54 odst. 3 Ústavy, stanoví Ústava ve svém čl. 65 rovněž vyloučení jeho trestního nebo jiného stíhání v období, kdy trvá jeho funkce. Výjimku v tomto smyslu představuje toliko ústavněprávní delikt velezrady podle čl. 65 odst. 2 Ústavy a dále zločiny podle mezinárodního práva, u nichž se vnitrostátní imunita neuplatní.

V další části bude přiblíženo především teoretické vymezení obsahu trestní neodpovědnosti prezidenta republiky, včetně toho, zda její obsah představuje pouze překážku stíhatelnosti, nebo vylučuje samotnou trestnost příslušného jednání. Tato otázka byla předmětem polemiky v období platnosti ústavní listiny a navázala na ní i diskuse ve vztahu k posuzovaným ustanovením, byť její řešení má z praktického hlediska omezený význam. Zároveň je předmětem této části přiblížení ústavněprávního deliktu velezrady, jakož i souvisejícího stíhání prezidenta republiky.

5.3.1. Trestní odpovědnost a stíhatelnost prezidenta republiky podle ústavní listiny

Otázce trestní odpovědnosti byl věnován významný prostor právě ve vztahu k právní úpravě obsažené v ústavní listině,³⁹⁴ a to s ohledem na existenci návrhu zákona o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády,³⁹⁵ jehož původní dikce v § 1 nevyklučovala, aby byl prezident republiky poté, co zanikla jeho funkce, trestně stíhán pro trestné činy spáchané během jejího trvání.³⁹⁶ Tehdejší autoři sice zdůrazňovali, a to i s ohledem na osobu tehdejšího prezidenta, pouhý teoretický význam této otázky, přesto se podrobně zabývali řadou jejích aspektů. Ústavní základ pro její řešení byl obsažen jednak v obecné zásadě neodpovědnosti prezidenta republiky z výkonu svého úřadu podle § 66 ústavní listiny, jednak v jejím § 65 a § 67. Prvně uvedené ustanovení obsahovalo slib prezidenta republiky, ve kterém se mimo jiné zavazoval „šetřiti ústavních a jiných zákonů“. Druhé ustanovení v návaznosti na § 66 ústavní

³⁹⁴ Pro úplnost lze zmínit, že již prozatímní ústava stanovila ve svém čl. 9, že prezident republiky nesmí být trestně stíhán. Tím se myslela pouze procesněprávní exempce, tedy vyloučení stíhatelnosti. Srov. *Sobota, E –, Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život. Praha: Orbis, 1934, s. 36

³⁹⁵ Osnova návrhu zákona, která byla předmětem polemiky, byla předložena jako sněmovní tisk již začátkem dvacátých let, k jejímu přijetí však došlo až v roce 1934, a to zákonem č. 36/1934 Sb. n. a u., o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády podle §§ 34, 67 a 79 ústavní listiny.

³⁹⁶ Původní návrh stanovil v § 1 odst. 4, že „Přestal-li býti prezidentem republiky, je řádný soud příslušný k jeho stíhání a to i pro velezradu a jiné trestné činy spáchané před tím, než nastala tato změna. Při tom platí, pokud jde o trest za velezradu, ustanovení trestního zákona ...“, cit. podle *Fišer, J.* Imunita prezidenta republiky, Parlament, 1926, s. 41

listiny stanovilo výjimku v podobě možnosti trestního stíhání prezidenta pro velezradu.³⁹⁷ Zásadní otázky dobové diskuse spočívaly v tom, zda se prezident republiky vůbec může dopustit trestného činu, a pokud ano, zda jej je možné trestně stíhat, resp. jaký je rozsah jeho procesněprávních exempcí v trestním řízení. Řada autorů přitom vyloučení trestního stíhání dovozovala právě z toho, že prezident republiky se pojmově nemohl trestního činu dopustit.

Argumenty ve prospěch privilegia beztrestnosti, tedy vyloučení trestní odpovědnosti prezidenta republiky, zformuloval především J. Krejčí, když zdůraznil, že § 67 ústavní listiny připouštěl uložit prezidentu republiky jako trest za velezradu jen ztrátu úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt. Tím byl pro něj navždy vyloučen jakýkoliv jiný trest, a to bez ohledu na to, zda velezrada vyšla najevo během výkonu jeho funkčního období nebo až po jeho skončení.³⁹⁸ Nemožnost, aby obecné soudy stíhaly prezidenta republiky za jiné trestné činy po uplynutí jeho funkčního období, vyloučil s ohledem na absurdní důsledky takového výkladu. Znamenalo by to totiž, že za nejtěžší zločin by mohl být prezident potrestán pouze výše uvedenou relativně mírnou sankcí, zatímco za jiné méně závažné trestné činy by mu naopak hrozil přísnější trest podle trestního zákona ze strany obecných soudů.³⁹⁹ V této souvislosti poukázal i na právní úpravu poslanecké imunity ve smyslu § 24 ústavní listiny, podle něhož byl k vydání poslance k trestnímu stíhání vyžadován souhlas Poslanecké sněmovny. Nebyl-li tento souhlas udělen, bylo trestní stíhání navždy vyloučeno, tedy nikoliv jen po dobu výkonu poslaneckého mandátu. Pokud tedy mohly sněmovny vyloučit trestnost jednání svých členů, nebyl ani důvod, pro který by privilegium beztrestnosti nemohlo svědčit i hlavě státu.⁴⁰⁰

Tento názor zastával i K. Lašťovka, který za relevantní považoval rovněž srovnání s postavením náměstka prezidenta, jenž na rozdíl od prezidenta republiky mohl být i poslancem. To mohlo znamenat, že na tohoto náměstka by se vztahovala imunita širší než na prezidenta republiky, což považoval za anomální.⁴⁰¹ Ve prospěch trestní neodpovědnosti podle něho svědčil i zájem, aby případná hrozba trestního stíhání nemohla mít vliv na nezávislost prezidenta při výkonu funkce. Případné stíhání by přitom mohlo nastat třeba ze

³⁹⁷ § 67 odst. 1 ústavní listiny: „(1) Trestně může být stíhán jen pro velezradu, a to před senátem na obžalobu sněmovny poslanecké (§ 34). Trestem může být jen ztráta úřadu presidentského a způsobilosti tohoto úřadu později znovu nabýti.“

³⁹⁸ Krejčí, J. Právní odpovědnost hlavy státu a její francouzský vzor. Parlament, I., 1922, s. 283

³⁹⁹ Krejčí, J. Právní odpovědnost hlavy státu a její francouzský vzor. Parlament, I., 1922, s. 283

⁴⁰⁰ Krejčí, J. Právní odpovědnost hlavy státu a její francouzský vzor. Parlament, I., 1922, s. 283

⁴⁰¹ Lašťovka, K. Poznámky k návrhu zákona o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády dle § 34., 67. a 79. ústavní listiny. Právní obzor, 1926, s. 231; na uvedený problém upozorňuje též Fišer, J. Imunita prezidenta republiky. Parlament, ročník V., 1926, s. 43

stranických ohledů, případně by mohlo docházet k lichým odůvodněním, proti kterým by se prezident např. s ohledem na úřední tajemství mohl jen těžko hájit.⁴⁰²

Názor J. Krejčího o beztrestnosti prezidenta republiky, chápanou *promisue* jako nestíhatelnost, se setkal s několika nesouhlasnými reakcemi. Na stránkách stejného časopisu na ně reagoval V. Joachim, který upozorňoval především na nezbytnost restriktivního výkladu trestněprávních exempcí prezidenta.⁴⁰³ Ztotožňoval se s argumentací obsaženou v důvodové zprávě k návrhu zákona o trestním stíhání prezidenta republiky, podle které představoval § 67 ústavní listinu výjimku ze zásady rovnosti občanů, a proto měl být vykládán striktně a bez rozšiřování nad míru stanovenou ústavou. Dále poukázal na spojitost uvedeného ustanovení s § 66 ústavní listiny, který váže neodpovědnost prezidenta pouze na výkon jeho úřadu a projevy související s jeho úřadem. Připustil přitom takový výklad uvedených ustanovení, podle něhož nejenže nelze dovést beztrestnost prezidenta, nýbrž v případě trestných činů nesouvisejících s úřadem prezidenta nebyla dána ani překážka stíhatelnosti.⁴⁰⁴ Na argument vyloučení trestní stíhatelnosti poslanců a senátorů i po zániku jejich mandátu v případě, že příslušná komora odepřela souhlas k jejich stíhání, reagoval tak, že § 24 ústavní listiny nestanoví ani beztrestnost ani nestíhatelnost členů Národního shromáždění, nýbrž pouze formální procesní podmínku stíhatelnosti. Ponechávalo se tedy na úvaze sněmovny, „zdali podle povahy činu pokládá za důležitější zájem státu na nerušené působnosti sněmoven nežli zájem státu na potrestání viníka“, což byla věc odlišná od otázky beztrestnosti.⁴⁰⁵

Rovněž R. Janeček uvedl v reakci na názory J. Krejčího, že § 67 ústavní listiny zamýšlel vyloučit pouze „stíhatelnost a trestnost (t. j. přípustnost potrestání) protiprávních činů presidentových (vyjma u velezrady), nikoli však jeho objektivně-právní povinnost, zachovávatí platný právní řád,“ neboť „jinak by jeho slib byl zcela ilusorním.“⁴⁰⁶ Janeček poukázal na dvojí možný výklad slova „trestně“⁴⁰⁷. Tento výraz buď označuje trest za protiprávní čin, tedy důsledek takového činu, nebo zahrnuje celou oblast trestního práva. V prvním případě trestní neodpovědnost nevylučuje objektivně právní povinnost trestně neodpovědného zachovávat platný právní řád, není však právní normy ukládající povinnost státu porušení právního řádu stíhat, jedná se o *lex imperfecta*. Pokud však zahrnuje pojem „trestně“ celé trestní právo, tak se zbavuje prezident republiky i objektivně právní povinnosti,

⁴⁰² Laštovka, K. Poznámky k návrhu zákona o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády dle § 34., 67. a 79. ústavní listiny. Právní obzor, 1926, s. 230-231

⁴⁰³ Joachim, V. K otázce trestní odpovědnosti hlavy státu. Parlament, I., 1922, s. 378

⁴⁰⁴ Joachim, V. K otázce trestní odpovědnosti hlavy státu. Parlament, I., 1922, s. 378

⁴⁰⁵ Joachim, V. K otázce trestní odpovědnosti hlavy státu. Parlament, I., 1922, s. 379

⁴⁰⁶ Janeček, R. Odpovědnost prezidenta republiky a vlády. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1922, s. 88

⁴⁰⁷ Ve spojení trestně stíhán podle § 67 ústavní listiny.

a tedy pojmově nemůže porušit povinnost touto částí právní řádu uložených, protože se na něj nevztahují, a tedy nemůže být za žádné jednání ani podle trestního práva stíhán.⁴⁰⁸

Bylo tedy možné rozlišovat mezi objektivně-právní povinnostmi dodržovat zákaz plynoucí z trestní normy a možností vést trestní stíhání nebo stanovit trest pro prezidenta republiky v důsledku porušení takovéto povinnosti. Výchazev přitom z již zmíněného účelu neodpovědnosti, za kterou považoval šetření prestiže „hodnosti“ prezidenta a vážnosti státu, Janeček neshledal důvod pro vyvození beztrestnosti prezidenta republiky, a tedy ani pro omezení jeho stíhatelnosti poté, co přestal vykonávat úřad.⁴⁰⁹ Účelem § 67 ústavní listiny navíc bylo pouze vyloučit stíhatelnost, nikoliv však objektivně právní povinnost prezidenta dodržovat právní normy. Nesouhlasí proto s názorem J. Krejčího, který podle něj mylně ztotožňuje právní povinnost s beztrestností, a to pravděpodobně na základě předpokladu, že k platnosti právní normy je zapotřebí její vynutitelnosti nebo trestnosti porušení.⁴¹⁰

Restriktivní pojetí předmětných exempcí zastával i J. Hoetzel, který se plně ztotožnil s argumentací obsaženou ve vládní osnově k předmětnému návrhu zákona. Podle této osnovy nebylo možné z § 67 ústavní listiny dovozovat, že by se prezident republiky nemohl dopustit trestného činu, „že by byl eximován z platnosti trestních zákonů“, nýbrž stanoví toliko, že prezident „nemůže – vyjímajíc velezradu býti stíhán pro spáchané trestné činy, a to ani před řádnými soudy, ani před kterýmkoliv jiným forem, arci jen potud, pokud je prezidentem.“ Poté, co tento úřad přestane vykonávat, pro něj ale dále platí i obecné procesní trestní zákony, a to i pokud jde o trestné činy spáchané v době, kdy byl prezidentem.⁴¹¹

Zcela odlišný postoj k uvedené otázce zaujal J. Fišer, jenž přisuzoval ustanovení § 67 ústavní listiny materiálněprávní význam z hlediska beztrestnosti prezidenta republiky. Svůj názor odůvodnil tím, že Senát byl podle § 34 ústavní listiny⁴¹² „výlučným soudem presidentovým“,⁴¹³ tedy výlučným orgánem, jenž by měl oprávnění soudit prezidenta. Uvedené ustanovení však nerozlišovalo mezi trestnými činy, při nichž je trestní stíhání přípustné. To činí ústavní listina až v § 67, podle něhož může senát soudit prezidenta jen pro velezradu a nikoliv i pro činy jiné, ačkoliv by byl jinak i ohledně nich podle § 34 ústavní

⁴⁰⁸ Janeček, R. Odpovědnost prezidenta republiky a vlády. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1922, s. 87-88

⁴⁰⁹ Janeček, R. Odpovědnost prezidenta republiky a vlády. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1922, s. 86

⁴¹⁰ Janeček, R. Odpovědnost prezidenta republiky a vlády. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1922, s. 88

⁴¹¹ Hoetzel, J. K osnově o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády. in Pocta k sedmdesátým narozeninám univ. prof. dra Augusta Miřičky, Praha: Československá společnost pro právo trestní, 1933, s. 141

⁴¹² § 34 ústavní listiny: „(1) Usnesení poslanecké sněmovny na obžalobu prezidenta republiky, předsedy vlády a členů vády může se státi toliko většinou dvou třetin za přítomnosti dvou třetin poslanců. (2) Řízení před senátem jako trestním soudem upravuje zákon.“

⁴¹³ Fišer, J. Imunita prezidenta republiky. Parlament, ročník V., 1926, s. 46

listiny příslušný. V okamžiku spáchání skutku, který by měl podle trestního práva znaky trestného činu, by nebyla dána příslušnost obecných soudů k trestnímu stíhání, a tato příslušnost nemohla vzniknout ani později. Vyloučení trestního stíhání přitom uvedený autor chápal nejen procesněprávně, ale i hmotněprávně jako vyloučení trestní odpovědnosti, byť tato skutečnost nemění nic na protiprávnosti jinak trestného jednání.⁴¹⁴

Ve své další argumentaci se vrátil k § 66 ústavní listiny, podle které je prezident republiky neodpovědný z výkonu svého úřadu, přičemž uvedl, že toto ustanovení se vztahuje i na trestní odpovědnost, která je však v konečné míře upravena až § 67 ústavní listiny. Pokud totiž § 66 ústavní listiny stanoví obecně neodpovědnost z výkonu úřadu, tuto je třeba chápat tak, že trvá neomezeně, tedy i po skončení jeho funkčního období. Uvedený závěr musí platit i pro vyloučení trestního stíhání podle § 67 ústavní listiny, které J. Fišer chápal jako stanovení trestní neodpovědnosti prezidenta. Poukázal přitom na neodůvodněnost toho, aby trestní neodpovědnost podle § 66 a § 67 měla jiný obsah, tedy aby posouzení trestnosti a stíhatelnosti trestných skutků spáchaných při výkonu úřadu a mimo takovýto výkon byly posuzovány odlišně.⁴¹⁵

Na názory J. Krejčího i J. Fišera nakonec navázal i E. Sobota, který stejně jako první jmenovaný autor vykládal § 66 ústavní listiny jako vylučující trestní odpovědnost.⁴¹⁶ Poukazoval na intenci ústavodárce učinit prezidenta republiky trestně neodpovědným, přičemž výraz „stíhatelnosti“ podle § 67 ústavní listiny je nutno vykládat právě s ohledem na tento účel. Na § 24 ústavní listiny dokládá, že tento výraz nemusí vždy znamenat pouze formální a dočasnou ochranu před vznesením obžaloby, nýbrž i trvalou imunitu. Podle E. Soboty tak není důvod takového výkladu, podle kterého se na prezidenta vztahuje užší imunita než na poslance nebo senátora. Zatímco tedy trvalé vyloučení stíhatelnosti v případě poslanců a senátorů zaleželo na hlasování příslušné komory, v případě prezidenta bylo, vyjma případu velezrady, dáno přímo na základě § 67 ústavní listiny.⁴¹⁷ Takto chápané trvalé omezení stíhatelnosti tak mělo mít fakticky stejné právní účinky jako vyloučení jeho trestní odpovědnosti, a to dokonce ve vztahu ke všem trestným činům, kterých se prezident dopustil za svého funkčního období bez ohledu na souvislost s výkonem funkce.

⁴¹⁴ *Fišer, J.* Imunita presidenta republiky. Parlament, ročník V., 1926, s. 48-49

⁴¹⁵ *Fišer, J.* Imunita presidenta republiky. Parlament, ročník V., 1926, s. 49

⁴¹⁶ *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* Československý prezident republiky. Praha: Orbis, 1934, s. 45

⁴¹⁷ *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* Československý prezident republiky. Praha: Orbis, 1934, s. 45-46

Konečná verze zákona v podstatě setrvala na doslovném znění § 67 ústavní listiny, jehož rozdílné výklady reflektuje výše zmíněná diskuse.⁴¹⁸ Zákonodárce tím, vzav v úvahu ryze akademický ráz sporu, upustil od úmyslu upřesnit význam tohoto ustanovení.⁴¹⁹

Na rozdíl od otázky trestní odpovědnosti prezidenta republiky panovala v odborné literatuře shoda, že prezident republiky nemůže být trestně stíhán. Nebylo přitom rozhodující, zda se měl trestného činu dopustit v souvislosti s výkonem svého úřadu nebo mimo takovou souvislost, ani zda k němu mělo dojít ještě před ujmutím se úřadu.⁴²⁰ Mnohem problematičtější byla jiná procesní otázka, jež se týkala případu velezrady, tedy jediné výjimky, kdy bylo stíhání prezidenta republiky připuštěno. Nejednoznačnost přitom panovala v otázce, zda se působnost komor Národního shromáždění při trestním stíhání prezidenta republiky za velezradu (*privilegium fori*) uplatní i poté, co přestal vykonávat svůj úřad.

Osnova zákona o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády vycházela z toho, že prezident republiky může být během svého funkčního období stíhán pouze pro velezradu. Role soudu v takovémto případě byla svěřena senátu, který jej mohl stíhat na základě obžaloby poslanecké sněmovny. Pravomoc senátu měla být dána i tehdy, pokud již poslanecká sněmovna podala návrh na obžalobu, byť poté prezidentu republiky zanikla jeho funkce. Jinak byly ale k trestnímu stíhání povolány obecné soudy. Osnova zákona k tomu uvedla, že „*privilegium fori*, ústavou presidentovi propůjčené a spojený s tím privilegovaný trest, platí právě jen pro dobu po kterou trvá funkce ... Přestane-li tedy býti presidentem, může i pro velezradu býti stíhán před řádným soudem a také stížen trestem stanoveným obecným trestním zákonem, jako každý jiný občan, a to i pro velezradu, spáchanou za doby, kdy byl presidentem ...“⁴²¹

Na rozdíl od současného pojetí velezrady nebyla velezrada v meziválečném období definována jako zvláštní ústavněprávní delikt, nýbrž tento pojem materiálně zahrnoval odpovídající trestné činy podle podústavního práva.⁴²² Založení jurisdikce obecných soudů by

⁴¹⁸ § 1 zákona č. 36/1934 Sb., o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády podle §§ 34, 67 a 79 ústavní listiny

⁴¹⁹ Důvodová zpráva ústavněprávního výboru poslanecké sněmovny odůvodňovala setrvání na ústavní dikci tím, že s ohledem na slavnostní (solemní) ráz § 67 ústavní listiny nemá být návrh zákona zatěžován podrobnějšími ustanoveními. „Okolnost, že při tomto řešení nebudou přímo zákonem odstraněny některé pochybnosti, jež vznikají ohledně dosahu § 67 ú. l., nemůže býti podle názoru ústavně právního výboru postupu tomuto na překážku, uváží-li se, že ono ustanovení ústavy má ráz takřka jen akademický.“ cit. podle *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* Československý prezident republiky. Praha: Orbis, 1934, s. 43

⁴²⁰ Srov. např. *Mířička, A.* Trestní právo procesní. Praha: Všehrad, 1932, s. 29; *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* Československý prezident republiky. Praha: Orbis, 1934, s. 46

⁴²¹ Cit. podle *Hoetzl, J.* K osnově o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády. in Pocta k sedmdesátým narozeninám univ. prof. dra Augusta Mířičky, Praha: Československá společnost pro právo trestní, 1933, s. 141

⁴²² Původně se jednalo o skutky podle § 58 obecného zákon trestního č. 117/1852 ř. z., podle kterého je zločinem velezrady a) jednání proti osobní integritě císařově (v této části byl zákon obsoletní), b) skutky směřující

proto nebylo ničím mimořádným. Toto pojetí však nebylo obecně akceptováno, a výslovně se nedostalo ani do konečné verze zákona. Již byla zmíněna kritika následné jurisdikce obecných soudů ze strany J. Fišera, který poukazoval na výlučné postavení senátu jako soudního orgánu v případě velezrady.⁴²³ Kriticky se k osnově v tomto bodě stavěl i J. Krejčí, podle kterého § 67 listiny nerozlišoval mezi velezradou stíhanou během úředního (funkčního) období prezidenta a velezradou, která vyšla najevo až po skončení toho období.⁴²⁴ Zároveň i K. Lašťovka uvedl jako argument pro zachování privilegia fori i po skončení funkčního období prezidenta republiky to, že bylo spojeno s činem trestným spáchaným během funkčního období a nikoliv jen s kvalifikací pachatele jako prezidenta.⁴²⁵ Právě kvalifikace pachatele v době stíhání byla naopak uváděna F. Weyrem jako rozhodná z hlediska určení privilegia fori, když podle jeho názoru ve prospěch osnovou navrhovaného znění nemohl senát soudit někoho, kdo již nebyl prezidentem republiky.⁴²⁶

Znění zákona o trestním stíhání prezidenta republiky z roku 1934 nakonec výslovně neupravovalo možnost, aby obecné soudy posuzovaly podle trestních zákonů spáchání velezrady po skončení prezidentova funkčního období. Z dobového pohledu sporný obsah ústavní úpravy tak nebyl objasněn ani přičiněním zákonodárce, ani v soudní praxi.

Předmětná právní úprava trestní odpovědnosti prezidenta republiky přetrvávala i období úřadování komunistických prezidentů. Ústava z roku 1948 v podstatě navázala na právní úpravu obsaženou v ústavní listině,⁴²⁷ a tedy prezident republiky dál nebyl odpovědný z výkonu svého úřadu, přičemž trestně mohl být stíhán jen pro velezradu. Žalobu na prezidenta mohlo podat předsednictvo Národního shromáždění, soudní pravomoc zas byla svěřena Národnímu shromáždění jako celku. Trestem přitom mohla být jen ztráta úřadu presidentského a způsobilosti tohoto úřadu znovu nabýt.⁴²⁸ Vymezení velezrady však bylo

k násilné změně vládní (státní) formy, c) skutky proti integritě státního území, pokud se týče proti vnější nebo vnitřní bezpečnosti říše. S účinností zákona č. 50/1923 Sb. z. a n., na ochranu republiky, se jednalo o trestné činy spadající pod hlavu I. tohoto zákona s názvem „Úklady o republiku“. Podle § 1 tohoto zákona se úkladů o republiku dopustil ten, „kdo se pokusí násilím (alinea 1. – pozn. autora) změnit ústavu republiky, zejména pokud jde o samostatnost, jednotnost nebo demokraticko-republikánskou formu státu, (alinea 2. – pozn. autora) násilím úplně znemožnit ústavní činnost prezidenta republiky, jeho náměstka, zákonodárského sboru, vlády nebo guvernéra Podkarpatské Rusi, (alinea 3. – pozn. autora) násilím přivtělit cizímu státu území neb odtrhnouti od něho jeho část.“ Rovněž byla trestním činem příprava úkladů (§ 2) a ohrožení bezpečnosti republiky (§ 3).

⁴²³ *Fišer, J.* Imunita prezidenta republiky. Parlament, ročník V., 1926, s. 46

⁴²⁴ *Krejčí, J.* Právní odpovědnost hlavy státu a její francouzský vzor. Parlament, I., Praha, 1922, s. 283

⁴²⁵ *Lašťovka, K.* Poznámky k návrhu zákona o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády dle § 34., 67. a 79. ústavní listiny. Právní obzor, 1926, s. 231

⁴²⁶ *Weyr, F.* Soustava československého práva státního. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Fr. Borový, 1924, s. 243

⁴²⁷ § 76 a § 78 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

⁴²⁸ Podrobnosti ve vztahu k řízení měl upravovat zvláštní zákon, který však nebyl nikdy vydán.

nově obsaženo v § 1 zákona č. 231/1948 Sb., na ochranu lidově demokratické republiky,⁴²⁹ jenž s účinností od 16. října 1948 nahradil dosavadní zákon na ochranu republiky. Ústava z roku 1960 otázku trestní odpovědnosti prezidenta republiky výslovně neřešila. Normativní úprava se do ústavního pořádku dostala až ústavním zákonem o československé federaci z roku 1968, v němž bylo výslovně uvedeno, že prezidenta Československé socialistické republiky nelze soudně stíhat pro jednání spojené s výkonem jeho funkce.⁴³⁰ Privilegium nestíhatelnosti se tak vztahovalo na veškerý výkon jeho ústavních pravomocí nebo pravomocí zakotvených obyčejnými zákony, dále všechny úkony s tím související, jakož i veškerou politickou činnost, a to v období od složení slibu do zániku jeho funkce, přičemž v tomto rozsahu trvalo i po zániku jeho funkce.⁴³¹

5.3.2. Trestní a správně trestní odpovědnost a vyloučení stíhatelnosti podle současné ústavní úpravy

Ústava navázala na dosavadní vymezení imunity prezidenta republiky a ve srovnání s úpravou podle ústavní listiny stanovila některé její aspekty podrobněji. Obecně lze konstatovat, že i současné znění umožňuje rozlišovat mezi exempcí hmotněprávní (indemnita), kdy některá jednání prezidenta republiky apriorně nemohou naplňovat znaky trestného činu, a mezi exempcí procesněprávní (imunita), kdy nelze proti osobě prezidenta republiky vést trestní stíhání. Uvedené vymezení se samozřejmě uplatní i na odpovědnost za přestupky nebo jiné správní delikty.

Pro posouzení rozsahu hmotněprávní exempce jsou klíčová ustanovení čl. 54 odst. 3 a čl. 65 odst. 3 Ústavy. Zásada neodpovědnosti prezidenta republiky podle prvně uvedeného ustanovení vylučuje jeho trestní nebo trestně správní odpovědnost za jednání, jehož se dopustí při výkonu své funkce. Tato skutečnost totiž znemožňuje jakýkoliv další sankční postih vůči jeho osobě, byť tím není dotčen protiprávní charakter takového jednání, jež by jinak naplňovalo skutkovou podstatu určitého trestného činu nebo správního deliktu.

Uvedený názor není v literatuře přijímán jednotně. Učebnice kolektivu autorů pod vedením O. Novotného uvádí, že s ohledem na čl. 65 Ústavy se na prezidenta republiky

⁴²⁹ Velezrada byla vymezena v § 1 odst. 1 zákona č. 231/1948 Sb. tak, že se jí dopustí ten, kdo se pokusí a) zničit samostatnost nebo ústavní jednotnost republiky, b) odtrhnout od republiky část jejího území, c) zničit nebo rozvrátit lidově demokratické zřízení nebo společenskou nebo hospodářskou soustavu republiky, zaručené ústavou, nebo d) násilím znemožnit ústavní činnost presidenta republiky nebo jeho náměstka, zákonodárného sboru nebo vlády (sboru pověřenců).

⁴³⁰ Čl. 65 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci

⁴³¹ Zdobinský, S. a kol. Československá ústava. Praha: Panorama, 1988, s. 339

trestní zákon vůbec nevztahuje.⁴³² Takovéto pojetí však není zcela přesné. Především neodpovědnost prezidenta republiky neznámá, že není dále vázán zákonem, protože se i on může při výkonu své funkce dopustit protiprávního jednání. Jsou to přitom často právě právní normy obsažené v rámci trestního zákoníku nebo řady předpisů správního práva, jejichž smyslem není jen stanovit sankci, nýbrž i vlastní právní povinnost, jejíž respektování má být sankcí zaručeno. Vyloučení prezidenta republiky z působnosti trestního zákoníku by tak vedlo i k tomu, že by nebyl vázán zákazy obsaženými v příslušných trestněprávních normách, jež ne vždy, a to přinejmenším co se týče konkrétnosti, představují toliko reflexi právních povinností stanovených na jiných místech právního řádu.

To, že se nejedná o ryze teoretickou otázku, lze demonstrovat například na přečinu přijetí úplatku podle § 331 odst. 1 trestního zákoníku. Pokud by se předmětné ustanovení vůbec nevztahovalo na prezidenta republiky, byl by tento oprávněn přijmout úplatek, aniž by jeho jednání bylo protiprávním. Právě v tomto ustanovení je totiž výslovně a dostatečně určitě stanoven příslušný zákaz. Důsledkem uvedeného výkladu by tak bylo, že by částku tvořící úplatek v případě jejího přijetí vlastně nabyl po právu. Mnohem závažnější důsledky by takovýto výklad měl v případě, kdyby se předmětného jednání účastnilo více osob, protože by toto jednání mohlo být obecně považováno za spolupachatelství. Pokud by však s ohledem na skutečnost, že se tohoto jednání účastnil prezident republiky, toto jednání ztratilo charakter protiprávnosti, pak by se tato skutečnost mohla s ohledem na konkrétní okolnosti promítnout i ve vztahu k posouzení trestnosti jednání jiné osoby, jež by jinak byla považována za spolupachatele. Je tedy namístě nahlížet na hmotněprávní exempci prezidenta republiky obdobně, jako je tomu v případě jednání osob, jež nejsou trestně odpovědné, např. z důvodu věku nebo nepřičetnosti v době jednání, nikoliv jej ale vyjímát z působnosti trestního zákoníku a všech povinností jim stanovených, k čemuž není dán žádný důvod.

Odborná literatura se k posouzení otázky trestní odpovědnosti prezidenta republiky staví vyhybavě. Například C. Svoboda pojem trestní neodpovědnosti nepoužívá a pojednává pouze o jeho nestihatelnosti.⁴³³ V. Pavlíček naopak výslovně uvádí, že prezident není trestně odpovědný, což dovozuje z všeobecné zásady neodpovědnosti podle čl. 54 odst. 3 Ústavy.⁴³⁴ Jiní autoři zase zdůrazňují z hlediska odpovědnosti zejména čl. 65 odst. 3 Ústavy, když v této souvislosti píšou o materiální⁴³⁵ nebo absolutní imunitě.⁴³⁶ V. Sládeček poukazuje na

⁴³² Novotný, O., Vanduchová, M. a kol. Trestní právo hmotné – I. Obecná část. Praha: ASPI, 2007, s.105-106

⁴³³ Hendrych, D., Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 108

⁴³⁴ Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém. 2. vyd., Praha: Linde, 1998, s. 208

⁴³⁵ Filip, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 318

převažující názory o hmotněprávním charakteru trestní imunity, resp. exempce hlavy státu.⁴³⁷ Závěrem lze uvést názor Z. Koudelky, který svojí úvahu rozvedl i ve vztahu ke zkoumané existenci právní povinnosti. Podle jeho názoru neznamena nestíhatelnost prezidenta, že by mohl páchat ostatní trestné činy. Ve svém slibu se prezident zavázal dodržovat a obhajovat Ústavu a ostatní zákony, tedy i trestní zákon. Ve vztahu k prezidentovi ovšem ostatní trestní normy stanovící skutkovou podstatu pozbývají ustanovení o sankci, stávají se ve vztahu k tomuto jedinci imperfektní.⁴³⁸

Na rozdíl od hmotněprávní exempce lze považovat vymezení exempce procesněprávní v čl. 65 Ústavy za obsahově jednoznačné. Podle čl. 65 odst. 1 Ústavy nelze prezidenta republiky zadržet, ani jej trestně stíhat nebo stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt. Toto ustanovení je třeba interpretovat s ohledem na jeho účel, kterým je především chránit vážnost úřadu prezidenta republiky a nerušený výkon jeho funkce. Zákaz zadržení nebo stíhání se tak vztahuje na jakoukoliv jejich formu, aniž by byl podstatný způsob, jakým ji zákon označuje.⁴³⁹ Předmětná imunita se zároveň odlišuje od imunity poslanců, senátorů nebo soudců Ústavního soudu, protože v případě prezidenta republiky není dán žádný orgán, jenž by měl kompetenci vyslovit souhlas s jeho zadržením nebo stíháním. Této imunity se prezident republiky nemůže během výkonu svého mandátu ani zříct.

Trvání procesněprávních exempcí podle čl. 65 odst. 1 Ústavy je spojeno s výkonem funkce prezidenta republiky, a tedy počíná dnem složení slibu a končí zánikem funkce prezidenta. Uplatní se přitom bez ohledu na to, kdy se měl prezident dopustit protiprávního jednání. V případě jednání, k němuž došlo ještě před složením slibu, je tak trestní stíhání po zániku této funkce opětovně možné. Jinak je tomu ale v případě, že se jedná o trestné činy spáchané po dobu výkonu funkce, neboť čl. 65 odst. 3 Ústavy takovéto trestní stíhání po dobu výkonu funkce prezidenta republiky navždy vylučuje. Toto ustanovení, jež se uplatní na všechny trestné činy bez ohledu na to, zda tato souvislost je či není dána, tak lze co do svých účinků přirovnat k hmotněprávní exempci ve smyslu čl. 54 odst. 3 Ústavy, jež vylučuje trestnost jednání prezidenta republiky souvisejícího s výkonem jeho funkce. Lze dokonce říct, že se jedná o účinky totožné, včetně toho, že nepřípustnost stíhání nemění nic na protiprávnosti jednání prezidenta jinak naplňujícího skutkovou podstatu trestného činu. Tím je

⁴³⁶ Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 288

⁴³⁷ Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J. Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 478; srov. též Novotný, O., Vanduchová, M. a kol. Trestní právo hmotné – I. Obecná část. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 106; Solnář, V. – Fenyk, J. – Císařová, D. – Vanduchová, M. Systém českého trestního práva. Praha: Novatrix, 2009, Část první, s. 132

⁴³⁸ Koudelka, Z. Postavení prezidenta. Právní rádce, 1999, č. 1, s. 8

⁴³⁹ Filip, J. K ústavní odpovědnosti prezidenta ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi č. 1/2010, s. 36

do budoucna současně vyloučen případný spor o existenci uvedené souvislosti, který by mohl nastat v případě nejasností ohledně povahy trestného jednání. I proto nebyl důvod, aby se k předmětným článkům Ústavy vedla taková diskuse, jakou provázela otázka trestní odpovědnosti v období první republiky, kdy případné pozdější vyloučení trestního stíhání záviselo na tom, zda ze zásady neodpovědnosti plyne pro jednání prezidenta republiky hmotněprávní exempce.

Uvedené ale nebrání, aby byl prezident republiky stíhán pro přestupek nebo jiný správní delikt po skončení jeho funkčního období v případě, že tento delikt byl spáchán po dobu výkonu jeho funkce, aniž by s výkonem funkce přímo souvisel. Vůči tomuto jednání nelze dovozovat žádnou z uvedených exempcí, neboť ani čl. 54 odst. 3 Ústavy, ani čl. 65 odst. 3 Ústavy se na něj nevztahují. Posledně uvedené ustanovení výslovně nevylučuje stíhání pro takovýto přestupek nebo jiný správní delikt, byť na jiných místech tak striktně činí (srov. čl. 65 odst. 1 Ústavy). Použití argumentu *a maiori ad minus* je v této souvislosti vyloučeno, neboť uvedené exempce představují výjimky z obecné zásady rovnosti před zákonem, což se promítá do nezbytnosti jejich restriktivního výkladu. Ve prospěch restriktivního pojetí nakonec svědčí i skutečnost, že účel ochrany před zneužitím stíhání pro správní delikt i na jednání, jež souvisela s výkonem funkce prezidenta republiky, není v těchto případech vzhledem ke krátké promlčecí době a povaze sankcí natolik intenzivní, aby se předmětná exempce vztahovala i na něj.⁴⁴⁰

5.3.3. Stíhání prezidenta republiky pro velezradu

Ačkoliv Ústava stanovila široký rozsah neodpovědnosti prezidenta republiky, vymezila zároveň zvláštní případ jeho ústavní odpovědnosti. Podle čl. 65 odst. 2 Ústavy může být totiž stíhán pro velezradu, a to ve zvláštním řízení před Ústavním soudem na základě žaloby Senátu. Trestem může být ztráta prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt. Odpovědnost prezidenta republiky za velezradu představuje nezbytnou pojistku pro případ, že by jeho jednání ohrožovalo samotnou existenci republiky a její demokratický řád vymezený ústavním pořádkem. Vzhledem k obecné zásadě neodpovědnosti by totiž jinak nemohl být v žádném případě ze své funkce sesazen, a to bez ohledu na to, že by svým jednáním ohrožoval základní hodnoty, jež definují domácí ústavní systém.

⁴⁴⁰ Otázka, zda se čl. 65 odst. 3 Ústavy vztahuje i na správní delikty spáchané po dobu výkonu funkce prezidenta, aniž by souvisely s tímto výkonem, téměř není v odborné literatuře zpracována. Shodně pouze Filip, J. K ústavní odpovědnosti prezidenta ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi č. 1/2010, s. 36

Odpovědnost za velezradu samotnou je lze charakterizovat ze dvou hledisek. Tím prvním je, že se jedná o formu institucionální pojistky v rámci ústavního systému proti zneužití postavení a moci ze strany prezidenta republiky. Za tímto účelem je stanovena ústavní procedura, která má vést k posouzení důvodnosti vyvození odpovědnosti vůči prezidentovi republiky, jež však nezávisí toliko na politickém uvážení, jak by tomu bylo v případě politicky odpovědného prezidenta republiky, nýbrž je vázána i na určitý materiální důvod. Druhý relevantní aspekt se týká toho, že rozhodování o velezradě nemá jen povahu vztahů mezi ústavními orgány, nýbrž je též rozhodováním o subjektivních právech osoby vykonávající úřad prezidenta republiky, neboť jím může být uložen trvalý trest ztráty způsobilosti tento úřad znovu nabýt.

5.3.3.1. Ústavní žaloba jako politická otázka

Zvláštní úprava řízení umožňujícího ztrátu úřadu hlavy státu z důvodu protiústavního nebo protiprávního jednání je obsažena v ústavách velké části evropských a amerických zemí, přičemž jejím charakteristickým znakem je účast parlamentu, a to buď v pozici orgánu žalujícího, nebo i rozhodujícího o žalobě. Takováto procedura má svůj původ ve vyvozování trestní odpovědnosti členů vlády v Anglii, kde Sněmovna obcí mohla vznést žalobu, o které následně jako soud rozhodovala Sněmovna lordů. V současnosti se uplatňuje vůči prezidentům v prezidentské i parlamentní formě vlády, což je dáno i tím, že jinak v rámci obou forem nemůže Parlament uplatňovat odpovědnost vůči hlavě státu. Do ústavní listiny, na níž navázala i Ústava, byla přitom tato procedura patrně převzata z ústavy Třetí francouzské republiky, včetně jejího omezení toliko na případ velezrady.

Účast parlamentu na předmětné proceduře ve své podstatě umožňuje, aby při rozhodování o žalobě proti hlavě státu byla zvážena nejen otázka viny, nýbrž též její širší politické souvislosti takového stíhání. Především nelze postavení parlamentu srovnávat se správním nebo soudním orgánem, a to bez ohledu na to, že i parlament je vázán ústavou a zákony a nemůže konat svévolně. Rozhodování členů parlamentu je totiž založeno na posuzování účelnosti, jejíž kritéria však mohou být v případě každého jednotlivého poslance odlišná. Své hlasování přitom formálně neodůvodňují, nýbrž jeho důvody komunikují způsobem, který považují za vhodný ve vztahu k veřejnosti. Bylo by iluzorní domnívat se, že v případě, kdy předmětem hlasování je otázka setrvání prezidenta republiky v úřadě, nebude součástí uvážení členů parlamentu i politický aspekt věci, což ale neznamená, že se jedná o skutečnost negativní.

Uvedený aspekt lze demonstrovat na proceduře *impeachmentu* v právu Spojených států amerických, jejíž podstatou je oprávnění Sněmovny reprezentantů vznést proti jakémukoliv úředníkovi (*officer*), včetně prezidenta, viceprezidenta a federálních soudců, obžalobu z důvodu velezrady, úplatkářství nebo jiných těžkých zločinů a přečinů. O žalobě následně rozhoduje Senát, přičemž k uznání vinným je nezbytné dosažení dvoutřetinové většiny hlasů senátorů. Důsledkem uznání viny je okamžitá ztráta úřadu, případně též způsobilosti jakýkoliv veřejný úřad do budoucna znovu nabýt.⁴⁴¹ Předmětná procedura byla v dosavadní historii aplikována několikrát, a to především vůči federálním soudcům. Ve dvou případech byla rovněž podána žaloba i proti prezidentům, oba však byly nakonec Senátem shledány nevinými.⁴⁴²

Kalifornský profesor E. Chemerinsky zmiňuje ve své učebnici dva náhledy na řešení otázky, co jsou těžké zločiny a přečiny (*high Crimes and Misdemeanors*) z hlediska podání ústavní žaloby. První názor se přiklání k tomu, že se jedná o trestné činy, které mohou být považovány za vážnou hrozbu pro společnost. Druhou možností je výklad, který demonstruje na výroku někdejšího kongresmana a pozdějšího prezidenta G. Forda v souvislosti s návrhem ústavní žaloby proti soudci Nejvyššího soudu W. Douglasovi, který byl zdůvodňován především jeho liberálními názory. Ford uvedl, že deliktem umožňujícím vznesení ústavní žaloby je cokoli, o čemž tak soudí většina členů Sněmovny reprezentantů.⁴⁴³ Americký Nejvyšší soud se ve svém pozdějším rozhodnutí *Nixon v. United States*⁴⁴⁴ přiklonil ke druhému pojetí. V dané věci se zabýval obžalobou soudce W. Nixona, který byl odsouzen za křivou výpověď před velkou porotou a navzdory svému uvěznění se odmítal vzdát úřadu soudce. Ve své žalobě namítal, že během projednávání jeho věci před Senátem bylo dokazování prováděno pouze před výborem Senátu, a nikoliv před celým jeho plénem.

⁴⁴¹ čl. 1 oddíl 2 a 3 Ústavy Spojených států amerických

⁴⁴² Ústavní žaloba proti prezidentu A. Johnsonovi (1868) byla podána v době, kdy proti němu existovala široká opozice v republikánské straně, za kterou kandidoval. Nejvýznamnější bod žaloby se týkal porušení zákona, který podmiňoval souhlasem Senátu odvolání vládních úředníků jmenovaných se souhlasem Senátu, a to i v případě, že byli jmenováni předchozím prezidentem [*Tenure of Office Act 1867*; tento zákon byl v předmětném bodě později shledán Nejvyšším soudem USA za protiústavní v rozhodnutí *Myers v. United States*, 272 U. S. 52 (1926)]. Prezident nakonec ve třech hlasováních ve dnech 16. a 26. května 1868 nebyl uznán vinným, neboť k dosažení třípětinové většiny hlasů senátorů chyběl jeden hlas. Sedm republikánských senátorů navzdory většinovému mínění veřejnosti i své strany hlasovalo pro jeho nevinu, neboť nesouhlasili s jednostranným způsobem vedení procesu. Politický prvek lze spatřovat i v hlasování o bodech obžaloby v procesu proti prezidentu B. Clintonovi (1998-1999), jež byla podána z důvodu křivé výpovědi o mimomanželském poměru, které se měl dopustit před velkou porotou v rámci řízení, jehož předmětem byla žaloba vedená proti němu o nemajetkovou újmu z důvodu sexuálního obtěžování (bod 1), a maření spravedlnosti především působením na svědky (bod 2). V obou případech Senát uznal prezidenta neviným, neboť pro vinu hlasovalo v prvním bodě 45 a ve druhém 50 republikánských senátorů. Všech 45 demokratických senátorů hlasovalo v obou případech pro zamítnutí žaloby.

⁴⁴³ Chemerinsky, E. *Constitutional law: principles and policies*. New York: Aspen Publisher. 2006, s. 383

⁴⁴⁴ *Nixon v. United States* 506 U. S. 224 (1993)

Nejvyšší soud jeho žalobu odmítl, neboť podle jeho názoru se v případě podání ústavní žaloby a řízení o sesazení z funkce jedná o politické otázky, které nejsou soudně přezkoumatelné (*nonjusticiable political questions*).

Postoj Nejvyššího soudu vylučující soudní přezkum *impeachmentu* a sesazení z úřadu považuje E. Chemerinsky za pochopitelný, neboť se jedná o krajní politický prostředek. Ingerence soudců do tohoto prostředku, který je zároveň jediným způsobem pro jejich sesazení, by mohlo navíc podlomit nezávislost této ústavní garance (*check*).⁴⁴⁵ Přesto však sdílí obavu, že se tím ztrácí možnost zabránit případné neúčinnosti ústavních mezí pro tuto proceduru, které nepochybně plynou již ze samotného vymezení skutkové podstaty. V této souvislosti lze poukázat i na obdobnou úvahu vyjádřenou někdejším soudcem Nejvyššího soudu D. Souterem v jeho odlišném stanovisku ve výše uvedené věci. Zásah soudu by podle jeho názoru mohl být „velmi vhodný“ tehdy, „pokud by Senát jednal způsobem vážně ohrožujícím integritu výsledku tím, že by řekněme někoho odsoudil na základě hodu mincí nebo shrnujícího určení, že úředník Spojených států je prostě mizera (*bad guy*)“.⁴⁴⁶

Uvedené právní názory neztrácejí relevanci ani ve vztahu k právní úpravě obdobných procedur v jiných zemích, včetně prvorepublikové ústavní listiny, která rovněž svěřila řízení o obžalobě prezidenta komorám Národního shromáždění. Postupně ale v ústavním vývoji došlo k zakomponování nového prvku do tohoto řízení, a to účasti soudního orgánu. Ústavní nebo nejvyšší soudy tak získaly v řadě států pravomoc přezkoumat v určité fázi řízení jednotlivé žalobní důvody a postavit najisto otázku, zda byl spáchán příslušný delikt. Jejich garanční funkce přitom spočívá zejména v užším rozsahu uvážení, jež je omezeno pouze na řešení skutkových a právních otázek, a v následné povinnosti odůvodnit své rozhodnutí. Pro ilustraci lze v této souvislosti poukázat na jediný úspěšný případ *impeachmentu* v evropských zemích, kdy došlo ústavní procedurou k odvolání litevského prezidenta R. Paksase pro porušení ústavy. Ústavní soud ve svém rozhodnutí ze dne 31. března 2004 rozhodl, že prezident porušil ústavu ve třech bodech ústavní žaloby, konkrétně udělením občanství ruskému podnikateli, který financoval jeho volební kampaň, dále z důvodu úniku důvěrných informací, jakož i využitím svého vlivu ve prospěch majetkových zájmů některých soukromých osob.⁴⁴⁷ Ústavní soud tak částečně potvrdil závěry vyšetřovací komise litevského parlamentu (*Seimas*), v jeho kompetenci však bylo pouze posoudit rozpor jednání prezidenta s ústavou, nikoliv rozhodnout

⁴⁴⁵ Chemerinsky, E. Constitutional law: principles and policies. New York: Aspen Publisher. 2006, s. 384

⁴⁴⁶ *Nixon v. United States* 506 U. S. 224 (1993), odlišné stanovisko soudce D. Soutera, s. 254

⁴⁴⁷ Rozhodnutí litevského ústavního soudu ze dne 31. března 2004, č. 14/04 in Rulings and Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, 22, Vilnius, 2004, s. 285-381

o tom, zda má ztratit svůj úřad.⁴⁴⁸ To náleželo až parlamentu, jenž svým hlasováním ze dne 6. dubna 2004 těsnou většinou hlasů rozhodl o odvolání prezidenta z funkce.⁴⁴⁹

Výhodou takto nastavené procedury je, že umožňuje oddělit právní posouzení otázky viny a politické rozhodnutí o zániku funkce prezidenta, které umožní zohlednit další souvislosti, např. možné důsledky tohoto kroku pro vnitřní a zahraniční politiku nebo veřejné mínění. Z hlediska účinnosti takového soudního přezkumu má nepochybně opodstatnění, pokud je rozhodnutí soudu pro parlament závazné v tom smyslu, že o zbavení prezidenta jeho funkce nebude moci rozhodnout, aniž by důvodnost takového kroku byla potvrzena právě soudním rozhodnutím, i když tato závaznost není vždy pravidlem.⁴⁵⁰ Přesto však ingerence soudu není podmínkou, bez níž by nebylo možné akceptovat sesazení prezidenta tímto způsobem. Dostatečným argumentem pro opačný závěr přitom není ani požadavek garance základního práva osoby vykonávající úřad prezidenta republiky na spravedlivý proces⁴⁵¹ a přístup k veřejným funkcím. Předmětná procedura totiž představuje primárně pojistku z hlediska dělby moci, tedy vzájemného vymezení pravomocí v ústavním systému. Pokud tedy ústava svěří parlamentu možnost zbavit prezidenta za určitých okolností jeho funkce, byť nikoli ve standardním soudním řízení, musí i on s možností takovéto sankce a tímto způsobem vymezené ústavní odpovědnosti počítat.

5.3.3.2. Velezrada

Ustanovení čl. 65 odst. 2 Ústavy nevynechává blíže obsah pojmu velezrady, nýbrž se omezuje na stanovení možného trestu za její spáchání, jakož i kompetence k podání příslušné žaloby a rozhodnutí o ní. Jedná se o delikt, kterého se může dopustit pouze prezident

⁴⁴⁸ Podrobně je tato procedura rozvedena v čl. 74, čl. 105 a čl. 107 odst. 3 Ústavy Litvy

⁴⁴⁹ K sesazení prezidenta se vyžadoval souhlas 85 ze 141 poslanců Seimasu. Z přítomných 116 poslanců podpořilo ústavní žalobu v bodě týkajícím se nezákonného udělení občanství 86 poslanců, ve věci úniku důvěrných informací 86 poslanců a v případě vměšování se do obchodních záležitostí 89 poslanců.

⁴⁵⁰ Např. v Rumunsku má posudek ústavního soudu podle čl. 95 odst. 1 rumunské ústavy pouze nezávazný charakter pro rozhodování Poslanecké sněmovny a Senátu o tom, že prezident vzhledem k hrubému porušení Ústavy nemůže vykonávat svoji funkci, načež se však musí do 30 dnů konat referendum o setrvání prezidenta ve své funkci. V roce 1994 komory Parlamentu posudek ústavního soudu respektovaly. Odlišný postoj zaujaly v roce 2007 vůči obviněním proti prezidentu T. Bășescu, jehož postavení navzdory stanovisku ústavního soudu svým usnesením ze dne 19. dubna 2007 suspendovaly. Referendum konané dne 19. května 2007 ale potvrdilo jeho setrvání ve funkci. Srov. *Tănăsescu, E. S. The President of Romania, Or: The Slippery Slope of a Political System.* in *European Constitutional Law Review*, 2006, s. 87-88

⁴⁵¹ Srov. též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. ledna 2011 ve věci stížnosti č. 34932/04 – *Paksas proti Litvě*, v němž tento soud konstatoval, že v případě rozhodování o otázce, zda prezident republiky zůstane v úřadě s ohledem na porušení Ústavy nebo jiný druh, se jedná o ústavní odpovědnost, jež je mimo sféru jeho trestní odpovědnosti, a tedy na ni nelze ani aplikovat čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

republiky, přičemž pro tento případ může být proti němu vedeno na návrh Senátu řízení před Ústavním soudem.

V obecné rovině lze velezradě přiznat obdobný charakter jako trestnému činu, a to zejména co do struktury příslušné právní normy. I v jejím případě tak má smysl zabývat se jejími znaky, tedy objektem, objektivní stránkou, subjektem a subjektivní stránkou. Odpověď na otázku, zda se jedná o trestný čin, je však mnohem složitější. Smysl této otázky přitom nespočívá ani tak ve formálním zařazení velezrady, nýbrž je dán tím, zda ve vztahu k příslušnému řízení lze aplikovat ta samá omezení, jaká garantuje ústavní pořádek každému, vůči němuž je vedeno trestní stíhání (srov. především čl. 36 odst. 1, čl. 39 a čl. 40 Listiny). Řešení již přitom bylo částečně naznačeno výše. Stíhání prezidenta republiky pro velezradu je primárně prostředkem umožňujícím jeho sesazení v případě, že jedná proti základním hodnotám, na nichž je postaven ústavní pořádek. Jeho smysl tedy nespočívá ve stanovení náhradního způsobu trestního stíhání, jež je v případě prezidenta republiky obecně vyloučeno, nýbrž v zajištění účinného mechanismu kontroly a zamezení takovému jednání prezidenta, jež by ohrožovalo samotné fungování ústavního systému. Tomu odpovídá jak zvláštní vymezení sankcí, tak i konkrétního řízení. Nakonec možnost vymezení velezrady jako trestného činu byla zvažována již při tvorbě Ústavy, s ohledem na to, že by o ní ale pak s ohledem na uvedené články Listiny musely (na návrh státního zastupitelství) rozhodovat obecné soudy, což však není nezbytným důsledkem, bylo od této konstrukce vědomě upuštěno.⁴⁵²

Ustanovení § 96 zákona o Ústavním soudu vymezuje velezradu jako jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i jejímu demokratickému řádu. Tato definice vyvolává možnost kolize s vlastním obsahem pojmu velezrady podle čl. 65 odst. 2 Ústavy, neboť ten má autonomní obsah, jeho bližší vymezení však Ústava neobsahuje. Jak uvádí C. Svoboda, důvodem byla představa, že vymezení jejího obsahu bude tvořeno jednotlivými nálezy Ústavního soudu. Až při přípravě zákona o Ústavním soudu převládla alternativa, že Ústavní soud musí mít k rozhodování podrobnější hmotněprávní ustanovení.⁴⁵³ Otázka případného důsledku rozšiřujícího nebo zužujícího charakteru předmětného ustanovení zákona o Ústavním soudu však má pouze teoretický význam, neboť uvedená definice je obecně akceptována a ani v odborné literatuře není

⁴⁵² *Hendrych, D. – Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1997, s. 109*

⁴⁵³ *Hendrych, D. – Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1997, s. 109*

zpochybnována.⁴⁵⁴ Nepochybně se jedná o důsledek toho, že sama tato definice je poměrně široká, konkrétně v případě „jednání proti demokratickému řádu republiky“, a umožňuje tak pojmout všechny základní principy ústavního pořádku.⁴⁵⁵

Jak vyplývá z výše uvedené definice, za objekt velezrady lze považovat svrchovanost a celistvost republiky, jakož i její demokratický řád. Pojem svrchovanosti označuje, že státní moc existuje formálně i fakticky nezávisle na jakémkoliv jiné moci uvnitř nebo navenek státu.⁴⁵⁶ Ze zásady svrchovaného státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy přitom vyplývá povinnost pro všechny státní orgány, prezidenta republiky nevyjímaje, zdržet se jakéhokoliv jednání, jež by tuto svrchovanost ohrožovalo. Je namístě dodat, že toto ustanovení nevyklučuje možnost, aby prezident usiloval o uzavření takové mezinárodní smlouvy, v jejímž důsledku sice přejde část pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní instituci, která však nebude znamenat trvalé a neodvolatelné vzdání se svrchovanosti a nebudou tím překročeny limity přenosu svrchovanosti vyplývající z čl. 1 odst. 1 a čl. 10a odst. 1 Ústavy.⁴⁵⁷

Celistvostí republiky se rozumí celistvost a nedělitelnost jeho území. O jednání proti celistvosti republiky ve smyslu čl. 65 odst. 2 Ústavy se však nejedná, pokud směřuje ke změně hranic formou ústavního zákona ve smyslu čl. 11 Ústavy. Širší výklad pojmu celistvosti zastává J. Filip, podle něhož se jedná o rozbití, rozvrácení v obecném významu, což je víc, než jen ztráta části území jiným než ústavně předepsaným způsobem. Podle jeho názoru má tento pojem širší dosah a zahrnuje i oblasti, které trestní zákoník zčásti postihuje

⁴⁵⁴ Tuto otázku zmiňuje např. J. Filip, který však rovněž považuje zákonnou definici velezrady za „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 podle čl. 1 odst. 1 a požadavky ochrany státu v čl. 1 odst. 1 Ústavy a v čl. 1, 2 a 7 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky“. Filip, J. K ústavní odpovědnosti prezidenta ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi č. 1/2010, s. 30

⁴⁵⁵ Hendrych, D. – Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1997, s. 109

⁴⁵⁶ Srov. Filip, J. – Holländer, P. – Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2., přepracované a rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 716; Filip, J. K ústavní odpovědnosti prezidenta ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi č. 1/2010, s. 30; K pojmu svrchovanosti, resp. suverenity se zevrubně vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ve věci Lisabonské smlouvy, v němž uvedl, že „všeobecně se má za to, že stát a jeho suverenity prodělávají přeměnu a že žádný stát již není tak jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti. V globálním měřítku vzniká mezinárodní politický systém, který postrádá institucionalizovaná pravidla vlastního sebeřízení, jakými dosud disponoval mezinárodní systém tvořený suverénními státy. ... Z moderního ústavněprávního pohledu tedy nemusí svrchovanost (suverenity) znamenat pouze „nezávislost na jakékoli jiné moci, a to jak navenek, tak i ve vnitřních věcech“. ... Takto dnes již (pravděpodobně) není suverenity chápána v žádné tradiční demokratické zemi.“ náleze ze dne 26. listopadu 2008 sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.), body 105 a 107

⁴⁵⁷ Podle Ústavního soudu „pojem svrchovanosti interpretovaný ve vzájemné souvislosti čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 10a Ústavy jasně ukazuje, že existují také určité limity přenosu svrchovanosti, jejichž nedodržením by byl již dotčen jak čl. 1 odst. 1, tak čl. 10a Ústavy. Tyto limity by měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde a priori o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení; zásah Ústavního soudu by tu měl připadat v úvahu jako ultima ratio, tedy v situaci, kdy byla míra uvážení jednoznačně překročena a byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť došlo k přenosu nad rámec čl. 10a Ústavy.“ [náleze ze dne 26. listopadu 2008 sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.)bod 109]

pojmem rozvracení republiky.⁴⁵⁸ S tímto názorem však lze polemizovat z toho hlediska, zda jednání v úmyslu rozvrátit ústavní zřízení nespadá spíše pod pojem jednání směřující proti demokratickému řádu republiky, jenž je posledním objektem velezrady ve smyslu její zákonné definice.

Pojem demokratického řádu je třeba vykládat v kontextu základních principů, na kterých je založen ústavní pořádek a jež lze považovat za nedotknutelné, což ústavodárce vyjádřil formou nezměnitelnosti podstatných náležitostí demokratického právního státu. Jak ve svém prvním nálezu uvedl Ústavní soud, Ústava „podmiňuje právo“, tedy i výklad a aplikaci právních norem, „respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří“.⁴⁵⁹ Dále v tomto nálezu uvedl, že pod pojem demokratického státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy nutno vztáhnout materiální a nikoli formální chápání právního státu. Pojem demokratického právního státu je tvořen „konstitutivními principy demokratické společnosti“, přičemž „odstranění některého z těchto principů, provedené jakýmkoli, byť i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím parlamentu by nemohlo být interpretováno jinak, než jako odstranění tohoto ústavního státu jako takového.“⁴⁶⁰

Lze souhlasit s názorem P. Holländera, že intenzitu dotčení demokratického řádu ve smyslu naplnění skutkové podstaty velezrady lze klást do souvztažnosti s obsahem a rozsahem pojmu podstatných náležitostí, resp. základů demokratického právního státu ve smyslu ustanovení čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy.⁴⁶¹ Uvedený autor do výčtu těchto náležitostí zařazuje principy svrchovanosti lidu a právního státu, politického pluralismu a základní práva a svobody. Úctu k základním právům a svobodám jako náležitost upínající se k materiální povaze českého státu a objekt chráněný velezradou zdůrazňuje i E. Wagnerová.⁴⁶² Pojem demokratického řádu analyzoval rovněž J. Kysela, který jej spojuje především s definicí České republiky podle čl. 1 odst. 1 Ústavy jako demokratického právního státu, resp. s „demokratickými základy České republiky“ ve smyslu čl. 1 a 2 ústavního zákona o

⁴⁵⁸ Filip, J. K ústavní odpovědnosti prezidenta ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi č. 1/2010, s. 30

⁴⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)

⁴⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.), shodně nález ze dne 29. května 1997 sp. zn. III. ÚS 31/97 (N 66/8 SbNU 149)

⁴⁶¹ Filip, J. – Holländer, P. – Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2., přepracované a rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 716

⁴⁶² Wagnerová, E., - Dostál, M. – Langášek, T. – Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 499

bezpečnosti České republiky, přičemž pod jeho obsah zahrnuje „lid jako zdroj moci a způsob vládnutí realizovaný svobodnými a spravedlivými volbami či přímým hlasováním lidu.“⁴⁶³

Velezradu může spáchat pouze prezident republiky. Někteří autoři připouštějí, že se tohoto deliktu může dopustit i předseda vlády nebo předseda Poslanecké sněmovny při výkonu pravomocí prezidenta republiky podle čl. 66 Ústavy,⁴⁶⁴ tomuto názoru však přisvědčit nelze. Především ani jeden z nich se ve smyslu tohoto ustanovení nestává zastupujícím prezidentem republiky, nýbrž mu pouze dočasně vznikají určité pravomoci. Velezrada přitom není vázána na výkon pravomocí, nýbrž na osobu prezidenta republiky a veškeré jeho jednání, včetně toho, jež s výkonem jeho funkce nesouvisí. Současně tato odpovědnost doplňuje jinak politickou a trestní neodpovědnost prezidenta, resp. plní funkci určité pojistky, která umožňuje v krajním případě zbavit prezidenta funkce. Tato sankce se však nemá v případě náhradního výkonu pravomocí jak uplatnit, neboť touto funkcí nedisponují. Ani na předsedu vlády, ani na předsedu Poslanecké sněmovny se navíc zásada neodpovědnosti ve smyslu čl. 54 odst. 3 Ústavy nevztahuje, nýbrž i oba za výkon pravomocí podle čl. 66 Ústavy politicky odpovídají Poslanecké sněmovně, která ji může uplatnit buď odvoláním svého předsedy, nebo vyslovením nedůvěry vládě. Jediný význam vztažení deliktu velezrady i na náhradní výkon pravomocí prezidenta podle čl. 66 Ústavy by tak mohl spočívat v uložení sankce nabýt úřad prezidenta, v kontextu výše uvedeného se však zjevně jedná o nedostatečný argument.

Příkladem velezrady by bylo nepochybně takové jednání prezidenta republiky, kterým by odepřel ústavou předpokládanou součinnost ve vztahu k ostatním ústavním orgánům, v důsledku čeho by bylo znemožněno řádné fungování ústavních institucí. Jednalo by se např. o případy, kdy by prezident odmítal odvolání vlády, která nezískala důvěru nebo jí byla vyslovena nedůvěra nebo by za účelem dalšího fungování této vlády nejmenoval vládu novou. Aby se jednalo o velezradu, musí jednání prezidenta ohrozit samotnou podstatu fungování ústavního systému garantujícího demokratický řád, nikoliv toliko představovat úmyslné porušení jeho ústavní povinnosti. Nebude tak např. bez dalšího velezradou, a patrně ani porušením jeho povinnosti, pokud prezident krátkodobě posečká s výkonem pravomocí za účelem vyjádření svého politického postoje, aniž by nakonec odmítl splnit svoji ústavní povinnost. Rovněž za ní obecně nebude možné považovat ani případ, kdy prezident sice jedná v rozporu s ústavní povinností, avšak z důvodu, že zastává odlišný výklad ústavního zákona,

⁴⁶³ Kysela, J. Právo na odpor a občanskou neposlušnost. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Brno: Doplněk, 2006, str. 84

⁴⁶⁴ Jako příklad lze uvést komentář P. Holländra k § 96 in Filip, J. – Holländer, P. – Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2., přepracované a rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 716, tuto možnost rovněž připouští v komentáři E. Wagnerová in Wagnerová, E. – Dostál, M. – Langášek, T. – Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 499-500

jenž není *prima facie* svévolný a dosud nedošlo k autoritativnímu rozhodnutí předmětné právní otázky.

V dosavadním ústavním vývoji nebyla podána ústavní žaloba vůči prezidentovi republiky, v několika případech však takováto možnost byla v souvislosti s jeho jednáním veřejně diskutována. Nejznámějším případem byl návrh lidoveckého senátora Z. Barty, aby Senát podal ústavní žalobu z důvodu nečinnosti prezidenta V. Klause spočívající v nenavržení kandidátu na funkci soudce Ústavního soudu.⁴⁶⁵ Z nedávné doby lze zase poukázat na názor sociálnědemokratické senátorky A. Gajdůškové, podle které by bylo neratifikování Lisabonské smlouvy navzdory tomu, že s ní vyslovily souhlas obě komory Parlamentu, důvodem pro zbavení prezidenta funkce v řízení o ústavní žalobě.⁴⁶⁶ Posledním případem, kdy se objevily úvahy o velezradě ze strany prezidenta republiky, byl odmítavý postoj prezidenta V. Klause okamžitě vyhovět návrhu předsedy vlády P. Nečase na odvolání ministra školství, mládeže a tělovýchovy a ministra dopravy. S ohledem na související vládní krizi prezident, aniž by zpochybnil svoji povinnost návrhu vyhovět, podmínil jejich odvolání dohodou vládních stran na řešení této krize a další podpoře vlády. Setrvání na tomto postoji, a tedy odkládání odvolání, označil za velezradu J. Komárek, podle něhož se tím prezident dostal do pozice „spoluviníka stavu ohrožení práv a svobod občanů,“⁴⁶⁷ tento názor však nelze považovat za převažující a setkal s odmítavou reakcí řady právníků.⁴⁶⁸

Ze srovnávacího hlediska lze velezradu označit za důvod odpovědnosti prezidenta republiky, který je obsažen v řadě zahraničních ústav. Ústavy mnoha zemí však připouštějí širší odpovědnost prezidenta, neboť připouští jeho sesazení i z důvodu úmyslného porušení ústavy⁴⁶⁹ nebo dokonce v případě spáchání trestného činu.⁴⁷⁰

⁴⁶⁵ „S ohledem na charakter Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti, kdy právě o nejdůležitější složce kontroly ústavnosti, kterou je rozhodování o zrušení zákonů, jiných právních předpisů či jejich částí, rozhoduje již nefunkční plénum Ústavního soudu, lze nekonání prezidenta označit za jednání proti demokratickému řádu republiky, neboť znemožněním kontroly ústavnosti právních norem odebral státu jeden ze základních institutů ochrany ústavnosti a demokracie.“ *Bárta, Z.* Prezidentova velezrada podle § 96, 15. dubna 2004 (přístupné na <http://www.blisty.cz/art/17698.html>).

⁴⁶⁶ Senátorka A. Gajdůšková výslovně uvedla, že „prezident je součástí moci výkonné a ta je podřízena moci zákonodárné. Jestliže prezident nekoná v souladu s ústavou a nerespektuje rozhodnutí moci zákonodárné, a ta je odvozena od vůle lidu, tak by bylo možné to kvalifikovat jako velezradu.“ Např. Klause obviníme z velezrady, plánuje senátorka. Týden, 10. května 2009 (http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/klause-obvinime-z-velezrady-planuje-senatorka_118611.html, shledáno dne 30. srpna 2011).

⁴⁶⁷ *Komárek, J.* Václav Klaus jedná proti demokratickému řádu České republiky. <http://jinepravo.blogspot.com/2011/04/vaclav-klaus-jedna-proti-demokratickemu.html>, shledáno 30. srpna 2011

⁴⁶⁸ Viz diskuse k uvedenému blogu.

⁴⁶⁹ Např. čl. 90 italské ústavy, čl. 63 rakouské ústavy, čl. 61 a 66 německé ústavy (Základního zákona), čl. 107 slovenské ústavy, čl. 49 řecké ústavy

⁴⁷⁰ Např. čl. 133 portugalské ústavy, čl. 86 litevské ústavy, čl. 54 lotyšské ústavy, čl. 30/A odst. 4 a čl. 31/A maďarské ústavy

5.3.4. Řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky

Stíhání prezidenta republiky pro velezradu je možné jen na základě ústavní žaloby Senátu, o které podle čl. 87 odst. 1 písm. g) Ústavy rozhoduje Ústavní soud. Samotný postup Senátu při jednání o této žalobě upravuje § 136 až § 139 jednacího řádu Senátu.

Návrh na podání ústavní žaloby může Senátu předložit nejméně jedna třetina senátorů, přičemž musí obsahovat přesné vylíčení jednání, kterým se měl prezident republiky dopustit velezrady, spolu s uvedením důkazů, o které se má ústavní žaloba Senátu opírat.⁴⁷¹ Tento návrh přitom může být dále dopracován pouze navrhovatelem v případě, kdy jej organizační výbor, jemuž se návrh předkládá, za tímto účelem z důvodu nedostatku náležitostí vrátí. Jeho doplnění v průběhu jednání Senátu, ani jeho zpětvzetí není možné.

Před hlasováním Senátu jako celku projedná návrh organizační výbor, který k němu zaujme stanovisko, jimž návrh doporučí schválit nebo zamítnout. Zároveň tento návrh předá předsedovi Sněmovny k zařazení na pořad nejbližší schůze. Ustanovení § 139 zákona o Ústavním soudu výslovně stanoví, že jednání o tomto návrhu je neveřejné. Výjimku představuje pouze hlasování o návrzích na schválení nebo zamítnutí návrhu, které probíhají veřejně, přičemž se hlasuje podle jmen. Hlasováním Senát posoudí existenci důvodu pro podání ústavní žaloby. Není přitom jeho povinností podat ústavní žalobu, a to ani v případě, kdy by jednání prezidenta republiky zjevně naplňovalo skutkovou podstatu velezrady. V tomto případě se totiž neuplatí zásada oficiality.⁴⁷² Senátoři naopak mohou do svého rozhodování promítnout i širší politické souvislosti ústavní žaloby.⁴⁷³

Pro schválení návrhu ústavní žaloby nestanoví jednací řád Senátu žádné zvláštní kvorum, a tedy postačuje, aby se na ní usnesla nadpoloviční většina přítomných senátorů za předpokladu, že je přítomna alespoň třetina členů Senátu. Stejná většina se vyžaduje pro případné odvolání ústavní žaloby, o němž je Senát oprávněn rozhodnout až do okamžiku, než se Ústavní soud v předmětném řízení odebere k závěrečné poradě.⁴⁷⁴ Návrh v tomto smyslu může rovněž předložit třetina senátorů. Ústavní žaloba, jakož i její odvolání se ihned po schválení doručí Ústavnímu soudu.⁴⁷⁵

⁴⁷¹ § 97 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, § 137 odst. 2 jednacího řádu Senátu

⁴⁷² Tato skutečnost vyplývá i z dikce § 136 jednacího řádu Senátu, podle kterého Senát „může“ podat ústavní žalobu. Srov. též *Filip, J.* K ústavní odpovědnosti prezidenta ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi č. 1/2010, s. 33

⁴⁷³ Srov. *Hendrych, D., Svoboda, C. a kol.* Ústava České republiky. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 110

⁴⁷⁴ § 98 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, § 138 odst. 2 jednacího řádu Senátu

⁴⁷⁵ § 139 odst. 2 jednacího řádu Senátu

Doručením návrhu Ústavnímu soudu je zahájeno řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky podle § 96 a násl. zákona o Ústavním soudu. Zákon neomezuje podání ústavní žaloby žádnou lhůtou, avšak z povahy věci je její podání vázáno na trvání mandátu toho prezidenta republiky, vůči němuž má ústavní stížnost směřovat. Problematickou se ale tato absence lhůty jeví zejména s ohledem na zásadu právní jistoty, kdy vlastně jednání prezidenta může být předmětem ústavní žaloby i s odstupem několika let. V krajním případě by dokonce mohla nastat situace, kdyby se prezident dopustil velezrady během výkonu svého prvního volebního období, avšak stíhán by byl např. po patnácti letech, kdy by byl s větším časovým odstupem zastával úřad prezidenta republiky opětovně. E. Wagnerová v této souvislosti zastává názor, že sankcionovatelnost ústavního deliktu velezrady zaniká v důsledku plynutí času, protože by se na tuto otázku měly přiměřeně vztahovat trestněprávní předpisy. Časová neohraničenost žalovatelnosti předmětného deliktu podle ní naopak vyvolává pochybnosti o jejím souladu s ústavním pořádkem.⁴⁷⁶

V této souvislosti je třeba zmínit, že požadavek časového ohraničení možnosti stíhání má v případě stíhání za velezradu jiný účel, než v případě trestního stíhání. Je nepochybné, že omezení možnosti stíhání prezidenta republiky za velezradu pouze během trvání jeho mandátu představuje výrazně mírnější úpravu, než je délka promlčení doby podle § 34 trestního zákoníku, jenž se vztahuje např. na trestné činy vlastizrady nebo rozvracení republiky (15 nebo 20 let), i když každé jednání představující velezradu nemusí být současně trestným činem s vyšší horní hranicí sazby odnětí svobody. Časové omezení však může mít význam s ohledem na to, že o podání ústavní stížnosti rozhoduje Senát hlasováním v rámci svého politického uvážení. Neomezená možnost podat ústavní žalobu bez ohledu na to, kdy se Senát dozvěděl relevantní skutečnosti odůvodňující závěr o tom, že se prezident republiky dopustil velezrady, vytváří prostor pro určitý posun z hlediska vzájemných vztahů mezi ústavními orgány, neboť podání ústavní stížnosti závisí na v plné míře na uvážení Senátu. Ten by si přitom formou oddalování podání ústavní žaloby mohl vynucovat „poslušnost“ ze strany prezidenta republiky, například při výkonu jeho návrhových a jmenovacích oprávnění. Právě tímto způsobem vyjádřená ochrana dělby moci je tak podstatným důvodem pro stanovení lhůty pro podání ústavní žaloby. Je sporné, zda s ohledem na uvedenou

⁴⁷⁶ Wagnerová, E., - Dostál, M. – Langášek, T. – Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 502

ústavněprávní argumentaci lze dovést určité časové omezení například v tom smyslu, aby žaloba byla podána bez zbytečného odkladu.⁴⁷⁷

Zvláštní úprava tohoto řízení reflektuje quasitrestní charakter tohoto řízení, čemuž odpovídá především povinnost ústního jednání a jeho průběh, v jehož rámci je prezidentu republiky zaručeno kontradiktorní řízení, právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, klást svědkům a znalcům otázky a podávat návrhy na doplnění dokazování.⁴⁷⁸

Podle § 98 zákona o Ústavním soudu se předmětné řízení zastaví pouze v případě, že Senát odvolal ústavní stížnost nebo pokud prezident republiky po zahájení řízení zemřel. V posléze uvedeném případě však lze v řízení pokračovat, požádá-li o to manžel nebo příbuzný v řadě přímé do jednoho měsíce od úmrtí. Takovéto řízení již ale sleduje jiný účel než zbavení prezidenta republiky jeho funkce, a to poskytnutí určitého morálního zadostiučinění.⁴⁷⁹

V souladu s prvně uvedeným účelem by bylo i zastavení řízení v případě uvolnění úřadu prezidenta republiky z jakéhokoliv důvodu, což je nakonec i důvod, pro který nelze ústavní žalobu podat proti bývalému prezidentovi. Zákon o Ústavním soudu však o těchto případech mlčí, a zvláštní úpravu stanoví pouze pro případ, kdy se prezident republiky vzdá svého úřadu až poté, co bylo zahájeno řízení o ústavní stížnosti. V takovém případě nemá abdikace účinek zastavení řízení, protože může řízení dál pokračovat, byť jeho důsledkem již z povahy věci nemůže být ztráta prezidentského úřadu. Důvod této výjimky lze pravděpodobně spatřovat v tom, aby se prezident republiky nemohl vyhnout rozhodnutí o již podané ústavní stížnosti abdikací. Je však sporné, zda ho lze považovat za dostatečný a přesvědčivý i z hlediska celkové úpravy podmínek tohoto řízení. Abdikací se totiž mění i účel řízení, kterým je uložení sankce ztráty způsobilosti znovu nabýt úřad prezidenta republiky.⁴⁸⁰ Pokud je ale tento účel dostatečný v tomto případě, není rozumný důvod, pro který by se

⁴⁷⁷ Takovýto postup zvolil Ústavní soud při vymezení lhůty pro podávání návrhu v řízení o sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy [čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, § 120 a násl. zákon o Ústavním soudu]. Ve svém nálezu ze dne 28. července 2009 sp. zn. Pl. ÚS 9/09 (N 166/54 SbNU 117) dovedl požadavek, aby byl návrh podán bez zbytečného odkladu po vzniku konkrétního sporu, neboť možnost podat tento návrh později zakládá nejistotu v právních vztazích, jejíž rizika v rozhodující míře nenesou v kompetenčním sporu stojící subjekty, nýbrž fyzické a právnické osoby, o jejichž právech bylo rozhodováno. Současně poukázal na související nerovnost uvnitř právního řádu, kdy v jiných řízeních takováto časová omezení jsou právě z výše uvedeného důvodu. Tuto argumentaci s ohledem na zmiňovanou analogii s trestním řízením sice v dané věci aplikovat nelze, není však vyloučeno, že Ústavní soud dovedl takovouto lhůtu s ohledem na zmíněný princip dělby moci a s tím související požadavek právní jistoty.

⁴⁷⁸ Srov. § 101 a § 103 odst. 5 zákon o Ústavním soudu

⁴⁷⁹ Srov. Filip, J. – Holländer, P. – Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2., přepracované a rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 720; Wagnerová, E., - Dostál, M. – Langášek, T. – Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 505

⁴⁸⁰ Srov. Filip, J. K ústavní odpovědnosti prezidenta ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi č. 1/2010, s. 35

neměl vztahovat i na případy, kdy úřad prezidenta zanikne v průběhu řízení o ústavní žalobě jiným způsobem, např. uplynutím volebního období, nebo kdy zanikl ještě před podáním ústavní žaloby. Uvedenou nerovnost je však možné pouze konstatovat. Analogické vztažení výjimky ze zastavení řízení na tyto případy totiž není možné, protože jeho důsledky by byly v neprospěch dotčeného bývalého prezidenta republiky, na kterého je z tohoto hlediska nezbytné nahlížet jako na osobu obviněnou z ústavního deliktu, nikoliv jako na státní orgán.⁴⁸¹

5.3.5. Právní následky nálezů Ústavního soudu; trest za spáchání velezrady; obnova řízení

Ústavní soud rozhoduje v řízení o ústavní žalobě proti prezidentovi republiky pouze o jeho vině, a to vždy nálezem, kterým jí buď vyhoví a rozhodne, že se prezident republiky dopustil velezrady, nebo ho ústavní žaloby zproští. Na rozdíl od trestního řízení připouští čl. 65 odst. 2 Ústavy v případě velezrady pouze trest ztráty prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt. Podle ustanovení § 104 odst. 2 zákona o Ústavním soudu přitom tento trest nastupuje bez dalšího veřejným vyhlášením nálezem jako jeho právní následek, kterým bylo vyhověno ústavní žalobě. Tímto okamžikem dochází k uvolnění úřadu prezidenta, jehož kompetence přecházejí v rozsahu stanoveném čl. 66 Ústavy na předsedu vlády a předsedu Poslanecké sněmovny. Pokud se prezident republiky vzdal úřadu prezidenta ještě v průběhu řízení o ústavní žalobě, je z povahy věci následkem nálezem pouze ztráta způsobilosti nabýt tento úřad opětovně.

V souvislosti s uvedenou sankcí vzniká otázka, zda trvalá ztráta způsobilosti nabýt úřad prezidenta republiky ob stojí z hlediska její proporcionality. Na tento aspekt upozorňuje především E. Wagnerová, která kriticky hodnotí to, že při nástupu této sankce nelze zvažovat relevantní okolnosti a to, zda předvídaná sankce je schopna plnit svůj účel.⁴⁸² Ačkoliv přitom tato kritika směřuje vůči § 104 odst. 2 zákon o Ústavním soudu, nelze jí z hlediska čl. 65 odst. 2 Ústavy vnímat pouze jako úvahy *de constitutione ferenda*. Ze znění uvedeného článku jednoznačně vyplývá pouze to, že trest ztráty úřadu prezidenta a způsobilosti jej znovu nabýt je jediným možným, nikoliv však nevyhnutelným. Na nejednoznačnost této dikce

⁴⁸¹ Wagnerová, E., - Dostál, M. – Langášek, T. – Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 506

⁴⁸² Wagnerová, E., - Dostál, M. – Langášek, T. – Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007, s. 517

upozorňovali někteří autoři již v souvislosti s obdobně formulovaným § 67 ústavní listiny,⁴⁸³ i když v jiné souvislosti, a to zda se jedná o jeden nebo dva tresty a zda lze uložit pouze jeden z nich, byť se přikláněli k možnosti, že se jedná pouze o jeden trest.⁴⁸⁴ Spojení slov „trestem může být“ totiž nevylučuje, aby zákon do budoucna svěřil Ústavnímu soudu i rozhodnutí o trestu včetně možnosti uvážení, zda tento trest bude uložen nebo zda, v případě ztráty způsobilosti jej znovu nabýt, bude uložen trvale nebo jen na určitou dobu. Takovýto zásah by však vyžadoval novelizaci § 104 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

Otázka proporcionality má relevanci i s ohledem na případnou možnost změny uvedeného ustanovení do budoucna. V této souvislosti je možné poukázat na to, že trvalá ztráta způsobilosti nabýt úřad prezidenta není z hlediska srovnání s jinými evropskými zeměmi pravidlem, nýbrž spíše výjimkou.⁴⁸⁵ Nepřímo se k otázce proporcionality v této souvislosti vyjádřil i Evropský soud pro lidská práva ve svém rozsudku ze dne 6. ledna 2011 *Paksas proti Litvě*, v němž však z tohoto pohledu neposuzoval trvalou ztrátu způsobilosti nabýt úřad prezidenta v případě sesazeného R. Paksase, nýbrž související trvalé omezení možnosti ucházet se o jakýkoliv úřad, jehož ujmoutí je podmíněno složením slibu, včetně práva být volen do parlamentu. V tomto rozsudku akceptoval, že hrubé porušení ústavy nebo ústavního slibu, jehož se dopustili veřejní činitelé, může být státem považováno za mimořádně vážnou záležitost, jež vyžaduje ostrý zákrok.⁴⁸⁶ Neshledal však přesvědčivý důvod, pro který by trvalé a nezvratitelné zamezení možnosti ucházet se o zvolení ve volbách bylo možné považovat za přiměřené opatření k ochraně demokratického řádu. V této souvislosti přitom zdůraznil i druhou stránku tohoto omezení, a to dopad pro aktivní volební právo, neboť možnost svobodně se vyjádřit prostřednictvím voleb do zastupitelského sboru musí být zaručena za všech okolností.⁴⁸⁷ Lze dodat, že požadavek rovnováhy mezi zájmem na

⁴⁸³ Ustanovení § 67 ústavní listiny stanovilo k trestné odpovědnosti prezidenta republiky, že „trestem může být i jen ztráta úřadu presidentského a způsobilosti tohoto úřadu později znovu nabýti.“ Stejná dikce byla následně obsažena i v § 1 zákona č. 36/1934 Sb., o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády podle §§ 34, 67 a 79 ústavní listiny. Podle tohoto zákona ale nenastupoval trest bez dalšího ze zákona, jak je tomu podle § 104 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, nýbrž o něm musel rozhodnout na své schůzi Senát hlasováním. V tomto rámci tak mohly být vedeny i úvahy o jeho moderaci.

⁴⁸⁴ Srov. např. *Laštovka, K.* Poznámky k návrhu zákona o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády dle § 34., 67. a 79. ústavní listiny. *Právní obzor*, 1926, s. 231, *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* Československý prezident republiky. Praha: Orbis, 1934, s. 44

⁴⁸⁵ V této souvislosti lze odkázat na rešerši, kterou ve svém rozsudku ve věci *Paksas proti Litvě* uvádí Evropský soud pro lidská práva (srov. bod 62 rozsudku), podle které z členských zemí Rady Evropy pouze v České republice a na Slovensku stanovuje Ústava sankci, že prezident odvolaný za ústavněprávní delikt trvale pozbývá právo tuto funkci znovu nabýt. V několika dalších zemích ztrácí odvolaný prezident dočasně některá politická práva, např. v Rakousku nebo Polsku.

⁴⁸⁶ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. ledna 2011 ve věci stížnosti č. 34932/04 – *Paksas proti Litvě*, bod 105

⁴⁸⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. ledna 2011 ve věci stížnosti č. 34932/04 – *Paksas proti Litvě*, bod 106

ochraně demokratického řádu a současně právem jednotlivce nepochybně vyžaduje, aby omezení tohoto práva odpovídalo co do své intenzity míře ohrožení demokratického řádu, protože by mělo reflektovat konkrétní okolnosti věci. Otázka přiměřenosti ztráty způsobilosti nabýt úřad prezidenta republiky by tak měla přinejmenším reflektovat vymezení deliktu, za který má být uložena. Její opodstatněnost bude nepochybně vyšší v případě, kdy důvodem odvolání prezidenta je ohrožení demokratického řádu než v případě toliko morálního prohřešku, byť by tento mohl ohrozit důvěru v úřad prezidenta republiky.

Následkem nálezu, kterým Ústavní soud vyslovil, že se prezident dopustil velezrady, je podle § 104 odst. 2 zákona o Ústavním soudu i ztráta nároku na prezidentský plat a další požitky po skončení výkonu funkce podle zvláštního zákona. S tímto ustanovením koresponduje § 4 zákona č. 48/2004 Sb., o zabezpečení prezidenta republiky po skončení funkce, podle něhož prezidentu republiky v případě ztráty prezidentského úřadu a způsobilosti tento úřad znovu nabýt nevzniknou nároky podle tohoto zákona. Nejedná se tedy o trest, nýbrž o nesplnění podmínky pro vznik nároku.

Ustanovení § 105 a násl. zákona o Ústavním soudu připouštějí obnovu řízení o ústavní žalobě na návrh bývalého prezidenta republiky, který se podle nálezu Ústavního soudu dopustil velezrady. Předpokladem obnovy řízení je, že takový nález byl ovlivněn trestným činem jiné osoby, nebo navrhovatel uvede nové skutečnosti nebo důkazy, které bez své viny nemohl uplatnit v původním řízení a které samy o sobě nebo ve spojení se skutečnostmi a důkazy známými již dříve by mohly vést k tomu, že by byl ústavní žaloby zproštěn.⁴⁸⁸ Zproštění bývalého prezidenta ústavní žaloby v obnoveném řízení nemá za následek opětovné nabytí prezidentského úřadu, dochází jím ale k opětovnému získání způsobilosti nabýt tento úřad. Ve vztahu k požitkům podle již zmíněného zákona o zabezpečení prezidenta po skončení funkce dojde zrušením původního nálezu Ústavního soudu k tomu, že se již dál neuplatní překážka nároku podle § 4 uvedeného zákona. Není však zřejmé, zda uvedený nárok vznikne bývalému prezidentovi republiky zpětně. Ustanovení § 1 a § 2 uvedeného zákona přitom vážou vznik nároků na uplynutí volebního období, což nelze zaměňovat s jinými případy předčasného zániku funkce (např. abdikace). Bez ohledu na řešení této otázky však nic nebrání tomu, aby se tohoto nároku domáhal přinejmenším formou náhrady škody vůči státu.⁴⁸⁹ Návrh na obnovu řízení mohou po smrti bývalého prezidenta republiky podat i

⁴⁸⁸ § 105 odst. 1 a 2 zákona o Ústavním soudu

⁴⁸⁹ Filip, J. K ústavní odpovědnosti prezidenta ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi č. 1/2010, s. 35

manžel nebo příbuzný v první řadě. Možnost domáhat se náhrady škody přitom v takovémto případě není vyloučena ani u nich.

5.3.6. Trestní odpovědnost ve vztahu ke zločinům podle mezinárodního práva

Trestní neodpovědnost prezidenta republiky podle čl. 54 odst. 3 Ústavy se kromě ústavního deliktu velezrady nevztahuje ani na případy zločinů podle mezinárodního práva. Tuto výjimku však Ústava nestanovuje výslovně, nýbrž jí lze dovozovat z obyčejového mezinárodního práva a z řady mezinárodních smluv. Ve vztahu k trestným činům, na jejichž stíhání se vztahuje působnost Mezinárodního trestního soudu, je pak definována v čl. 27 jeho statutu, se kterým vyslovil Parlament souhlas podle čl. 10a Ústavy.

Podstata předmětné výjimky se dotýká jak hmotněprávní, tak procesněprávní exempce. Mezinárodní právo v případech nejzávažnějších porušení mezinárodního práva ze strany států stanovuje i individuální trestní odpovědnost fyzických osob, jež se promítá do povinnosti (všech) států tyto zločiny stíhat. Není přitom rozhodné, zda tyto zločiny byly v relevantní době trestným činem i podle práva státu, na jehož území se staly, ani zda fyzická osoba, která se jich dopustila, požívala podle tohoto práva indemnitu nebo imunitu, a tedy nemohla být trestně stíhána, nebo dokonce ani trestně odpovědná.⁴⁹⁰ Uvedená odpovědnost byla v minulosti obsažena ve statutech některých *ad hoc* soudních tribunálů, které byly dodatečně zřízeny ke stíhání nejzávažnějších zločinů podle mezinárodního práva.⁴⁹¹ Předmětem polemiky z hlediska čl. 54 odst. 3 Ústavy se však stala až v souvislosti s ratifikací Římského statutu Mezinárodního trestního soudu (dále jen „Statut“).⁴⁹² Na základě uvedené mezinárodní smlouvy vznikl poprvé v historii stálý mezinárodní tribunál, do jehož působnosti patří vyšetřování a stíhání trestných činů podle mezinárodního práva, konkrétně válečných zločinů, zločinů proti lidskosti, zločinu genocidy a zločinu agrese, na základě individuální trestní odpovědnosti. Ještě před tím, než s ní Parlament vyslovil souhlas a došlo k její ratifikaci, však bylo nezbytné vypořádat se mj. s otázkou možné kolize mezi Ústavou stanovenými imunitami prezidenta, poslanců, senátorů a soudců Ústavního soudu a čl. 27

⁴⁹⁰ Srov. např. *Schabas, W. A. The UN International Criminal Tribunals: The Former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone*. Cambridge: University Press, 2006, s. 155

⁴⁹¹ Lze zmínit např. čl. 227 Versaillské úmluvy z 1919, čl. 7 Charty Mezinárodního vojenského tribunálu z 1945 (Norimberský tribunál), čl. 7 Statutu Mezinárodního trestního soudu pro bývalou Jugoslávii.

⁴⁹² Římský statut Mezinárodního trestního soudu byl podepsán dne 17. července 1998 a vstoupil v platnost ke dni 1. července 2002.

Statutu, který vylučuje relevanci těchto imunit z hlediska odpovědnosti a stíhání osob za uvedené zločiny podle mezinárodního práva.⁴⁹³

Názory na požadavek změny Ústavy za účelem ratifikace Statutu se postupně vyvíjely. Ještě v roce 2002 označoval P. Šturma za nejvhodnější řešení této kolize přijetí generelní normy ústavní síly, která by omezila rozsah imunit *ratione materiae* tak, aby se nevztahovaly na zločiny podle Statutu.⁴⁹⁴ M. Kaveňa zase označil čl. 65 Ústavy za jediné ustanovení, které je před ratifikací nezbytné změnit, protože na rozdíl od imunity poslanců a senátorů není v případě prezidenta republiky dána žádná procedura, která by umožňovala jeho stíhání.⁴⁹⁵ Uvedený striktní pohled na význam tohoto ustanovení však byl v odborné literatuře postupně opuštěn.

Např. J. Kratochvíl poukázal na to, že Česká republika měla již před ratifikací Statutu povinnost stíhat a trestat všechny spáchané zločiny podle mezinárodního práva bez ohledu na jakoukoliv imunitu dané osoby podle vnitrostátního práva, neboť takováto povinnost vyplývá z řady mezinárodních smluv a je jí přisuzována povaha obyčejového mezinárodního práva. Pojem „trestné činy“ podle čl. 65 odst. 3 Ústavy je tedy třeba vykládat tak, že nepokrývá zločiny vymezené Statutem, protože za ně vzniká osobní odpovědnost přímo na základě mezinárodního práva. Vyloučení trestního stíhání podle vnitrostátního práva je tak v těchto případech zcela bezpředmětné.⁴⁹⁶ Ustanovení čl. 65 odst. 3 Ústavy by proto mělo být vykládáno v souladu s mezinárodním právem a s čl. 1 odst. 2 Ústavy, neboť vůlí ústavodárce podle tohoto článku bylo, aby byl výklad Ústavy pokud možno v souladu s mezinárodními závazky České republiky.⁴⁹⁷ Takovýto výklad lze nakonec aplikovat ve vztahu k nepřípustnosti stíhání prezidenta republiky podle čl. 65 odst. 1 Ústavy. Podle Kratochvíla není v případě jeho stíhání pro zločiny podle mezinárodního práva nezbytné vždy čekat, až mu vyprší mandát, nýbrž tohoto stíhání lze dosáhnout postupem podle čl. 65 odst. 2 Ústavy. Spáchání zločinů, na které se vztahuje Statut, totiž nepochybně lze kvalifikovat jako jednání směřující proti demokratickému právnímu řádu republiky, pročež ho lze považovat za

⁴⁹³ Jako další možné případy kolize býval uváděn zákaz vydávání občanů podle čl. 14 odst. 4 Listiny a možnost udělit milost podle čl. 63 odst. 1 písm. g) Ústavy, jimž však na tomto místě nebude věnována pozornost.

⁴⁹⁴ Šturma, P. Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 193

⁴⁹⁵ Kaveňa, M. Ústava ČR a ratifikace Římského statutu Mezinárodního trestního soudu. Trestněprávní revue, 2003, č. 12, s. 360-362

⁴⁹⁶ Kratochvíl, J. Římský statut Mezinárodního trestního soudu není v rozporu s Ústavou. Právní rozhledy, 2007, č. 15, s. 539-540

⁴⁹⁷ Kratochvíl, J. Římský statut Mezinárodního trestního soudu není v rozporu s Ústavou. Právní rozhledy, 2007, č. 15, s. 540

velezradu. Domnívá se dokonce, že Senát má s ohledem na mezinárodní závazky České republiky povinnost stíhat v takovémto případě prezidenta republiky.⁴⁹⁸

Zatímco uvedené argumenty podporovaly takový výklad čl. 65 Ústavy, jenž by České republice umožnil dostát svým povinnostem ze Statutu, aniž by bylo nezbytné měnit Ústavu, je z postupu Parlamentu i vlády zřejmé, že jejich názor byl odlišný. Parlament v letech 2000 až 2004 opakovaně odmítl vládní návrhy na změnu Ústavy, které měly umožnit odstranění případného rozporu Statutu s ústavním pořádkem.⁴⁹⁹ Ani jeden z těchto návrhů však nebyl Poslaneckou sněmovnou schválen. V návaznosti na tzv. euronovelu Ústavy tak byl navržen postup, aby k přijetí této mezinárodní smlouvy došlo podle čl. 10a Ústavy. Ve prospěch tohoto postupu argumentoval např. J. Malenovský, který zdůrazňoval, že vyloučení trestního stíhání prezidenta republiky může být změněno nebo zrušeno nejen formální změnou ústavy, nýbrž rovněž ratifikací mezinárodní smlouvy, kterou český stát převezme kvalifikovaný mezinárodněprávní závazek, akceptovaný v Parlamentu ústavní většinou, jenž neutralizuje účinnost ústavních pravidel o imunitách ve zvláštních případech.⁵⁰⁰ V případě Statutu je možný postup podle čl. 10a Ústavy vzhledem k tomu, že na Mezinárodní trestní soud se jím přenáší pravomoc stíhat a trestat osoby podezřelé ze spáchání zločinů podle mezinárodního práva.⁵⁰¹ Nesouhlasil naopak s názorem, podle kterého by předmětný rozpor bylo možné odstranit toliko výkladem zohledňujícím čl. 1 odst. 1 Ústavy. „Sotva by bylo hájitelné s poukazem na obecné mezinárodní právo nebo na určitou mezinárodní smlouvu tvrzení, že některé trestné činy upravené v trestním zákoně ve skutečnosti nejsou trestnými činy ve smyslu Ústavy, nebo že skutková podstata velezrady v Ústavě do sebe vstřebala různé kategorie zločinů podle mezinárodního práva, které jsou ovšem z povahy věci namířeny proti celému mezinárodnímu společenství, a nikoli primárně – na rozdíl od velezrady – proti základním zájmům českého státu.“⁵⁰²

⁴⁹⁸ *Kratochvíl, J.* Římský statut Mezinárodního trestního soudu není v rozporu s Ústavou. *Právní rozhledy*, 2007, č. 15, s. 541

⁴⁹⁹ Konkrétně ve vztahu k čl. 65 Ústavy se jednalo o návrhy novely ze dne 10. února 2000 (Sněmovní tisk č. 541, Poslanecká sněmovna, 3. volební období) a ze dne 1. října 2001 (Sněmovní tisk č. 1078, Poslanecká sněmovna, 3. volební období). Oba návrhy měly doplnit Ústavu o čl. 112a, podle něhož by se v případě trestního stíhání pro trestné činy, u kterých je stanovena příslušnost mezinárodního trestního soudu, neuplatnili imunity nebo milost podle vnitrostátního práva.

⁵⁰⁰ *Malenovský, J.* Znovu k navrhované ratifikaci Římského statutu Českou republikou. *Právní rozhledy*, 2007, č. 22, s. 808

⁵⁰¹ *Malenovský, J.* Znovu k navrhované ratifikaci Římského statutu Českou republikou. *Právní rozhledy*, 2007, č. 22, s. 805

⁵⁰² *Malenovský, J.* Znovu k navrhované ratifikaci Římského statutu Českou republikou. *Právní rozhledy*, 2007, č. 22, s. 806

Názor, že mezinárodní smlouva by měla být schválena právě podle čl. 10a Ústavy nakonec převážil i při jeho projednávání v komorách Parlamentu.⁵⁰³ Na základě příslušného vládního návrhu tak obě komory vyslovily souhlas s ratifikací Statutu kvalifikovanou většinou ve smyslu tohoto ustanovení. Ani v tomto stadiu se však nejednalo o postup bezvýhradný. Pochybnosti o tom, zda se jedná o mezinárodní smlouvu podle čl. 10a Ústavy vyjádřil především prezident republiky, který Statut ratifikoval až 9. července 2009. Související stanovisko legislativního odboru Kanceláře prezidenta republiky z téhož dne⁵⁰⁴ v této souvislosti obsahovalo dva hlavní závěry. S ohledem na náleží Ústavního soudu ve věci souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem v první řadě zpochybňovalo, zda došlo k přijetí Statutu podle čl. 10a Ústavy k založení *lex specialis* ve vztahu k některým článkům Ústavy, s nimiž by jinak mohl být v kolizi. Ústavní soud totiž v tomto nálezu v podstatě uvedl, že takováto mezinárodní smlouva se nestává součástí ústavního pořádku, který zůstává jako celek referenčním kritériem pro její přezkum.⁵⁰⁵ Je zřejmé, že takovýto nesoulad by se pak mohl projevit při aplikaci této smlouvy. Bez ohledu na uvedený náleží však toto stanovisko obsahovalo i závěr, že samotný Statut není v rozporu s Ústavou. Trestnost nejzávažnějších zločinů podle mezinárodního práva totiž není založena Smlouvou, nýbrž obyčejovým mezinárodním právem, a tedy se prostřednictvím čl. 1 odst. 2 Ústavy, který představuje *lex specialis* vůči ostatním ustanovením Ústavy, uplatní i před procesněprávním a hmotněprávním vynětím prezidenta republiky, poslanců, senátorů a soudců Ústavního soudu z působnosti norem trestního práva.⁵⁰⁶

5.4. Občanskoprávní odpovědnost

⁵⁰³ Srov. např. Zápis z 15. schůze Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury, konané dne 17. dubna 2008 od 9:30 hod. (http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/webFile/46838/39782/Zapis_c.15.VI.doc)

⁵⁰⁴ <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/informace-soudnim-sporum/5.shtml> (cit. 3. září 2011)

⁵⁰⁵ Náleží ze dne 26. listopadu 2008 sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (N 201/51 SbNU 445, 446/2008 Sb.), bod 90: „Pokud by byl akceptován názor, že vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy podle článku 10a stejnou většinou, jaká je požadována pro přijetí ústavního zákona, redukuje nynější přezkum pouze na oblast tzv. materiálního ohniska Ústavy a jinak jej vylučuje, znamenalo by to, že by institut předběžné kontroly ústavnosti ztratil do značné míry svůj smysl. Ústava však v tomto směru nerozlišuje mezi „běžnými“ mezinárodními smlouvami podle čl. 49 a mezinárodními smlouvami podle článku 10a a u obou z nich stanoví tutéž proceduru přezkumu Ústavním soudem.“

⁵⁰⁶ Srov. *Hasenkopf, P.* Jak to bylo s ratifikací Římského statutu Mezinárodního trestního soudu. Právní rozhledy, 2009, č. 20, s. 731

Neodpovědnost prezidenta republiky z výkonu své funkce se týká i odpovědnosti občanskoprávní.⁵⁰⁷ V tomto směru je ale nezbytné rozlišovat mezi odpovědností státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, a odpovědností prezidenta republiky jako fyzické osoby. Ustanovení čl. 54 odst. 3 Ústavy se žádným způsobem netýká uvedené odpovědnosti státu, a to ani v případě, byla-li škoda způsobena v důsledku rozhodnutí prezidenta republiky nebo jeho nesprávného úředního postupu. Takovýto účinek by totiž neobstál ve vztahu k základnímu právu na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím státního orgánu nebo nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny, jež se na akty prezidenta republiky jako státního orgánu rovněž vztahuje. Neodpovědnost podle čl. 54 odst. 3 Ústavy se tak promítá toliko do osobní odpovědnosti prezidenta republiky jako fyzické osoby, již z výkonu své funkce nemůže vzniknout žádná občanskoprávní odpovědnost. Především tak vůči němu nemůže být uplatňováno právo na regresní úhrady ze strany státu.⁵⁰⁸

Uvedené ustanovení se naopak nijak nedotýká občanskoprávní odpovědnosti prezidenta republiky za jednání, jež s výkonem jeho funkce nesouvisí. To se týká všech oblastí práv a povinností, které má jako každá fyzická osoba při splnění podmínek určených právními předpisy, např. jeho majetkových nebo rodinně právních věcí.⁵⁰⁹ Bez ohledu na předmět řízení není neodpovědností podle čl. 54 odst. 3 Ústavy nijak dotčena ani jeho způsobilost být účastníkem řízení před soudem v občanskoprávní věci, což nevylučuje, že se její význam promítne do věcného posouzení žaloby (návrhu).⁵¹⁰

⁵⁰⁷ Srov. např. *Pavliček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl.* Praha: Linde, 1998, s. 208; *Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2007, s. 414

⁵⁰⁸ Tím je myšlena regresní úhrada ve smyslu § 17 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

⁵⁰⁹ Usnesení Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky ze dne 8. července 1992 sp. zn. II. ÚS 312/92, Sb. n. a u. ÚS ČSFR č. 7; srov. též *Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2007, s. 414

⁵¹⁰ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. listopadu 1994 sp. zn. 1 Co 227/94; publ. in *Právní rozhledy* č. 3/1995, s. 111, ASPI: JUD6158CZ

6. Akty prezidenta republiky, jeho pravomoci a rozsah uvážení

Poslední část této práce je věnována otázkám, jakými pravomocemi disponuje prezident republiky, jakým způsobem tyto pravomoci vykonává a jakým rozsahem uvážení při jejich výkonu disponuje.

6.1. Obecně k pravomocem prezidenta republiky

Pravomoci prezidenta republiky je obdobně jako jiné aspekty jeho postavení obsaženo na úrovni ústavního pořádku. Základem jsou především čl. 62 a čl. 63 Ústavy, opominout ale nelze ani její některá další ustanovení, resp. ustanovení ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Takto vymezený výčet pravomocí není konečný, nýbrž podle čl. 63 odst. 2 Ústavy jej lze zákonem rozšířit o pravomoci nové. Jejich celkový výčet je tak doplněn i některými zvláštními zákony, jež však, jak plyne ze samotné povahy tohoto zmocnění zákonodárce, mohou být do budoucna změněny nebo zrušeny. Některá oprávnění prezidenta republiky jako hlavy státu mají svůj základ přímo v mezinárodním právu.

Nestanoví-li Ústava nebo jiný ústavní zákon jinak, je třeba ústavní úpravu pravomocí prezidenta republiky považovat za úplnou, přičemž její obsah a podmínky jejího využití nelze omezit zákonem, pokud s takovýmto zákonem Ústava sama nepočítá, nebo pokud není pouze vyjádřením jiné ústavní normy, která sama o sobě omezuje výkon této pravomoci. Z tohoto hlediska může být problematická zejména možnost aplikace správního řádu na rozhodování prezidenta republiky, která by mohla být založena v důsledku toho, že Ústava zařazuje prezidenta republiky mezi orgány moci výkonné.⁵¹¹ V případě některých povinností správního orgánu podle tohoto zákona by totiž mohlo dojít právě k nepřipustnému omezení ústavních pravomocí hlavy státu, jež by navíc dokonce mohlo odporovat i jejich povaze, např. v případě vyhlášení voleb, rozpuštění Poslanecké sněmovny, jmenování členů vlády. Tyto pravomoci mají totiž povahu ústavních aktů, které prezident republiky nepřijímá jako orgán moci výkonné, nýbrž jako hlava státu, protože ani takto vydaná rozhodnutí nelze považovat za správní akty.⁵¹²

Uvedené obecné závěry ale nelze bez dalšího vztáhnout i na pravomoci prezidenta republiky stanovené zákonem podle čl. 63 odst. 2 Ústavy. Zákonodárce má poměrně široký

⁵¹¹ Ustanovení § 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, totiž v obecné rovině stanoví, že se vztahuje na postup orgánů moci výkonné, jež rovněž zařazuje mezi správní orgány.

⁵¹² Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde, 2008, s. 495

prostor pro to, aby při stanovení pravomoci ve smyslu tohoto ustanovení vymezil podmínky, za nichž k jejímu výkonu může nebo musí dojít. Nelze přitom souhlasit s názorem, že prezidentu republiky lze stanovit toliko pravomoci, nikoliv však povinnosti.⁵¹³ Pravomoc totiž nelze považovat za opositum ve vztahu k povinnosti, nýbrž naopak řada pravomocí v sobě zahrnuje i povinnost jejich výkonu. Tuto skutečnost lze ilustrovat na pravomoci prezidenta republiky vyhlašovat volby do Evropského parlamentu nebo do zastupitelství obcí a krajů. Je zřejmé, že v případě těchto pravomocí se nejedná o žádné právo prezidenta nebo jeho pouhé prerogativum, neboť prezident je na jejich základě povinen zabezpečit řádné a včasné konání voleb a rozhodnout o jejich vyhlášení. Z tohoto hlediska přitom není důvod, pro který by zákonodárce nemohl pro zákonem stanovené pravomoci určit rovněž určité formální náležitosti rozhodnutí, byť ve většině případů jeho ústavních pravomocí úprava takovýchto náležitostí absentuje.

Již v úvodu této práce bylo zdůrazněno, že rozsah pravomocí prezidenta republiky není dán samotným faktem existence tohoto úřadu v rámci ústavního systému, nýbrž závisí na uvážení ústavodárce. V tomto kontextu je třeba i na význam jakékoliv jejich typologie nahlížet především z hlediska toho, aby vždy vystihovala určitý relevantní právní aspekt. Prvé kritérium pro takovouto klasifikaci vyplývá již ze samotného ústavního textu, a je jím požadavek kontrasignace podle čl. 63 odst. 3 Ústavy. Ústava z hlediska své systematiky vymezuje ve svém čl. 62 nekontrasignované pravomoci a v čl. 63 kontrasignované pravomoci. Rozdíl mezi oběma skupinami spočívá v tom, že rozhodnutí vydaná při výkonu pravomocí podle čl. 63 odst. 1 Ústavy nebo na základě zvláštního zákona ve spojení s čl. 63 odst. 2 Ústavy vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, v jehož důsledku za tyto akty nese odpovědnost vláda. Uvedené dělení se ale v zásadě uplatní i jako kritérium rozdělení pravomocí v případě jejich náhradního výkonu podle čl. 66 Ústavy. V tomto případě vykonává předseda Poslanecké sněmovny některé nekontrasignované pravomoci, zatímco předseda vlády některé kontrasignované pravomoci.

Druhé právně významné dělení se týká otázky, zda se jedná o pravomoc samostatnou, nebo pravomoc sdílenou s jiným orgánem. Sdílením se rozumí v podstatě jakákoliv participace jiného orgánu na rozhodování prezidenta republiky, a to či už formou návrhu nebo souhlasu s určitým rozhodnutím. Uvedené dělení má význam, a to především z hlediska uvážení prezidenta republiky, které je v případě sdílených pravomocí z povahy věci omezeno.

⁵¹³ Tento závěr dovozuje V. Pavlíček *a contrario* ze znění čl. 63 odst. 2 Ústavy. Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde, 2008, s. 495

Sdílenými pravomocemi jsou všechny kontrasignované pravomoci a patří mezi ně i některé pravomoci podle čl. 62 Ústavy. Význam mu ale nelze upřít ani z toho hlediska, že sdílené pravomoci mohou být podle judikatury Ústavního soudu v zásadě vždy předmětem řízení o kompetenčních sporech před Ústavním soudem.⁵¹⁴

Z materiálního hlediska lze pravomoci dělit několika způsoby. Prvním kritériem je nepochybně to, zda existuje povinnost k jejich využití přinejmenším za jistých okolností, nebo zda je jejich využití plně na uvážení hlavy státu. Další kritérium může představovat i otázka, zda určité rozhodnutí může zasáhnout do veřejných subjektivních práv jednotlivce, nebo nikoliv, od čehož se odvíjí rozsah uvážení hlavy státu i možnost soudní ochrany proti takovému rozhodnutí.

Po stránce věcné lze nakonec pravomoci prezidenta republiky rozdělit na pravomoci

- a) ve vztahu k vládě, zahrnující jmenování předsedy vlády a ostatních členů vlády, jejich odvolání, přijímání jejich demise,
- b) v oblasti moci zákonodárné, mezi které lze zařadit vyhlášení voleb do obou komor Parlamentu, svolávání zasedání Poslanecké sněmovny a její rozpuštění, podepisování zákonů a právo vrátit zákon Parlamentu,
- c) v oblasti moci soudní, mezi které patří jmenování soudců a funkcionářů Ústavního soudu, jmenování soudců a některých funkcionářů obecných soudů, právo milosti a vyhlášení amnestie,
- d) jmenovat a odvolávat jiné státní funkcionáře, jež mu vyplývá buď přímo z ústavního pořádku, např. v případě členů Bankovní rady České národní banky a prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu nebo jsou založena zákonem,
- e) v oblasti vztahů mezi státy zastupuje stát navenek, sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy a přijímá, pověřuje a odvolává vyslance,
- f) v oblasti ochrany státu, vyplývající z jeho postavení vrchního velitele ozbrojených sil,
- g) ostatní, představující jednak určitá tradiční oprávnění hlavy státu, jako je propůjčování a udělování státních vyznamenání, nebo jiná zákonem stanovená oprávnění.

⁵¹⁴ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 14/01 (N 91/22 SbNU 267; 285/2001 Sb.), ze dne 12. prosince 2006 sp. zn. Pl. ÚS 17/06 (N 222/43 SbNU 457) a ze dne 12. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 87/06 (N 139/46 SbNU 313); podrobně k přezkumu jednotlivých kompetencí viz *Rychetský, P.* Soudní přezkum aktů prezidenta republiky. in *Šimíček, V. (ed.)* Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 149-157

6.2. Rozhodnutí a jiné akty prezidenta republiky; kontrasignace a problém tzv. negativních rozhodnutí

Prezident republiky uskutečňuje své pravomoci svými akty, které lze z hlediska formy rozdělit na rozhodnutí, jiné právní akty a politické akty.⁵¹⁵

Povahu rozhodnutí nemá jakýkoliv způsob výkonu pravomocí, nýbrž pouze takový, kterým se mění nebo potvrzuje právní stav, byť i jen jednotlivých osob.⁵¹⁶ Ústava stanovuje formální náležitosti rozhodnutí prezidenta pouze ojedinele. V první řadě lze dovodit písemní formu u všech rozhodnutí vydaných podle čl. 63 odst. 1 a 2 Ústavy, nevylučuje-li to jejich povaha, neboť tato rozhodnutí vyžadují ke své platnosti ve smyslu odst. 3 tohoto článku spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Z povahy věci má písemnou formu rovněž podepisování zákona, fakticky je však tato forma pravidlem u převážné většiny rozhodnutí.

Kontrasignace je předpokladem platnosti rozhodnutí vydaného podle čl. 63 odst. 1 a 2 Ústavy, což znamená, že až do okamžiku, než je rozhodnutí opatřeno oběma podpisy, mu nelze přiznat žádné právní účinky.⁵¹⁷ V této souvislosti vyvstává otázka, zda je kontrasignace rovněž podmínkou tzv. negativních rozhodnutí, které nejsou v praxi obvyklé⁵¹⁸ a z povahy věci je lze připustit toliko tehdy, pokud by se jimi nevyhovovalo návrhu jiného státního orgánu na vydání určitého rozhodnutí. Poněvadž však čl. 63 odst. 3 Ústavy nerozlišuje mezi pozitivními a negativními rozhodnutími, je z něho možné dovodit podmínku kontrasignace v případě jakéhokoliv jeho rozhodnutí. Zda má ale takový charakter i nevyhovění (odmítnutí)

⁵¹⁵ Srov. např. *Pavliček, V. a kol.* Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde, 2008, s. 495 a násl.

⁵¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1994 sp. zn. Pl. ÚS 43/93 (N 16/1 SbNU 113; 91/1994 Sb.)

⁵¹⁷ V této souvislosti je třeba poukázat na možný důsledek kompetenčního sporu, jenž vznikl mezi prezidentem republiky a vládou ohledně charakteru pravomocí jmenovat guvernéra a viceguvernéra Bankovní rady České národní banky. Pokud by totiž Ústavní soud dospěl k závěru, že se jednalo o kontrasignovaná rozhodnutí, tak by tato skutečnost vlastně zpochybňovala veškerá rozhodnutí či úkony, které učinili dosavadní guvernéři a viceguvernéři, jež byli jmenováni bez kontrasignace. Tyto osoby by totiž právně nikdy do svých funkcí jmenovány nebyly, přičemž pokud by se vyšlo z předpokladu, že by se kontrasignace vztahovala i na samotné členství guvernéra a viceguvernéru v Bankovní radě, v důsledku čehož by prezident republiky jmenoval za současné zákonné úpravy jen čtyři členy Bankovní rady bez kontrasignace (viz názor V. Pavlíčka *in Pavliček, V.* K ústavnímu postavení Bankovní rady ČNB, Parlamentní zpravodaj, 2001, roč. 7, č. 1, s. 17-18), neboť v takovém případě by byla zpětně zpochybněna i zákonnost rozhodnutí bankovní rady. V reakci na toto riziko připustila skupina disentujících soudců, že opomenutí předsedy vlády považovat kontrasignaci by ve vztahu k funkcionářům banky jmenovaným na základě fakticky nicotného rozhodnutí byla „způsobilá pozastavit platnost tohoto ústavního pravidla.“ (odlišné stanovisko soudců V. Güttlera, M. Holečka, I. Janů, Z. Kessler a J. Malenovského k nálezu ze dne 20. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 14/01).

⁵¹⁸ Typickým příkladem je nepřijetí demise vlády nebo jejího jednotlivého člena, např. rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 2. června 1997 o nepřijetí demise ministra vnitra Jana Rumla nebo nepřijetí demise sedmi členů vlády Stanislava Grosse ze dne 21. dubna 2005.

návrhu není jednoznačné. Existenci negativních rozhodnutí přinejmenším výslovně nestanoví žádná právní úprava⁵¹⁹ a v odborné literatuře jim není věnována téměř žádná pozornost. Na straně druhé má však prezident republiky nepochybně povinnost rozhodnout o návrhu příslušného orgánu bez zbytečného odkladu, příp. k němu zaujmout stanovisko, což znamená, že v takto vymezené lhůtě musí návrhu buď vyhovět, nebo nevyhovět, a to bez ohledu na to, zda tak formálně učiní negativním rozhodnutím nebo pouhým sdělením o tom, že tomuto návrhu nevyhoví.

Problém kontrasignace negativních rozhodnutí souvisí se vzájemným vztahem prezidenta a vlády. V první řadě je třeba zodpovědět, zda již ze samotné kontrasignace neplyne prezidentu republiky povinnost, aby při výkonu své pravomoci respektoval stanovisko vlády, podle kterého by měl vydat rozhodnutí určitého obsahu. Pokud by takováto souvislost existovala, neměla by otázka kontrasignace negativních rozhodnutí žádný smysl, neboť prezident by v případě pravomocí podle čl. 63 odst. 3 Ústavy fakticky vždy jednal na podnět nebo dokonce na návrh vlády, kterým by byl vázán. Negativní rozhodnutí by tak přicházela v úvahu toliko tehdy, pokud by byl určitý návrh učiněn jiným subjektem než vládou, přičemž i zde by byl určující postoj vlády. Disponuje-li však prezident republiky při výkonu kontrasignované pravomoci určitým samostatným uvážením, pak toto uvážení nemůže být absolutní vázaností jednání prezidenta na činnost vlády popřeno. Prezident republiky rovněž nemůže být nucen vydat rozhodnutí, jež by podle jeho názoru bylo v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem, byť by vláda zastávala názor opačný.

Kontrasignace nepochybně slouží tomu, aby prezident republiky svá rozhodnutí nepřijímal samostatně, nýbrž se souhlasem vlády, která je politicky odpovědna Parlamentu. Jak ale bylo naznačeno již výše, v domácím ústavním právu neznámá bez dalšího povinnost prezidenta vyhovět návrhu vlády, nýbrž zabezpečuje potřebu shody obou orgánů na přijetí určitého rozhodnutí. Jiný závěr dnes přinejmenším zpochybňuje to, že prezident republiky je podle Ústavy oprávněn přijímat řadu významných rozhodnutí bez kontrasignace, jakož i dosavadní ustálená praxe respektující existenci uvážením prezidenta republiky, jehož součástí je i oprávnění odmítnout návrh nebo podnět vlády.⁵²⁰

Uvedené však neznámá, že by k vydání negativního rozhodnutí nemohlo v praxi dojít. Pokud je určitý státní orgán oprávněn podat prezidentu republiky návrh, lze předpokládat, že tím je zahájeno jakési řízení *sui generis*, ve kterém by se musel prezident

⁵¹⁹ L. Matoušek existenci negativních rozhodnutí odmítá právě vzhledem k tomu, že nemají základ ani v zákoně, ani v Ústavě. *Matoušek, L.* Nad některými rozhodnutími soudní moci ve věci jmenování soudců prezidentem republiky. *Správní právo*, 2008, č. 1, s. 47

⁵²⁰ Viz kapitola 4.6

republiky s tímto návrhem určitým způsobem vypořádat. Výklad, podle kterého by byl návrh toliko podmínkou vydání rozhodnutí, aniž by jím došlo ke vzniku povinnosti formálně se s ním vypořádat, lze připustit pouze v případě některých pravomocí, kdy má návrh zjevně povahu podnětu, nikoliv však obecně.

Možnost vydání negativního rozhodnutí se v praxi uplatňuje toliko v případě odmítnutí demise člena vlády, přičemž takovýto charakter je možné přiznat i rozhodnutí prezidenta V. Havla nejmenovat F. Brožika viceprezidentem Nejvyššího kontrolního úřadu, jehož na tuto funkci navrhla Poslanecká sněmovna.⁵²¹ V případě nepřijetí demise mělo toto rozhodnutí navíc jednoznačné právní účinky v tom, že prezident tuto demisi již nemohl přijmout, protože odmítnutím pozbyla právní účinky a příslušný člen vlády nemohl být prezidentem zbaven funkce později, aniž by demisi musel podat opětovně. Vzhledem k tomu, že se v obou případech jednalo o výkon pravomoci podle čl. 62 Ústavy, nemohla vyvstat ani otázka kontrasignace takovýchto rozhodnutí. V případě rozhodnutí stanovených podle čl. 63 odst. 1 Ústavy zas žádné z nich výslovně nevyžaduje návrh. Za takovýto návrh přitom nelze považovat toliko podnět vlády v případě kontrasignovaných rozhodnutí, byť se k opačnému názoru přiklonil Nejvyšší správní soud, jehož rozhodnutí i argumentaci bude věnován prostor níže.⁵²² Výjimku představuje toliko ratifikace mezinárodní smlouvy, u níž je předmět rozhodnutí dán povahou této pravomoci. Jinými slovy, prezident musí Parlamentem schválenou smlouvu ratifikovat nebo neratifikovat, což je obdobná situace, jako v případě podání návrhu. Není známo, že by prezident republiky vydával negativní rozhodnutí podle čl. 63 odst. 1 Ústavy, pouze v některých případech odmítal po určitou dobu ratifikovat mezinárodní smlouvu, nebo jí dokonce neratifikoval vůbec, aniž by o tom vydal jakékoliv formální rozhodnutí.⁵²³

Otázka negativního rozhodnutí však může vyvstat i v případě těch jeho pravomocí, jež jsou vydávána na základě zákonného zmocnění podle čl. 63 odst. 2 Ústavy, neboť není vyloučeno, že zákonodárce jejich výkon podmíní právě návrhem. Tak tomu nakonec je v řadě případů, neboť prezident na návrh jmenuje rektory vysokých škol, vysokoškolské profesory, předsedy vrchních nebo krajských soudů nebo některé vedoucí funkcionáře ústředních orgánů státní správy. V takovémto případě by odmítnutí návrhu rozhodnutím muselo rovněž podléhat kontrasignaci, pokud by však návrh podala vláda nebo určitý ministr, je zřejmé, že její souhlas s odmítnutím vlastního návrhu očekávat nelze. To znamená, že by nemuselo dojít ani ke

⁵²¹ Viz kapitola 4.6.4.2

⁵²² Viz kapitola 6.3.4.2

⁵²³ Jedná se o případ neratifikování Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě, jenž byl podepsán v roce 2002 a v roce 2004 s ním vyslovil souhlas Parlament. Viz kapitola 6.3.5.3

shodě na vydání pozitivního, ani ke shodě na vydání negativního rozhodnutí. V takovémto případě by totiž ani jeden ústavní orgán neměl povinnost akceptovat stanovisko toho druhého, což vyplývá z povahy uvážení obou orgánů. Podstatné však je, že prezident republiky nemůže být donucen změnit své stanovisko, přičemž to, zda k odmítnutí bude vydáno formální rozhodnutí nebo nikoliv, nemá do budoucna žádný právní význam. Na rozdíl od demise člena vlády, u níž by v případě nevydání negativního rozhodnutí mohlo dojít k jejímu přijetí později, by totiž „spočívání“ návrhu na vydání rozhodnutí podle čl. 63 Ústavy nezměnilo nic na tom, že i případné pozdější vyhovující rozhodnutí by muselo být kontrasignováno, a tedy prezident by nemohl postupovat bez nového souhlasu ze strany vlády, resp. jejího předsedy.

Uvedené skutečnosti vyvolávají pochybnosti, zda vydání negativního rozhodnutí podle čl. 63 Ústavy má nějaký smysl, pokud s ním není spojené i omezení uvážení hlavy státu ve prospěch stanoviska vlády. Odpověď je nikoliv. Pokud totiž nelze dovést povinnost prezidenta rozhodnout v souladu se stanoviskem vlády, nezbývá vládě v konečném důsledku jiná možnost, než toto jeho stanovisko akceptovat. Není přitom podstatné, zda tak učiní formou kontrasignace negativního rozhodnutí nebo toliko vzetím na vědomí. Ani prezident, ani vláda totiž neporušují svoji povinnost tím, že ohledně konkrétního návrhu nenalezli shodu. V dosavadní praxi navíc k takovémuto rozhodnutí nedošlo, přičemž tento postup nebyl nijak zpochybňován.⁵²⁴

Jen pro úplnost je třeba uvést, že během účinnosti ústavní listiny, která obecně vyžadovala spolupodpis všech aktů prezidenta republiky, se tato povinnost podle názoru E. Soboty na negativní rozhodnutí nevztahovala.⁵²⁵ Podle § 66 a § 68 ústavní listiny vláda odpovídala za veškeré projevy prezidenta související s jeho úřadem, přičemž všechny jeho akty ke své platnosti vyžadovaly kontrasignaci. Tato odpovědnost se tedy vztahovala nejen na projevy písemné, ale i ústní, jakož i učiněné mlčky, popř. úmyslným opomenutím, pokud tyto souvisely s prezidentským úřadem.⁵²⁶ Vzhledem k takto širokému pojetí předmětu kontrasignace je však otázka, zda názor, že negativní rozhodnutí kontrasignaci nevyžadovala,

⁵²⁴ V případě odmítnutí nejmenování P. Mikuleckého rektorem Univerzity Hradec Králové v roce 2002 pro nejasnosti ohledně jeho lustrace prezident nevydal negativní rozhodnutí, nýbrž jmenování pozdržel na neurčitou dobu. Poté, co se kandidát vzdal nominace, přestal být návrh na jmenování dále relevantní. Prezident V. Havel ale rovněž odmítl návrh na odvolání T. Ježky z funkce člena Komise pro cenné papíry v roce 2000, aniž by přitom došlo k vydání kontrasignovaného rozhodnutí v této věci. Vláda stanovisko prezidenta fakticky vzala na vědomí.

⁵²⁵ Srov. Sobotka, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A. Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život. Praha: Orbis, 1934, s. 101; obdobně se přiznává možnost odmítnout návrh vlády i rakouskému prezidentovi, jehož rozhodnutí jinak musí být přijímána vždy na návrh vlády a kontrasignována. Adamovich, L. K. – Funk, B.-Ch. – Holzinger, G. Österreichisches Staatsrecht. Bd. 2. Staatliche Organisation. Wien, New York: Springer, 1998, s. 156

⁵²⁶ Sobotka, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A. Československý prezident republiky. Praha: Orbis, 1934, s. 96

není spíš výrazem toho, že v praxi byl odmítavý postoj prezidenta k určitému návrh respektován.

Kromě kontrasignace rozhodnutí podle čl. 63 odst. 1 a 2 Ústavy nestanovuje Ústava formální náležitosti rozhodnutí prezidenta republiky. Výjimkou je toliko čl. 50 odst. 1 Ústavy, podle něhož musí prezident republiky své rozhodnutí vrátit Parlamentu přijatý zákona odůvodnit. Povinnost odůvodňovat svá rozhodnutí ale jinak prezident republiky nemá, i když v případě některých rozhodnutí je alespoň stručné odůvodnění pravidlem. Konkrétně se jedná o udělení milosti a propůjčení nebo udělení státního vyznamenání, při nichž toto odůvodnění slouží především ve vztahu k veřejnosti. V případě jiných rozhodnutí je zas užívána jejich ustálená forma, např. ratifikační klauzule u mezinárodních smluv, kterou prezident republiky ukončuje podle Ústavy svým rozhodnutím proces přijetí mezinárodní smlouvy před jejím publikováním.⁵²⁷

Ústava výslovně neřeší případ, kdy prezident republiky přijme určité rozhodnutí, aniž by pro jeho přijetí byly splněny podmínky stanovené ústavním pořádkem nebo zákonem. Jako příklad lze uvést rozhodnutí, které bylo vydáno bez nezbytné součinnosti jiných státních orgánů, nebo kterým byla určitá osoba jmenována do úřadu, který však ke dni jmenování nebyl uvolněn. Takovéto rozhodnutí by bylo nepochybně protiústavní, není však zřejmé, zda by bylo bez dalšího neplatné. Tato skutečnost by pravděpodobně závisela od druhu rozhodnutí a povahy konkrétní vady. V případě tzv. ústavních aktů prezidenta republiky dospěl Ústavní soud k závěru, že tato skutečnost je důvodem zrušení rozhodnutí s účinky *ex tunc*.⁵²⁸ To znamená, že až do jeho zrušení nálezem bylo toto rozhodnutí platné, i když nezákonné.⁵²⁹ Ke zrušení by přitom nemuselo dojít pouze rozhodnutím Ústavního soudu, nýbrž též soudu správního, pokud by určité rozhodnutí splňovalo podmínky pro přezkum ve správním soudnictví. Důsledek zrušení *ex tunc* by mohl být zmírněn s ohledem na princip právní jistoty a důvěry ve státní akty, aby nebyla dotčena práva třetích osob nabytá v dobré víře v jeho správnost.⁵³⁰

Vedle rozhodnutí lze rozlišovat i jiné právní akty prezidenta republiky. Jde v podstatě o všechny jeho akty, s nimiž Ústava nebo zákon spojuje určité právní účinky. Mezi tyto akty patří především slib prezidenta republiky a jeho abdikace, jakož i jeho návrhovací oprávnění,

⁵²⁷ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde, 2008, s. 497

⁵²⁸ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 87/06 (N 139/46 SbNU 313), bod 50

⁵²⁹ Odlišný názor zastává V. Pavlíček, podle něhož by absence součinnosti nezbytné pro vydání rozhodnutí prezidenta znamenala jeho neplatnost. Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde, 2008, s. 497

⁵³⁰ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2006 sp. zn. Pl. ÚS 17/06 (N 222/43 SbNU 457), bod 71; viz rovněž kapitola 5.2, poznámka pod čarou 392

mezi které patří návrh na zahájení řízení o zrušení zákona nebo jeho části,⁵³¹ nominace kandidáta na úřad Veřejného ochránce práv⁵³² nebo člena Rady Ústavu pro studium totalitních režimů.⁵³³

Poslední skupinu tvoří tzv. politické akty prezidenta republiky, jež zahrnují zejména jeho projevy, vystoupení nebo jiné jednání. Do této kategorie lze zařadit i projevy učiněné při zastupování státu navenek, např. při jeho účasti na zahraničních návštěvách nebo zasedání mezinárodních organizací, nebo jeho vystoupení v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu.

6.3. Jednotlivé pravomoci prezidenta republiky a rozsah jeho uvážení při jejich výkonu

6.3.1. Jmenování a odvolávání předsedy vlády a jejích ostatních členů

Prezident republiky jmenuje předsedu vlády a na jeho návrhu jmenuje a odvolává členy vlády, dále přijímá demisi vlády i jejích jednotlivých členů a odvolává vládu jako celek. Tyto kompetence jsou úzce spojeny se vztahem odpovědnosti vlády Poslanecké sněmovně, jehož podstatou je požadavek, aby vláda měla k výkonu své funkce důvěru Poslanecké sněmovny, tedy aby vzhledem ke svému složení měla podporu nadpoloviční většiny poslanců. Součástí tohoto vztahu přitom je oprávnění Poslanecké sněmovny vyslovit svým většinovým rozhodnutím vládě nedůvěru a tím umožnit jmenování vlády nové. Takto nastíněný vztah mezi oběma orgány lze zabezpečit dvěma způsoby. Přímý způsob by nepochybně představovala možnost, aby byla vláda nebo alespoň její předseda volen a odvoláván přímo Poslaneckou sněmovnou. Alternativou tohoto způsobu je, že uvedený vztah důvěry bude zabezpečován prostřednictvím jmenování a odvolávání členů vlády prezidentem, což lze z hlediska dosavadního ústavního vývoje považovat za řešení tradiční. Oba případy mohou být různým způsobem modifikovány především za účelem zabezpečení kontinuálního působení vlády (tj. bez období, kdy by žádná vláda ustanovena nebyla), jakož i řešení situace, kdy nelze sestavit vládu opírající se o potřebnou většinu.

Ústava rozlišuje mezi jmenováním předsedy vlády a ostatních jejích členů. Právě v případě jmenování předsedy vlády má prezident formálně nejširší uvážení, neboť je ve svém

⁵³¹ § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu; srov. k tomu náleží Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1994 sp. zn. Pl. ÚS 43/93 (N 16/1 SbNU 113; 91/1994 Sb.)

⁵³² § 2 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv

⁵³³ § 7 odst. 2 zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů

výběru omezen toliko tím, aby jmenovaná osoba byla vůbec způsobilá zastávat tuto funkci, tedy aby byla zletilá a způsobilá k právním úkonům. Na rozdíl od prezidenta republiky, poslanců a senátorů Ústava výslovně nevyžaduje, aby byl člen vlády občanem České republiky, byť v rámci svého slibu i tento slibuje věrnost České republice.⁵³⁴ Prezident republiky tak může v podstatě jmenovat do funkce předsedy vlády kohokoliv. Je však třeba zdůraznit, že smyslem této pravomoci není poskytnout prezidentu republiky možnost jmenovat vládu podle svých preferencí. Jeho uvážení při výkonu pravomoci podle čl. 62 písm. a) Ústavy slouží tomu, aby jako hlava státu stojící mimo politickou soutěž mezi politickými stranami zvážil, která osoba bude schopna sestavit vládu s podporou nadpoloviční většiny poslanců. Tento účel plyne právě ze zásady politické odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně ve smyslu čl. 68 odst. 1 Ústavy. Podmínkou jmenování předsedy vlády je demise dosavadní vlády nebo její odvolání. O takovéto případy se jedná i v případě demise předsedy vlády nebo jeho smrti, neboť tyto situace jsou z hlediska právních účinků srovnatelné s demisí vlády.

Zásadní význam této pravomoci je dán tím, že jejím využitím je předznamenáno i složení vlády jako celku. Na rozdíl od některých zahraničních úprav nestanovuje Ústava pro její výkon ani podmínku návrhu Poslanecké sněmovny, ani jiný závazný postup při výběru předsedy vlády, např. aby jím byl předseda politické strany, která získala ve volbách nejvíc mandátů apod. Takovéto omezení by v podmínkách poměrného volebního systému ani nebylo žádoucí, neboť pro sestavení vlády není rozhodující, která politická strana získala ve volbách největší počet mandátů, ale zda existuje možnost sestavit vládu opírající se o důvěru většiny poslanců. Není přitom vyloučeno, že se na takovéto vládě dohodnou strany, z nichž každá získala ve volbách menší počet mandátů než vítězná strana. V tomto smyslu nakonec ústavní vývoj nabízí řadu domácích i zahraničních příkladů.⁵³⁵

⁵³⁴ Srov. *Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.* Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 508; jiný komentář naopak považuje státní občanství za podmínku jmenování, srov. *Bahýlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 711; dosud došlo ve dvou případech ke jmenování člena vlády bez českého státního občanství (ministra kultury M. Štěpánka v roce 2006, ministra dopravy G. Slamečku v roce 2009), tento postup však nebyl právně zpochybněn.

⁵³⁵ Příkladem takovéto vlády za účinnosti současné Ústavy je vláda P. Nečase, která vznikla po volbách v roce 2010 a je tvořena stranami ODS (53 poslanců), TOP 09 (41 poslanců) a VV (24 poslanců), byť nejvyšší počet hlasů i mandátů ve volbách získala ČSSD (56 poslanců). Poté, co předseda ODS P. Nečas oznámil prezidentu V. Klausovi, že je politická vůle právě těchto stran sestavit vládu, byl pověřen sestavením vlády a následně jmenován předsedou vlády, aniž by takovéto pověření bylo dáno předsedovi ČSSD. Ze srovnávacího hlediska se nejedná o situaci nijak nestandardní, příkladem jsou třeba vlády pravicových koalic pod vedením M. Dzurindy (1998-2006) nebo I. Radičové (od 2010) nebo koaliční vláda lidovců a svobodných v Rakousku pod vedením W. Schüssela v letech 2000 až 2003.

Uvážení prezidenta republiky má i moderační význam, neboť může jmenováním předsedy vlády, byť by ten do té doby neměl vyjednanou většinovou podporu, urychlit a usměrnit předmětná politická jednání. V dosavadní praxi se ustálilo, že ještě před jmenováním předsedy vlády pověří prezident republiky určitou osobu, zpravidla předsedu politické strany, která získala nejvíce hlasů, jednáním o sestavení vlády. Toto pověření nemá charakter rozhodnutí a pověřené osobě jím nevzniká žádná kompetence. Jedná se pouze o osobní zmocnění k jednáním o sestavení vlády mající politický význam, jehož smyslem je, aby do funkce předsedy vlády nebyla prezidentem jmenována osoba, která by nebyla schopna sestavit vládu opírající se o důvěru parlamentní většiny. Nejedná se však o závaznou ústavní zvyklost, nýbrž toliko o určité funkční řešení, jehož využití závisí pouze na prezidentu republiky.⁵³⁶

Ústava stanoví rovněž pojistku pro případ, že by prezident republiky buď odmítl akceptovat politickou dohodu v Poslanecké sněmovně, nebo svým postupem nebyl schopen nalézt předsedu vlády, jenž by dokázal sestavit vládu opírající se o důvěru většiny poslanců. V takovém případě by poté, co by dvěma vládám po sobě nebyla ze strany Poslanecké sněmovny po jejich jmenování vyslovena důvěra, musel podle čl. 68 odst. 4 Ústavy jmenovat předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. Závaznost takového návrhu je třeba dovozovat právě s ohledem na jeho účel. Návrh předsedy Poslanecké sněmovně má totiž zaručit, že prezident republiky bude respektovat poměry sil v této komoře, jakož i případnou většinu, která se v ní po volbách utvořila. On sám byl totiž do svého úřadu zvolen většinou poslanců, pročez lze očekávat, že pokud se nějaká většina v Poslanecké sněmovně utvořila, umožní právě její reprezentant respektování této většiny při sestavování vlády. Pokud by nebyla vyslovena důvěra ani této vládě, může prezident republiky jmenovat vládu novou nebo rozpustit Poslaneckou sněmovnu. Nového předsedu vlády však může jmenovat opět jen na návrh předsedy Poslanecké sněmovny, protože i v takovémto případě budou splněny podmínky ve smyslu čl. 68 odst. 4 Ústavy.

Výraznější omezení uvážení prezidenta republiky se však týká pravomoci jmenovat jednotlivé členy vlády a pověřovat je řízením ministerstev. Ústava rozlišuje mezi jmenováním ostatních členů vlády podle čl. 68 odst. 2 Ústavy, které vlastně představuje jmenování vlády jako celku, a mezi návrhy na jmenování členů vlády v průběhu jejího působení podle čl. 68

⁵³⁶ Tomu odpovídá i dosavadní praxe, kdy prezident možnost pověření využívá tehdy, kdy není zřejmé, jaká bude podoba příští vlády, což je zpravidla po volbách nebo v případě, že došlo k pádu vlády v důsledku změny politických poměrů v Poslanecké sněmovně (1997, 2009). Naopak tak nečiní, pokud je dohoda politických stran zřejmá, například když smyslem jmenování nové vlády je výměna jejího předsedy, což byl případ jmenování vlády na návrh jejího předsedy J. Paroubka (2005).

odst. 5 Ústavy. V obou případech může být člen vlády jmenován pouze na základě návrhu předsedy vlády, jenž je pro prezidenta republiky závazný a není-li v rozporu s Ústavou nebo zákonem, musí mu být vyhověno. Závaznost takového návrhu vyplývá ze samotného vztahu odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně. Již ve vztahu ke jmenování předsedy vlády bylo uvedeno, že uvážení prezidenta republiky při výkonu této pravomoci má umožnit jmenování právě takové osoby, která bude schopna sestavit vládu opírající se o důvěru Poslanecké sněmovny. Role předsedy vlády z hlediska získání a udržení této důvěry je stěžejní, neboť důvěra vládě ze strany Poslanecké sněmovny je závislá na jejím personálním složení, od něhož se odvíjí vládní program a všechna její další činnost. Členem vlády přitom může být pouze osoba, kterou předseda vlády navrhne, a nikdo jim nemůže zůstat bez jeho souhlasu, neboť kdykoliv může podáním návrhu docílit jeho odvolání. V tomto smyslu lze souhlasit s V. Pavlíčkem, že postavení předsedy vlády má prvky „kancléřského“ systému,⁵³⁷ a takovému pojetí odpovídá i dikce čl. 73 odst. 1 Ústavy, podle níž podávají členové vlády demisi do rukou prezidenta republiky nikoliv přímo, nýbrž prostřednictvím předsedy vlády.⁵³⁸

Jak v případě předsedy vlády, tak i ostatních členů vlády nevykonává prezident republiky pouze své jmenování oprávnění, nýbrž zároveň přijímá slib, který při tomto aktu do jeho rukou skládají členové vlády.

Možnost prezidenta republiky odmítnout návrh na jmenování člena vlády z politických důvodů by znamenala zásadní zásah do schopnosti předsedy vlády garantovat důvěru vládě, protože by nemohl v plné míře působit na její složení. Právě uvedená schopnost je přitom základním kritériem jeho výběru, neboť předpoklad získání důvěry se neváže toliko k jeho osobě, nýbrž ve vztahu k širším politickým souvislostem, a to především rozložení sil v Poslanecké sněmovně a z toho vyplývajícím možností většinové dohody na vládě. Možnost předsedy vlády dosáhnout většinové podpory se však zásadním způsobem mění, pokud by prezident republiky mohl vetovat jeho personální rozhodnutí. Složení vlády by tak již nebylo pouze otázkou jejího vztahu k Poslanecké sněmovně, ale v určité míře by záviselo na volném uvážení prezidenta republiky, aniž by vůči němu byla vláda odpovědna. Nelze proto souhlasit se závěrem, že by prezident mohl návrh předsedy kdykoliv odmítnout a vyžádat si návrh nový, nebo, jak uvádí Z. Koudelka, dokonce bez návrhu odvolat člena vlády

⁵³⁷ Pavlíček, V. S premiérem padá i vláda. Právo, 19. dubna 2001, podle Pavlíček, V. O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3/Demokratický a laický stát, Praha: Karolinum, 2009, s. 257

⁵³⁸ Srov. Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1., 2. vyd., Praha: Linde, 2008, s. 533

toliko s ohledem na ničím neodůvodněné východisko, že existence vlády vyžaduje prezidentovu politickou důvěru.⁵³⁹

Ve prospěch závaznosti návrhu předsedy vlády na jmenování nebo odvolání člena vlády lze nalézt oporu i v některých dalších ustanoveních. Především se jedná o již zmiňovaný čl. 68 odst. 4 Ústavy, podle něhož v případě, že ani druhá vláda jmenovaná po sobě nedostane důvěru, jmenuje prezident republiky předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. Uvedené ustanovení reflektuje základní vztahy mezi prezidentem, vládou a Poslaneckou sněmovnou. Prezident jmenuje předsedu vlády se zřetelem k jeho schopnosti zformovat vládu získající důvěru, čímž se však jeho aktivní role z hlediska jeho pravomocí vyčerpává. I toto ustanovení vychází z toho, že po svém jmenování již bude zajištění důvěry věcí předsedy vlády, a tedy návrh na jmenování představuje dostatečnou garanci pro to, aby byla existence většiny ze strany prezidenta akceptována.

Výše uvedená povinnost vyhovět návrhu předsedu vlády na jmenování nebo odvolání člena vlády nebrání tomu, aby prezident republiky vyjádřil své pochybnosti ohledně kandidáta nebo dokonce požádal o zpětvzetí návrhu. Takovouto možnost vlivu na předsedu vlády prezidentovi republiky nelze upřít, zároveň jí však nelze srovnávat s možností nevyhovět návrhu, pokud by na něm předseda vlády trval. V takovém případě je jeho povinností člena vlády jmenovat, a to i kdyby jeho výhrady k němu přetrvávaly. Odmítnutí jmenování by totiž bylo jednáním v rozporu s čl. 68 odst. 1 a odst. 2, příp. odst. 5 Ústavy. V. Adamus za řešení případného konfliktu, jehož podstatou by byl nesouhlas s návrhem na jmenování člena vlády, uvádí buď zpětvzetí návrhu ze strany předsedy vlády, nebo abdikaci prezidenta republiky.⁵⁴⁰ Tato řešení jsou však řešeními politickými, neboť s výjimkou ústavní žaloby, kterou však neopodstatňuje jakékoliv porušení ústavní povinnosti prezidenta republiky, jej nelze donutit právní cestou k určitému jednání a předpokládá se, že jako státní orgán bude své povinnosti respektovat.

Prezident republiky odmítne návrh předsedy vlády na jmenování jejího člena v případě, že nesplňuje podmínky pro výkon této funkce nebo je zde dána jiná zákonem stanovená překážka. K takovéto situaci došlo zatím pouze jednou, když prezident V. Klaus v říjnu 2005 odmítl jmenovat ministrem zdravotnictví D. Ratha, který v době podání návrhu vykonával funkci předsedy České lékařské komory a vyjádřil zájem tuto funkci vykonávat souběžně s funkcí člena vlády. V tom ale prezident republiky spatřoval překážku jmenování podle čl. 70 Ústavy, podle kterého nesmí člen vlády vykonávat činnosti, jejichž povaha

⁵³⁹ Koudelka, Z. Postavení prezidenta. Právní rádce, 1999, č. 1, s. 6

⁵⁴⁰ Adamus, V. O jmenování, demisi a odvolávání vlády a jejích členů. Správní právo, 1996, č. 2, s. 74

odporuje výkonu jeho funkce. Návrhu na jmenování tak vyhověl až poté, co se D. Rath své funkce v České lékařské komoře vzdal. Uvedený postup prezident dostatečně zdůvodnil a nelze mu vytýkat známky svévole.

V případě pravomoci odvolat člena vlády je míra uvážení prezidenta jednoznačná. Podá-li prezident republiky návrh na odvolání člena vlády, prezident republiky jej podle čl. 74 Ústavy „odvolá“, což znamená, že je povinen návrhu vyhovět. Současně se ve vztahu k této povinnosti uplatní i výše uvedené důvody, pro které je prezident republiky povinen vyhovět návrhu na jmenování člena vlády.

Demisi předsedy vlády nebo jiného člena vlády prezident republiky naopak přijmout nemusí, neboť v takovémto případě se jedná pouze o osobní rozhodnutí, které obecně nemá vazbu na výše vymezený vztah odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně. V případě demise se tak otázka jeho uvážení dostává pouze do roviny, zda lze požadovat výkon funkce člena vlády od osoby, která projevila svou vůli odstoupit. Prezident sice může demisi nepřijmout, pokud by však na ní člen vlády trval, mohl by stav, kdy by prezident po delší dobu odmítal přijmout jeho demisi vést k absurdnímu důsledku, že by byl člen vlády nucen vykonávat svou funkci proti své vůli. Rozhodne-li se prezident republiky nepřijmout demisi předsedy vlády nebo člena vlády, musí o tom rozhodnout, případně musí dojít k jejímu zpětvzetí. Nerozhodnutí o demisi s tím, že by byla ponechána možnost ji přijmout kdykoliv v budoucnu, by totiž fakticky umožnila prezidentu republiky podle vlastního uvážení zasáhnout do složení vlády bez ohledu na stanovisko předsedy vlády.⁵⁴¹ V dosavadní praxi ale prezident vždy rozhodl o nepřijetí demise.⁵⁴²

Uvedené se *mutatis mutandis* vztahuje i na případnou demisi vlády, nebyla-li vláda k podání demise povinna. Na rozdíl od demise jednotlivých členů vlády, která je vždy dobrovolná, stanoví Ústava povinnost demise vlády v některých případech. Podle čl. 73 odst. 2 Ústavy je tak vláda povinna učinit, jestliže Poslanecká sněmovna zamítla její žádost o vyslovení důvěry nebo jestliže jí vyslovila nedůvěru. Demisi podává vláda rovněž po ustanovující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny. Podle čl. 73 odst. 3 Ústavy je prezident republiky povinen tuto demisi přijmout. Nesplní-li však vláda tuto povinnost, prezident republiky ji podle čl. 62 písm. a) ve spojení s čl. 76 Ústavy odvolá.

Ústava předpokládá, že vláda vykonává své pravomoci permanentně. Na žádném svém místě nepřipouští, že by tento orgán po určitou dobu nebyl obsazen anebo že by ho někdo

⁵⁴¹ Shodně např. Bahýľová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázský, M. – Suchánek, R. – Šimiček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 713

⁵⁴² Dne 2. června 1997 rozhodl prezident V. Havel o nepřijetí demise ministra vnitra J. Rumla. Dne 21. dubna 2005 rozhodl prezident V. Klaus o nepřijetí demise sedmi ministrů vlády S. Grosse.

zastupoval.⁵⁴³ Přijetí demise vlády nebo její odvolání však sebou přináší riziko, že s ohledem na faktické politické poměry nebude možné jmenovat bezprostředně vládu novou. Prezident republiky tak musí vzhledem ke svým pravomocem posoudit okolnosti, a v závislosti na jejich vyhodnocení buď bezprostředně po přijetí demise vlády nebo po jejím odvolání jmenovat předsedu vlády a následně na jeho návrh ostatní členy vlády, nebo ve smyslu čl. 62 písm. d) Ústavy pověřit dosavadní vládu (tzv. vládu v „demisi“), aby vykonávala své funkce prozatímně až do jmenování vlády nové. V případě této pravomoci tak uvážení prezidenta republiky spočívá ve výběru jedné z této alternativ. Je třeba dodat, že názory ve vztahu k tomu, zda se v případě této pravomoci jedná o právo nebo povinnost, se liší. Např. V. Pavlíček v komentáři na tuto otázku výslovně neodpovídá, zato uvádí, že „prezident republiky je povinen učinit taková opatření, aby byl stát vždy spravován vládou, která vykonává funkce v Ústavě zakotvené.“⁵⁴⁴ V jiném komentáři nepovažuje P. Molek výkon této pravomoci za povinnost, nýbrž ji výslovně označuje za právo, k čemuž dodává, že mohou nastat situace, kdy takové pověření „legitimně“ nebude třeba. O takovýto případ se podle jeho názoru jedná např. tehdy, bude-li možné ihned nebo v krátké době jmenovat vládu novou, příp. kdy se vláda dopustila takového pochybení, že musí odejít okamžitě.⁵⁴⁵ Oba uvedené názory ve své podstatě tendují k výše zmíněné povinnosti výběru ze dvou alternativ. Lze souhlasit s tím, že prezident republiky nemá povinnost této pravomoci využít, má však povinnost zabezpečit permanentní výkon pravomocí vlády. Bylo by tedy porušením této povinnosti, pokud by po určité dobu (dny, týdny) ponechal stát bez vlády. V dosavadní praxi je spíše pravidlem, že odstupující vláda je pověřena prozatímním výkonem pravomocí podle uvedeného ustanovení bezprostředně po přijetí její demise, ačkoliv nastal i případ bezprostředního jmenování vlády nové, kdy k takovému pověření nedošlo.⁵⁴⁶

Specifická situace nastává v případě přijetí demise předsedy vlády nebo jeho úmrtí. Již bylo zmíněno, že předseda vlády má zcela klíčovou funkci při sestavování vlády a určování jejího personálního složení. I když vláda jako celek odpovídá Poslanecké sněmovně, jednotliví členové vlády odpovídají jejímu předsedovi, na jehož vůli závisí jejich jmenování a odvolání. Lze tak vyslovit tezi, že existence vlády je podle Ústavy nedílně spojena s osobou

⁵⁴³ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 9. září 2010 sp. zn. Pl. ÚS 6/07 (66/2010 Sb.), bod 49

⁵⁴⁴ Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Praha: Linde, 1998, s. 222

⁵⁴⁵ Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 716

⁵⁴⁶ Ke jmenování vlády bezprostředně po demisi vlády dosavadní došlo zatím pouze jednou, a to v případě demise vlády Stanislava Grosse dne 25. dubna 2005 a následného jmenování Jiřího Paroubka předsedou vlády a ostatních členů vlády ještě týž den. Prezident republiky tehdy pouze přijal demisi vlády. Prozatímní působení vlády v „demisi“ trvá zpravidla několik dnů nebo týdnů. Delší dobu trvá především v případě změn vlády uprostřed volebního období.

předsedy vlády, přičemž vláda nemůže dál vykonávat svou funkci bez svého předsedy. Dodatečné jmenování předsedy vlády by vedlo k tomu, že by předsedal vládě složené z členů jmenovaných do své funkce nezávisle na jeho vůli, což Ústava vzhledem k jeho návrhovacímu oprávnění nepřipouští. V čl. 68 odst. 2 Ústava naopak předpokládá zcela opačný postup, že po jmenování předsedy vlády bude následovat jmenování ostatních členů vlády, tedy vlády jako celku.⁵⁴⁷ Výklad připouštějící pouze demisi předsedy vlády je navíc, jak výstižně upozorňuje J. Kudrna, vnitřně rozporný, neboť na proces ukončení činnosti vlády aplikuje odlišná kritéria, než na proces jejího vzniku a fungování.⁵⁴⁸ Uvedené znamená, že prezident republiky může přistoupit ke jmenování předsedy vlády i v případě, že dosavadní předseda vlády podal demisi, neboť tato skutečnost má stejné právní účinky jako demise dosavadní vlády nebo její odvolání. V takovémto případě je tak povinen bezprostředně po přijetí demise jmenovat nového předsedu vlády a na jeho návrh vládu jako celek, nebo dosavadní vládu, jejímž členem by dál byl odstupující předseda vlády, pověřit výkonem funkce až do jmenování vlády nové.

Poslední situace, již je třeba zmínit, se týká postupu prezidenta v případě úmrtí předsedy vlády. Důsledky jeho úmrtí je třeba s ohledem na výše uvedenou argumentaci považovat za obdobné jako v případě přijetí demise vlády nebo jejího odvolání. Je zřejmé, že prezident republiky nemusí čekat na žádný další akt a k jmenování nového předsedy vlády může přistoupit bez dalšího.⁵⁴⁹ Ten se však nestává členem dosavadní vlády, nýbrž jeho úlohou je pouze navrhnout prezidentu republiky seznam členů nové vlády. Dosavadní vláda může až do jmenování vlády nové, nedojde-li k němu bezprostředně po smrti předsedy vlády, vykonávat své funkce na základě zmocnění podle čl. 62 písm. d) Ústavy. Není přitom rozhodné, že výslovné znění tohoto ustanovení s takovouto situací nepočítá.⁵⁵⁰ V tomto smyslu je nevyhnutné vycházet z účelu daného ustanovení, jímž je zamezit situaci, kdy by po nějakou dobu žádná vláda neexistovala. Ústava totiž nepřipouští možnost, že by žádný orgán nemohl vykonávat pravomoci vlády. Naopak výkon pravomocí předsedy vlády, jež lze vykonávat v zastoupení, by v této situaci náležel místopředsedovi vlády v rozsahu, v němž by jej i jinak mohl zastupovat.⁵⁵¹

⁵⁴⁷ Srov. *Pavliček, V.* S premiérem padá i vláda. *Právo*, 19. dubna 2001, podle *Pavliček, V.* O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3/Demokratický a laický stát, Praha: Karolinum, 2009, s. 257

⁵⁴⁸ *Kudrna, J.* Demise premiéra znamená demisi celé vlády. Podle <http://blisty.cz/art/19100.html> (cit. 22. září 2011)

⁵⁴⁹ Obdobně *Pavliček, V. – Hřebejk, J.* Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Praha: Linde, 1998, s. 221

⁵⁵⁰ Odlišný názor je uveden např. *Pavliček, V. a kol.* Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1., 2. vyd., Praha: Linde, 2008, s. 540

⁵⁵¹ Srov. čl. 77 odst. 2 Ústavy, rovněž např. čl. V odst. 2 jednacího řádu vlády

Prezident republiky je povinen provést jmenování a odvolání člena vlády, případně sdělit, z jakého důvodu tak neučiní, bez zbytečného odkladu, neboť Ústava nestanoví žádnou konkrétní lhůtu. Tímto časovým vymezením ale nesmí být dotčena možnost, aby návrh řádně posoudil a vyžádal si k němu potřebné informace. Porušením povinnosti prezidenta republiky proto nemůže být skutečnost, že nerozhodl v řádu dní, nýbrž takovýto charakter by mohla mít jeho nečinnost, v jejímž důsledku by došlo k zablokování samotné změny ve vládě. Z tohoto hlediska je třeba posuzovat i případný postup prezidenta, kdy vědomě zdržuje jmenování nebo odvolání člena vlády vzhledem k určitým širším politickým souvislostem, aniž by ale v konečném důsledku odmítl příslušný akt učinit. V minulosti totiž v několika případech odkládal jmenování nebo odvolání člena vlády, a to buď ve snaze o vyjádření a zdůraznění svých pochybností o vhodnosti kandidáta, jako tomu bylo v případě odkladu jmenování místopředsedy vlády M. Grégra v květnu 2001,⁵⁵² nebo své rozhodnutí oddaloval vzhledem ke konkrétním politickým okolnostem (např. vládní krize), kdy nebylo zřejmé, zda vláda jako celek bude dále existovat.⁵⁵³

⁵⁵² V minulosti postupoval prezident republiky takovýmto způsobem několikrát. Prvním z nich byl postup prezidenta V. Havla při jmenování M. Grégra, ministra průmyslu a obchodu ve vládě M. Zemana, místopředsedou vlády. Předseda vlády navrhl jeho jmenování začátkem května 2001, prezident republiky, který se v té době netajil svými výhradami k působení M. Grégra ve vládě, však jmenovací akt odkládal a došlo k němu až 30. května 2001. K rozsahu svého uvážení tehdy prezident V. Havel uvedl, že podle jeho výkladu je povinen odvolat ministra, kterého si předseda vlády nepřeje mít ve vládě, „ale u jmenování nových ministrů to není tak úplně jisté. Přesto jsem se i zde vždy držel toho, že návrhu premiéra vyhovím. Vyhovím mu i v případě pana ministra Grégra.“ Své výhrady vůči němu označil jako nesouhlas „s jeho viděním, s jeho pojetím ekonomiky.“ I když se přitom rozhodl vyhovět návrhu, „tím odkladem“ chtěl „cosi naznačit“, resp. si „ten návrh určitým způsobem osvojit... Tak to prostě je!“ (Až bude Zeman prezidentem, ocení, že nejsem robot na podpisy. Rozhovor V. Havla pro deník Právo, 19. května 2001)

⁵⁵³ Příkladem je rozhodnutí prezidenta V. Klause z června 2004 prozatím nejmenovat Z. Koudelku ministrem spravedlnosti z důvodu, že po volbách do Evropského parlamentu nebylo jisté, zda po jednání orgánů ČSSD jako tehdy nejsilnější vládní strany nevyústí do demise předsedy vlády V. Špidly. Prezident republiky tak pozdržel jmenování do doby, než se tato otázka vyřeší. Dne 1. července 2004 předseda vlády demisi skutečně podal a návrh na jmenování nového ministra spravedlnosti byl vzat zpět. Jiný případ, kdy prezident V. Klaus odkládal rozhodnutí o návrhu předsedy vlády P. Nečase 11. dubna 2001 na odvolání místopředsedy vlády a ministra vnitra R. Johna a ministra školství, mládeže a tělovýchovy J. Dobeše. Tito ministři zastupovali politickou stranu Věci veřejné, která byla součástí vládní koalice, v okamžiku podání návrhu však nebylo zřejmé, zda se vláda bude moci opírat o podporu této strany v Poslanecké sněmovně nebo zda dále nebude mít většinovou podporu, tedy zda bude dále v úřadu nebo bude muset podat demisi, případně jí bude vyslovena nedůvěra. V tomto případě nezpochyboval V. Klaus svoji povinnost odvolat členy vlády, tento krok však podmiňoval politickou dohodou o dalším fungování vlády. Jeho postoj se stal hned předmětem diskuse jak v odborné, tak širší veřejnosti. Jako příklad lze uvést názory uvedené v Lidových novinách dne 13. dubna 2011. Zatímco P. Hasenkopf považoval postup prezidenta republiky za správný, neboť tím brání „bezvládí“, které by nastalo vzhledem k tomu (*Hasenkopf, P.* Klaus brání částečnému bezvládí, *Lidové noviny*, 13. dubna 2011), že předseda vlády nenavrhl současně i nové ministry, J. Komárek spatřoval v postoji prezidenta nejen porušení Ústavy, nýbrž v případě, pokud by na svém postojích setrval, dopustil by se skutkové podstaty velezrady, neboť by jednal proti demokratickému řádu země (*Komárek, J.* Jedná proti demokratickému řádu země, *Lidové noviny*, 13. dubna 2011). Ke změnám ve vládě V. Klaus přistoupil až po dohodě koaličních stran o dalším pokračování vlády a výměně některých ministrů, jejímž důsledkem bylo, že předseda vlády stáhl návrh odvolání ministra školství, mládeže a tělovýchovy a R. John byl sice odvolán z funkce ministra vnitra, nadále zůstal místopředsedou vlády.

6.3.2. Pravomoci ve vztahu k volbám a zasedání komor Parlamentu

Ústava svěřuje prezidentu republiky pravomoc vyhlašovat volby do komor Parlamentu, přičemž stanoví podmínky jejího využití, a to zejména co se týče vymezení období, v jehož rámci se mají volby konat. Předmětná pravomoc podle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy se týká vyhlašování řádných voleb do Poslanecké sněmovny a do jedné třetiny senátorů, které se ve smyslu čl. 17 odst. 1 Ústavy konají ve lhůtě počínající třicátým dnem před uplynutím volebního období a končící dnem jeho uplynutí. Vztahuje se rovněž na vyhlašování mimořádných voleb do Poslanecké sněmovny podle čl. 17 odst. 2 Ústavy, které se konají do šedesáti dnů po jejím rozpuštění, a doplňovacích voleb do Senátu v příslušném senátním obvodu podle § 80 odst. 1 volebního zákona v případě, že v průběhu volebního období zanikl mandát senátora. V takovém případě se volby konají nejpozději do devadesáti dnů poté, co zanikl mandát senátora, nejedná-li se o poslední rok volebního období tohoto senátora, kdy se nové volby nevyhlašují. Ve všech případech je výkon této pravomoci omezen i určením dnů v týdnu, v jejichž průběhu se má volba konat, a v posledních dvou případech i stanovením minimálních lhůt pro přípravu voleb, jež musí být při výběru termínu jejich konání zohledněny. Je tedy zřejmé, že role prezidenta při výkonu této pravomoci je především garantovat jejich konání v řádném termínu. Jedná se o kontrasignovanou pravomoc, což znamená, že určení konkrétního termínu voleb vyžaduje shodu prezidenta republiky a předsedy vlády nebo jim odpovědného ministra. Rozsah jejich uvážení je však vzhledem k uvedeným omezením pro určení termínu konání voleb omezen. Největší význam této pravomoci lze připsat pravděpodobně rozhodnutí o termínu konání prvních voleb do Senátu v roce 1996, neboť určením podzimního termínu prezident republiky umožnil, aby se konaly v odlišném termínu než volby do Poslanecké sněmovny.⁵⁵⁴

Prezident republiky dále ve smyslu čl. 62 písm. b) Ústavy svolává zasedání Poslanecké sněmovny, což znamená, že určuje den, od kterého může nově zvolená Poslanecká sněmovna vykonávat své kompetence. I v tomto případě je ale jeho uvážení omezeno vymezením období, kdy má k počátku zasedání dojít. Podle čl. 34 odst. 1 Ústavy svolává prezident republiky tak, aby bylo zahájeno nejpozději třicátý den po dni voleb. Druhé časové omezení vyplývá z čl. 34 odst. 4 Ústavy, podle kterého končí zasedání až uplynutím jejího volebního období. Vzhledem k tomu, že volby do Poslanecké sněmovny se musejí konat ještě před uplynutím dosavadního volebního období, bude pravidlem, že doba

⁵⁵⁴ Rozhodnutí prezidenta republiky č. 12/1996 Sb. o vyhlášení voleb do Senátu Parlamentu České republiky; k střetu mezi prezidentem republiky a předsedou vlády (viz část 4.6.4.2).

dosavadního zasedání Poslanecké sněmovny bude přesahovat do jejího nového volebního období. Ústava v této souvislosti nevylučuje, aby po toto období trval současně poslanecký mandát dosavadních i nově zvolených poslanců, nelze však připustit situaci, aby po určité období vykonávaly vedle sebe své pravomoci dvě Poslanecké sněmovny. Poněvadž čl. 34 odst. 4 Ústavy vylučuje, aby zasedání dosavadní Poslanecké sněmovny skončilo již dnem voleb, představuje zároveň materiální omezení pro výkon předmětné pravomoci, neboť prezident republiky nemůže zvolat zasedání nově zvolené Poslanecké sněmovny dřív, než skončí zasedání té dosavadní.⁵⁵⁵

Je pouze věcí prezidenta republiky, zda a ve vztahu ke kterému dni se rozhodne svolat zasedání Poslanecké sněmovny v takto vymezeném období. Pokud svou pravomoc nevyužije, sejde se Poslanecká sněmovna třicátý den po dni voleb, přičemž tímto dnem začne i její zasedání. Dosud však vždy došlo ke svolání zasedání právě jeho rozhodnutím. Obdobným způsobem byla vymezená i jednorázová pravomoc prezidenta republiky svolat zasedání Senátu podle dnes již obsoletního ustanovení čl. 107 odst. 2 Ústavy. Je třeba zdůraznit, že den, kterým počíná zasedání nově zvolené Poslanecké sněmovny, není současně dnem, kdy se poslanci sejdou na ustanovující schůzi.⁵⁵⁶ Ten určí poté, co bylo svoláno její zasedání, až její bývalý předseda, je-li poslancem, případně nejstarší bývalý místopředseda nebo nejstarší poslanec podle § 22 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, případně bude určen přímo na základě § 21 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny jako třicátý den po dni voleb, pokud prezident republiky nevyužije své příslušné pravomoci.

S dobou zasedání Poslanecké sněmovny souvisí i jeho pravomoc rozhodovat o jejím rozpuštění podle čl. 62 písm. c) Ústavy, jež je vázáno buď na jeden z důvodů podle čl. 35 odst. 1 Ústavy, nebo na návrh Poslanecké sněmovny podle čl. 35 odst. 2 Ústavy. Rozpuštění Poslanecké sněmovny závisí pouze na uvážení prezidenta republiky, musí tak ale učinit, pokud to navrhne Poslanecká sněmovna. Vyloučeno je naopak vždy v posledních třech měsících před skončením jejího volebního období. Příslušné rozhodnutí nevyžaduje kontrasignaci.

Mezi důvody rozpuštění Poslanecké sněmovny podle čl. 35 odst. 1 Ústavy patří situace, kdy a) Poslanecká sněmovna nevyslovila důvěru nově jmenované vládě, jejíž předseda byl prezidentem republiky jmenován na návrh předsedy Poslanecké sněmovny, b) Poslanecká sněmovna se neusnesla do tří měsíců o vládním návrhu zákona, s jehož

⁵⁵⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (119/2011 Sb.), body 134 a 135

⁵⁵⁶ Srov. Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Praha: Linde, 1998, s. 221

projednáním spojila vláda otázku důvěry, c) zasedání Poslanecké sněmovny bylo přerušeno po dobu delší, než je přípustné, a d) Poslanecká sněmovna nebyla po dobu delší tří měsíců způsobilá se usnášet, ačkoliv její zasedání nebylo přerušeno a ačkoliv byla v té době opakovaně svolána ke schůzi. Jednotlivé důvody sledují různé účely, které jsou rozhodující i pro možnost jeho uplatnění, neboť ani výkon této pravomoci není časově neomezený.

V prvním případě je účelem rozpuštění Poslanecké sněmovny nemožnost sestavení vlády, která by byla schopna získat většinovou podporu poslanců. Ústavní systém je založen především na funkčním vztahu obou orgánů, kdy se vláda opírá o důvěru Poslanecké sněmovny a při výkonu své funkce jí je odpovědná. Nelze ale vyloučit možnost, že s ohledem na konkrétní poměry nelze sestavit vládu, která by takovouto důvěru mohla získat. Ústava pro takovýto případ umožňuje rozpuštění Poslanecké sněmovny podle čl. 35 odst. 1 písm. a) Ústavy, tato možnost je však vzhledem k podmínkám jejího uplatnění koncipována jako *ultima ratio*. Poslanci mají především sami využít všechny politické prostředky pro dosažení určité dohody, přičemž prezident v zásadě musí jejich případnou politickou dohodu akceptovat. S tím nakonec souvisí i pravomoc předsedy Poslanecké sněmovny podat návrh na jmenování předsedy vlády, pokud dvě vlády po sobě neuspějí se žádostí o vyslovení důvěry. Nezíská-li ani tímto způsobem nově jmenovaná vláda důvěru, bude na prezidentovi republiky, aby zvážil, zda má za této situace smysl dál usilovat o sestavení vlády, nebo zda Poslaneckou sněmovnu rozpustit. Využití této pravomoci však není časově neomezené, nýbrž je vázáno na trvání stavu, jenž má být prostřednictvím rozpuštění vyřešen. Dospěje-li k závěru, že situaci by bylo možné řešit jmenováním vlády nové, která by mohla získat důvěru, je jmenováním nového předsedy vlády, nepodá-li před sestavením vlády demisi, vyloučena i možnost rozpuštění Poslanecké sněmovny. Jiný výklad by totiž vedl k tomu, že by prezidentu vzniklo jakési trvalé oprávnění využít tuto kompetenci až do konce volebního období bez ohledu na to, zda nová vláda získá nebo nezíská v budoucnu důvěru. Nového a v pořadí již čtvrtého (nebo dalšího) předsedu vlády ale může jmenovat jen na návrh předsedy Poslanecké sněmovny, neboť i v tomto případě by byla splněna podmínka podle čl. 68 odst. 4 Ústavy.

Další důvod rozpuštění ve smyslu čl. 35 odst. 1 písm. b) Ústavy navazuje na oprávnění vlády žádat podle čl. 44 odst. 3 Ústavy, aby Poslanecká sněmovna skončila projednávání vládního návrhu zákona do tří měsíců od jeho předložení, pokud s tím vláda spojí žádost o vyslovení důvěry. Možnost spojit se svým návrhem zákona otázku důvěry umožňuje vládě vyvinout na poslance politický tlak, aby jej podpořili, neboť jinak by musela podat demisi. Zatímco však čl. 44 odst. 3 Ústavy stanoví toliko oprávnění žádat o časové omezení doby projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, která tento návrh může odmítnout,

ustanovení čl. 35 odst. 1 písm. b) Ústavy ji umožňuje postihnout rozpuštěním v případě, že se na takovém návrhu do tří měsíců vůbec neusnesla. V takovém případě může prezident republiky posoudit, zda tyto okolnosti považuje za dostatečný důvod pro využití své pravomoci. V minulosti byla proto tato možnost vnímána jako ústavně přípustný způsob dosažení předčasných voleb v případě, že bude na jejich konání širší politická dohoda. Právě za tímto účelem podala vláda J. Tošovského v lednu 1998 návrh zákona, o jehož projednání požádala ve lhůtě tří měsíců a spojila s ním svoji žádost o vyslovení důvěry. Poté, co došlo ke schválení ústavního zákona o zkrácení volebního období, ale vzala vláda návrh zákona těsně před uplynutím uvedené lhůty zpět.⁵⁵⁷ Usnesením se na návrhu předmětného zákona po uplynutí tří měsíční lhůty možnost rozpuštění Poslanecké sněmovny zaniká.

K rozpuštění Poslanecké sněmovny může podle čl. 35 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. Ústavy dojít i v důsledku přerušení zasedání Poslanecké sněmovny po celkovou dobu přesahující sto dvacet dnů v roce. S ohledem na smysl této lhůty, kterým je zamezit dlouhodobému přerušení zasedání, nelze v tomto případě za rok považovat kalendářní rok, nýbrž jakékoliv souvislé časové období o délce jednoho roku, jež předchází rozhodnutí o rozpuštění Poslanecké sněmovny. Jestliže prezident republiky Poslaneckou sněmovnu nerozpustí, a v dalším období již nebude docházet k přerušení řízení a tedy celková doba přerušení za předmětné období bude činit méně než sto dvacet dnů, přestane být splněna podmínka pro rozpuštění.

Poslední důvod, u něhož využití této kompetence závisí pouze na uvážení prezidenta republiky, představuje situace, kdy Poslanecká sněmovna nebyla po dobu delší tří měsíců způsobilá se usnášet, ačkoli její zasedání nebylo přerušeno a ačkoliv byla v té době opakovaně svolána na schůzi. Takovéto období se zásadně počítá ode dne její schůze, na níž nebyla usnášeníschopná, což znamená, že se hlasování neúčastnila alespoň třetina jejích členů. Tato podmínka by po uplynutí této lhůty byla splněna jen do té doby, než by dosavadní Poslanecká sněmovna byla opětovně usnášeníschopná.

⁵⁵⁷ Usnesením ze dne 14. ledna 1998 č. 21 schválila vláda J. Tošovského návrh zákona o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně a doplnění zákona České národní rady č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní rady č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 374, Poslanecká sněmovna, 2. volební období 1996-1998). Současně s tímto návrhem zákona, který byl doručen Poslanecké sněmovny dne 15. ledna 1998, požádala o jeho projednání do 3 měsíců od jeho předložení a spojila s ním svoji žádost o vyslovení důvěry. Účelem podání návrhu zákona bylo dosažení předčasných voleb po demisi vlády V. Klause, kdy politické poměry neumožňovaly sestavení nové většinové vlády. Tzv. úřednická vláda J. Tošovského měla ve funkci působit jen několik měsíců do nových voleb. Místo postupu podle čl. 62 písm. c) ve spojení s čl. 35 odst. 1 písm. b) Ústavy ale bylo předčasných voleb dosaženo přijetím jednorázového ústavního zákona č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (sněmovní tisk č. 351, Poslanecká sněmovna, 2. volební období 1996-1998). Dne 15. dubna 1998 vzala vláda návrh zákona zpět na základě svého usnesení č. 274.

Ústavním zákonem č. 319/2009 Sb. byl čl. 35 Ústavy doplněn o odst. 2, jenž stanovil prezidentu republiky povinnost rozpustit Poslaneckou sněmovnu, navrhne-li mu to Poslanecká sněmovna usnesením, s nímž vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců. Prezident v takovém případě návrhu bez zbytečného odkladu vyhoví.

Ve všech uvedených případech lze připustit soudní přezkum rozhodnutí o rozpuštění Poslanecké sněmovny toliko z hlediska splnění podmínek podle čl. 35 odst. 1 Ústavy, nikoliv k vyhodnocení účelnosti takového kroku ze strany prezidenta republiky. Rozhodnutí prezidenta republiky o rozpuštění sněmovny je ústavním aktem, jenž lze napadnout toliko ústavní stížností. Lze předpokládat, že aktivně legitimován k jejímu podání by byl jakýkoliv poslanec, jehož mandát by v důsledku rozpuštění zanikl, neboť nesplněním příslušných podmínek by mohlo být zasaženo do jeho základního práva na přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny.

6.3.3. Pravomoci ve vztahu k zákonodárnému procesu

Prezident republiky vstupuje do zákonodárného procesu až v jeho závěrečné fázi, přičemž se na něm podílí prostřednictvím svých pravomocí podepisovat zákony a vrátit přijatý zákon Parlamentu. První z nich navazuje na čl. 51 Ústavy, podle něhož přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády. Toto pravidlo stanovuje formální náležitosti zákona, přičemž mezi ně zařazuje podpisy uvedených funkcionářů. Prezidentu republiky však Ústava současně poskytuje možnost, aby poté, co mu byl přijatý zákon doručen k podpisu, rozhodl o jeho vrácení Parlamentu ve lhůtě patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen.

Právo vrátit Parlamentu přijatý zákon podle čl. 50 odst. 1 a čl. 62 písm. h) Ústavy není vázáno na žádný konkrétní důvod a prezident republiky jej může využít ve vztahu k jakémukoliv zákonu s výjimkou ústavních zákonů. Tato pravomoc mu umožňuje, aby vzhledem ke svým výhradám znovuotevřel proces jednání o návrhu zákona a vytvořil tak prostor pro to, aby Parlament, resp. Poslanecká sněmovna, jež jako jediná rozhoduje o vráceném zákoně, přehodnotila přijetí tohoto zákona a zamítla jej. Tomuto účelu slouží i povinnost odůvodnit vrácení zákona, kterou prezidentu republiky výslovně stanovuje čl. 50 odst. 1 Ústavy.

Pravomoc vrátit zákon má povahu tzv. suspenzivního veta, jímž může být dosažen odklad přijetí zákona, jež však může být přehlasováno. Zákon může prezident republiky vrátit pouze jako celek, nikoliv toliko jeho část, a s vrácením nemůže ani navrhnout jeho úpravy. O

vráceném zákonu hlasuje opětovně pouze Poslanecká sněmovna, nejdříve však za deset dnů od jeho doručení.⁵⁵⁸ K setrvání na návrhu zákona se vyžaduje nadpoloviční většina hlasů všech poslanců, jinak zákon nebyl přijat. Tím je ztížen požadavek jeho opětovného přijetí, neboť původně pro jeho přijetí v Poslanecké sněmovně postačoval souhlas nadpoloviční většiny přítomných poslanců ve smyslu čl. 39 odst. 2 Ústavy.⁵⁵⁹ Vrácení zákona prezidentem republiky má bez dalšího za následek jeho nepřijetí tehdy, vrátí-li ho prezident poté, co skončilo zasedání Poslanecké sněmovny, nebo pokud tak učiní méně než deset dnů před jeho skončením (tzv. *pocket veto*, resp. *kapesní veto*).⁵⁶⁰ V těchto případech se již Poslanecká sněmovna nemůže na tomto zákoně znovu usnést, čímž je jednání o něm skončeno a veto se stává absolutním.⁵⁶¹

Z hlediska teorie i praxe je možné za mnohem problematičtější označit obsah pravomoci podepisovat zákon. V odborné literatuře převažuje názor, že podpis zákona prezidentem republiky není podmínkou jeho platnosti, resp. není podmínkou, ani způsobem jeho vyhlášení, od něhož se ve smyslu § 52 odst. 1 Ústavy odvíjí platnost zákona.⁵⁶² Takovýto význam je připouštěn pouze ojediněle. Z tohoto pohledu lze zmínit především stať V. Adamuse z roku 1995, ve které tento autor argumentuje tím, že prezident republiky musí mít možnost zkoumat ústavnost zákona po formální stránce, tedy zda byly splněny formální předpoklady pro přijetí zákona. Jinými slovy, podpisu prezidenta republiky přiznává charakter promulgační. Usnesení Parlamentu, které by tyto formální předpoklady nesplňovalo, podle něj představuje paakt, a tedy jej nelze vůbec považovat za zákon. To se přitom vztahuje i na zákony ústavní, u nichž by takovýto přezkum podle jeho názoru nemohl provést ani Ústavní soud. Připouští tedy, že prezident může vrátit jakýkoliv zákon s poukazem na jeho neústavní vznik, pročež tento zákon nemůže být vyhlášen a musí být přijatý novým řádně vyhlášeným usnesením.⁵⁶³ Takovýto názor, jenž se patrně opírá o praxi z období první republiky,⁵⁶⁴ je

⁵⁵⁸ § 98 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny

⁵⁵⁹ V dosavadní praxi využil prezident V. Havel právo vrátit zákon ve 27 krát, přičemž Poslanecká sněmovna nesetřvala na přijatém zákoně ve 4 případech. Prezident V. Klaus využil své kompetence do konce září 2011 ve 45 případech, přičemž Poslanecká sněmovna nesetřvala na zákonu v 9 případech (z toho v 5 z důvodu tzv. *kapesního veta*).

⁵⁶⁰ Syllová, J. – Kolář, P. – Kysela, J. – Georgiev, J. – Pecháček, Š. Parlament České republiky. 2. podstatně přepracované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 263

⁵⁶¹ Možnost tzv. *kapesního veta* uplatnil prezident V. Klaus ve vztahu ke dvěma přijatým zákonům v roce 2006 a ve vztahu k třem přijatým zákonům v roce 2010.

⁵⁶² Srov. např. Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Praha: Linde, 1998, s. 226; Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde, 2008, s. 508; Bahýľová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 735; Chrástilová, B., Mikeš, P. Prezident Václav Havel a jeho vliv na československý právní řád. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 94-97

⁵⁶³ Adamus, V. O promulgační, vetu, podpisu a vyhlášení zákonů. Správní právo, 1995, č. 2, s. 84-86

však dnes odmítán s poukazem na toliko formální povahu podpisu prezidenta, když Ústava nespojuje s podpisem zákona žádné další důsledky ve vztahu k jeho platnosti. Posouzení otázky ústavnosti legislativního procesu navíc náleží do pravomoci Ústavního soudu.⁵⁶⁵ Určitou oporu pro takovýto výklad nabízí i čl. 50 odst. 2 Ústavy, podle kterého v případě setrvání Poslanecké sněmovny na vráceném zákonu nadpoloviční většinou všech poslanců se zákon vyhlásí. Nezávisle na otázce podpisu zákona jsou tak již tím splněny podmínky pro vyhlášení zákona. Pravomoc podepisovat zákony navíc v době, kdy je úřad prezidenta republiky uvolněn, resp. jej prezident republiky nemůže ze závažných důvodů vykonávat, nepřechází ve smyslu čl. 66 Ústavy na žádný jiný orgán.

Přes uvedené se však v praxi uplatňuje pojetí, že prezident republiky zákon podepsat nemusí. Tato praxe se v první řadě vyvinula ve vztahu k zákonům, které prezident republiky vrátil, avšak Poslanecká sněmovna na nich setrvala. Prezident V. Havel odmítal takovéto zákony podepsat,⁵⁶⁶ přičemž jeho postoj byl následně reflektován § 107 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny z roku 1995, podle něhož zašle předseda Poslanecké sněmovny zákon, na němž setrvala Poslanecká sněmovna po jeho vrácení prezidentem republiky, k podpisu předsedovi vlády. Prezidentovi republiky se již nezasílá.

Uvedená konstrukce staví využití jeho pravomoci podepsat zákon podle čl. 62 písm. i) Ústavy do pozice opaku využití pravomoci zákon vrátit podle čl. 62 písm. h) Ústavy, což úplně neodpovídá ústavní dikci čl. 51 Ústavy, který nerozlišuje mezi zákony podle toho, zda došlo k jejich vrácení nebo nikoliv. Podle tohoto ustanovení je totiž podpis vždy formální náležitostí zákona, nikoliv vyjádřením souhlasu prezidenta s jeho obsahem, byť tento souhlas může být relevantní pro vrácení zákona. Lze tedy přisvědčit názoru, že prezident republiky má dvě možnosti, a to buď zákon podepsat, nebo jej vrátit, přičemž logickým důsledkem takovéto konstrukce je, že pokud prezident republiky podepíše zákon ještě před uplynutím patnáctidenní lhůty, vzdá se tím možnosti jej vrátit. Ústava ale nestanovuje žádný důvod, pro který by poté, co Poslanecká sněmovna na zákoně setrvala, zákon neměl nebo nemusel být

⁵⁶⁴ Ve dvou případech došlo prezidentem T. G. Masarykem k vrácení předlohy zákona pro nesrovnalost znění předloh přijatých v jednotlivých komorách. Výsledkem tohoto vrácení, jež však nemělo charakter využití pravomoci vrátit zákon k opětovnému projednání, bylo jeho opětovné projednání Poslaneckou sněmovnou ve znění, které ji vrátil Senátu. *Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* Československý prezident republiky. Praha: Orbis, 1934, s. 75-76.

⁵⁶⁵ Srov. např. *Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J.* Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 624

⁵⁶⁶ Nepodepsal již první dva zákony, na nichž setrvala Poslanecká sněmovna. Jedná se o zákon č. 273/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění zákona č. 72/1994 Sb. a zákona č. 85/1994 Sb., a zákon č. 275/1994 Sb., kterým se mění zákon České národní rady č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění zákona č. 164/1993 Sb.

podepsán prezidentem republiky ve smyslu čl. 51 Ústavy. Argumentovat toliko nesouhlasem se schváleným zákonem by bylo možné i v případě předsedy Poslanecké sněmovny a předsedy vlády, u nichž povinnost podepisovat zákon není sporná.⁵⁶⁷ Uvedené ustanovení ale i s ohledem na formální charakter podpisu žádný prostor pro jeho odmítnutí nenabízí, což vyvolává pochybnosti jak ve vztahu k ústavní konformitě § 107 odst. 3 jednacího řádu, tak i ve vztahu k praxi posledních let, kdy prezident V. Klaus v několika případech zákony ani nepodepsal, ani je nevrátil Parlamentu.⁵⁶⁸ Ve všech případech pouze poukázal na závažné (obsahové) důvody, pro které zákon nemohl podepsat. Tato praxe byla v odborné literatuře většinou odmítnuta jako porušení povinnosti zákon podepsat.⁵⁶⁹ Z. Koudelka naopak považuje nepodepsání zákona za ústavní zvyklost, kterou může prezident republiky vyslovit nesouhlas se zákonem, aniž by ho musel vracet.⁵⁷⁰

Lze tedy shrnout, že čl. 62 písm. h) ve spojení s čl. 51 Ústavy stanovuje povinnost podepsat každý přijatý zákon. Nesplnění této ústavní povinnosti, které v případě vráceného zákona dokonce předpokládá § 107 odst. 3 jednacího řádu, však nemá důsledky ve vztahu k platnosti zákona. Pro úplnost je třeba zmínit, že i prezident V. Havel v několika případech spolu s podpisem zákona sdělil předsedovi Poslanecké sněmovny své výhrady.⁵⁷¹ Takovýto postup, byť k němu absentuje výslovné zmocnění, však s Ústavou není nijak v rozporu, neboť prezident republiky může sdělit své připomínky k jakémukoliv veřejnému tématu.

⁵⁶⁷ K tomu je třeba dodat, že v případě obou uvedených funkcionářů dochází v praxi k zastupování při výkonu jejich pravomoci podepsat zákon. Pokud předseda Poslanecké sněmovny nemůže ze závažných důvodů, případně není-li zvolen, podepsat zákon, podepíše jej ve smyslu § 32 jednacího řádu Poslanecké sněmovny některý z místopředsedů. Stejným způsobem zastoupí předsedu vlády některý z místopředsedů, i když v tomto případě toto zastupování právně upraveno není. *Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J. Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 385*

⁵⁶⁸ Prezident V. Klaus do září 2011 učinil v osmi případech. Konkrétně se jednalo o 1) zákon č. 292/2004 Sb., o zásluhách Edvarda Beneše, 2) zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), 3) zákon č. 443/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku), a zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, 4) zákon č. 239/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s registrovaným partnerstvím, 5) zákon č. 330/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, 6) zákon č. 92/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, 7) zákon č. 220/2011 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, 8) zákon č. 221/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁵⁶⁹ *Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde, 2008, s. 507-508; Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J. Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 385; Bahýřová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 626; Jičínský, Z. Prezident vážně pochybil, Právo, 10. května 2004*

⁵⁷⁰ *Koudelka, Z. Prezident a podpis zákona. Právo, 14. července 2011*

⁵⁷¹ *Bliže Chrastilová, B., Mikeš, P. Prezident Václav Havel a jeho vliv na československý právní řád. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 104*

Podle čl. 33 odst. 4 Ústavy podepisuje prezident republiky i zákonná opatření Senátu, přičemž se k této pravomoci vztahuje *mutatis mutandis* to, co bylo uvedeno k povinnosti podepisovat zákony. Prezident republiky není oprávněn vrátit zákonné opatření Senátu.

6.3.4. Pravomoci ve vztahu k moci soudní

Prezident republiky má významné kreační pravomoci ve vztahu k soudní moci, neboť jmenuje všechny soudce, významnou část soudních funkcionářů a soudce a funkcionáře Ústavního soudu. Současně mu tradičně náleží pravomoc udělovat milost a vyhlašovat amnestii.

6.3.4.1. Jmenování soudců a funkcionářů Ústavního soudu

Jmenování soudců a funkcionářů Ústavního soudu je v Ústavě a zákoně o Ústavním soudu vymezeno jednoznačně. Podle čl. 62 písm. e) ve spojení s čl. 84 odst. 2 Ústavy jmenuje prezident republiky soudce Ústavního soudu se souhlasem Senátu. Tato pravomoc se vztahuje na všech patnáct soudců, již jsou jmenováni na dobu deseti let, přičemž jejich jmenování je možné i opětovně. Své funkce se soudci ujímají složením slibu do rukou prezidenta republiky podle čl. 85 Ústavy.

Výběr kandidáta na soudce Ústavního soudu provádí samostatně prezident republiky, přičemž kromě zákonem stanovených podmínek pro jmenování, jež spočívají v bezúhonnosti, volitelnosti do Senátu, vysokoškolském právnické vzdělání a alespoň desetiletou praxi v právnickém povolání, není ve své úvaze nijak omezen. Podle § 6 zákona o Ústavním soudu si prezident republiky vyžádá od Senátu souhlas ke jmenování soudce, který návrhu buď vyhoví, nebo jej zamítne. Uvedené ustanovení ve svém odst. 2 rovněž umožňuje, aby byl souhlas Senátu presumován v případě, že se Senát k návrhu nevyjádří po dobu 60 dnů. Nevyslovení souhlasu nebrání, aby prezident republiky požádal opětovně o souhlas se jmenováním téže osoby.⁵⁷²

Pravomoc jmenovat předsedu a místopředsedy Ústavního soudu představuje samostatnou kompetenci, která nepodléhá udělení souhlasu ze strany Senátu. Do těchto funkcí

⁵⁷² V minulosti došlo k opětovnému návrhu kandidáta pouze jednou. Dne 16. července 2003 nevyslovil Senát souhlas se jmenováním Aleše Pejchala soudcem Ústavního soudu. Bez ohledu na to jej 8. srpna 2003 navrhl prezident V. Klaus opětovně, ani poté však dne 10. září 2003 nedostal souhlas Senátu a k jeho jmenování proto nedošlo.

ale může prezident republiky jmenovat pouze soudce Ústavního soudu. Součástí pravomoci prezidenta republiky není oprávnění tyto funkcionáře odvolat.

6.3.4.2. Jmenování soudců

Prezident republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. i) a čl. 93 odst. 1 Ústavy jmenuje soudce. Související otázky jsou na úrovni ústavního pořádku vymezeny jen stručně, a to tím, že soudci jsou jmenováni bez časového omezení a své funkce se ujímají složením slibu. Rozhodnutí o jmenování soudce vyžaduje kontrasignaci podle čl. 63 odst. 3 Ústavy. Nakonec Ústava stanoví základní předpoklady pro jmenování funkce, jakož i zmocnění k jejich doplnění a stanovení postupu při jmenování soudcem. Další předpoklady jsou tak vymezeny v § 60 zákona o soudech a soudcích.⁵⁷³

Omezí-li se výklad uvážení prezidenta republiky toliko na uvedenou ústavní dikci, lze dospět k závěru, že prezident republiky se může rozhodnout jmenovat soudcem kohokoliv, kdo splňuje Ústavou a zákonem stanovené podmínky, přičemž předseda vlády nebo jiný pověřený člen vlády toto rozhodnutí následně kontrasignuje nebo nikoliv. Ústava totiž v žádném ze svých ustanovení nevynechává oprávnění podat návrh na jmenování soudcem, v důsledku čehož by tak výběr kandidáta měl v plné míře záviset na prezidentu republiky. Ustálená praxe jmenování soudců je však složitější, neboť fakticky se na výběru kandidátů na tuto funkci podílí více subjektů. Ve vztahu k výkonu samotné pravomoci jsou tak relevantní dvě skutečnosti. Především je to vláda, kdo obvykle doporučuje seznam kandidátů a jejímuž návrhu prezident republiky v převážné většině případů vyhoví. Další skutečností je dlouhodobý proces přípravy na funkci soudce v případě justičních čekatelů, případně též asistentů soudců obecných soudů. Pro zodpovězení otázky uvážení prezidenta republiky při výkonu této pravomoci je proto nezbytné vypořádat se s tím, zda lze z ustálené praxe projednávání návrhů na jmenování soudců ze strany vlády dovozovat vznik jejího návrhového oprávnění formou ústavní zvyklosti, a zda z postavení justičních čekatelů (asistentů) lze dovozovat jejich případné veřejné subjektivní právo, jemuž by odpovídala

⁵⁷³ Podle čl. 93 odst. 1 Ústavy může být soudcem jmenován bezúhonný občan, který má vysokoškolské právnické vzdělání. Další předpoklady stanoví § 60 zákona o soudech a soudcích, a to způsobilost k právním úkonům, věk nejméně 30 let, souhlas se svým ustanovením za soudce, složení odborné justiční zkoušky, platné lustrační osvědčení. Jeho zkušenosti a morální vlastnosti musí dávat záruku, že bude svou funkci řádně zastávat. Podmínka věku třiceti let byla do § 60 odst. 1 zákona o soudech a soudcích vložena zákonem č. 192/2003 Sb. s účinností od 1. července 2003. Tento zákon v rámci přechodných ustanovení stanovil svým čl. X výjimku pro justiční čekatele, jejichž pracovní poměr trval ke dni účinnosti zákona a na které se tím vztahoval předchozí požadavek věku 25 let.

povinnost prezidenta republiky je jmenovat nebo v jejich případě určitým způsobem postupovat.

Jak již bylo zmíněno, tyto otázky se staly předmětem rozhodování Nejvyššího správního soudu v souvislosti s rozhodováním o kasační stížnosti justičního čekatele P. Langerera, jenž byl vládou doporučen ke jmenování soudcem, avšak prezident V. Klaus jej spolu se skupinou dalších justičních čekatelů nejmenoval. Důvodem byla skutečnost, že nedosahovali věk třiceti let, byť zákon v jejich případě podle přechodného ustanovení připouštěl výjimku.⁵⁷⁴ Závěry Nejvyššího správního soudu ve vztahu k rozsahu uvážení prezidenta republiky, obsažené v jeho rozsudku ze dne 21. května 2008 č. j. 4 Ans 9/2007-197, lze shrnout v několika bodech:

1) Prezident republiky je povinen reagovat na podnět vlády, kterým mu je předložen soubor kandidátů na funkce soudců spolu s doprovodnými podklady. Tato povinnost má charakter ústavní zvyklosti.

2) Určující slovo při výběru kandidáta na soudce patří vládě vzhledem k tomu, že je za případné rozhodnutí o jmenování soudce podle čl. 63 odst. 4 Ústavy odpovědna. Odpovědnost vlády, resp. Ministerstva spravedlnosti, za fungování justice je dána i tím, že právě toto ministerstvo průběžně sleduje a vyhodnocuje situaci na jednotlivých soudech a v závislosti na tom přiděluje volná soudcovská místa, k čemuž má k dispozici i potřebný profesionální aparát. Naopak prezident takovými finančními, personálními, ani institucionálními zdroji ve vztahu k obecným, především nižším soudům nedisponuje.

3) Ze skutečnosti, že se určitý kandidát ocitne na seznamu přiloženém v usnesení vlády, nevyplývá povinnost prezidenta republiky jmenovat kandidáta do funkce soudce. Uvážení prezidenta republiky se však omezuje pouze na kontrolu splnění zákonných podmínek pro jmenování soudcem, stanovených zákonem o soudech a soudcích a souvisejícími předpisy. Prezident republiky proto nemůže v prostoru daném pro jeho uvážení vytvořit, resp. vyžadovat splnění jiných kritérií než těch, jež výslovně stanoví zákon. Určitý širší prostor pro uvážení mu však umožňuje zákonný předpoklad pro jmenování soudce, aby jeho „zkušební a morální vlastnosti“ dávaly „záruku, že bude svou funkci řádně zastávat.“ Není však oprávněn od některé z podmínek odhlédnout a jmenovat kandidáta, který by některou ze zákonných podmínek nesplňoval.

4) Schválením příslušného usnesení vlády vzniká kandidátovi legitimní očekávání, že bude tento návrh postoupen prezidentu republiky a že o jeho kandidatuře bude zákonným a

⁵⁷⁴ Viz předchozí poznámka.

s dosavadní praxí konsistentním způsobem rozhodnuto. Tato individualizace provedená vládou vylučuje vznik legitimního očekávání v právní sféře všech ostatních potenciálních kandidátů na funkci soudce, a to nejenom z řad justičních čekatelů, ale i dalších osob, které by splňovaly zákonná kritéria pro jmenování soudcem (např. advokáti, notáři). Tyto skupiny osob totiž nebyly vybrány ani jedním z orgánů veřejné moci, nadaných spoluúčastí na aktu jmenování. Toto legitimní očekávání vznikne i v případě, kdy návrh na jmenování iniciuje prezident republiky tím, že vyhotoví rozhodnutí. Návrh pak musí být posouzen ze strany předsedy vlády nebo příslušného člena vlády, kteří jej kontrasignují, nebo vydají rozhodnutí o jeho nekontrasignaci, v němž vysvětlí, proč mu nevyhověli.

5) O jmenování nebo nejmenování kandidáta musí prezident republiky rozhodnout v přiměřené lhůtě, přičemž případné negativní rozhodnutí musí jasně a srozumitelně odůvodnit.

Uvedené právní závěry zásadním způsobem posouvají význam ústavní dikce, přičemž nejméně k některým z nich lze mít důvodné pochybnosti. Nejvyšší správní soud především konstatoval, že vláda má na základě ústavní zvyklosti (nikoliv výlučné) oprávnění navrhnout kandidáty na funkci soudce, přičemž prezident republiky může její návrh odmítnout pouze v případě, nejsou-li pro jmenování konkrétní osoby splněny zákonem stanovené podmínky. Nejedná se tedy pouze o povinnost reagovat na podnět vlády, nýbrž i návrhu vyhovět, což tento soud odůvodnil i tím, že v důsledku kontrasignace odpovídá za jmenování soudců vláda, jež je navíc z hlediska své věcné působnosti odpovědná za fungování justice obecně.

Již výše bylo uvedeno, že z institutu kontrasignace podle čl. 63 odst. 3 Ústavy nelze bez dalšího dovodit ani návrhací oprávnění vlády, ani povinnost takovému návrhu vyhovět. Prezident má tedy i při výběru soudce širokou možnost uvážení, odpovídající jakémukoliv personálnímu rozhodnutí, při němž z povahy věci může vzít v úvahu i jiná kritéria, než stanoví zákon. Jedná se nakonec o stejné uvážení, jaké rozsudek Nejvyššího správního soudu implicitně přiznává vládě při podávání návrhu na jmenování soudce. Tato jiná kritéria přitom mohou mít různou povahu, např. jim může být zájem na jmenování kandidátů majících rozdílné politické preference⁵⁷⁵ nebo zastánce rozličných právně teoretických směrů. Prezident republiky může rovněž vážit tato kritéria a na jejichž základě se rozhodnout, zda jmenuje (nebo nejmenuje) určitou osobu, která splňuje zákonem stanovené podmínky.

⁵⁷⁵ *Wintr, J. Smí prezident republiky nejmenovat způsobilého kandidáta soudcem? in Jurisprudence, 2008, č. 6, s. 43*

Je třeba konstatovat, že z hlediska argumentace Nejvyššího správního soudu představuje kontrasignace stěžejní argument, na kterém se v odborné literatuře odlišují i názory na tuto otázku. Jako s celkem se se závěry tohoto soudu ztotožňuje v komentáři k Ústavě L. Vyhnánek.⁵⁷⁶ Opačné stanovisko k této otázce zaujímá J. Wintr, který sice politické odpovědnosti a z toho vyplývající větší faktické možnosti vlády přiznává relevanci, poukazuje však na existenci důvodů pro to, aby podstatnou roli při kreování soudců sehrával prezident. S poukazem na nezávislost soudů by podle jeho názoru nemělo být jmenování soudců zcela závislé na politickém orgánu reprezentujícím aktuální parlamentní většinu. Prezident má na jedné straně potřebnou demokratickou legitimitu, zároveň však stojí mimo každodenní politické střety, pročež jeho reálný vliv na jmenování soudců vhodně doplňuje rozhodování vlády, která politicky odpovídá za stav justice.⁵⁷⁷ Žádné důsledky ve vztahu k politickému uvážení při jmenování soudců nevyvozuji z kontrasignace např. L. Matoušek⁵⁷⁸ nebo M. Bartoň,⁵⁷⁹ kteří vycházejí z toho, že jakékoliv rozhodnutí vyžaduje shodu obou orgánů.

Ústava svěřuje prezidentu republiky toliko rozhodování o osobě soudce, přičemž svěřením této pravomoci právě jemu má obdobný význam jako v jiných případech, kdy jmenuje funkcionáře orgánů nezávislých na vládě. Role prezidenta při výkonu těchto pravomocí tak plní vyvažovací funkci vůči vládě a Parlamentu, neboť brání tomu, aby byly pouze v dispozici parlamentní většiny, resp. o ni se opírající vlády. Tím ale není stanovena ani jeho obecná působnost ve vztahu ke státní správě soudců, ani kompetence určovat počet soudců pro jednotlivé soudy nebo řešit související rozpočtové otázky, jež zákon svěřuje Ministerstvu spravedlnosti.⁵⁸⁰ Tento poukaz na působnost vlády a ministerstva vypovídá o vhodnosti účasti vlády na výběru soudců, ta je však založena prostřednictvím kontrasignace, neboť předseda vlády nebo příslušný ministr mohou odmítnout kontrasignovat rozhodnutí prezidenta republiky z jakéhokoliv důvodu, např. v případě, že by pro tyto soudce „v rámci justice neexistovala odpovídající systemizovaná a finančně zabezpečená místa.“⁵⁸¹ Jako argument

⁵⁷⁶ Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 772

⁵⁷⁷ Wintr, J. Smí prezident republiky nejmenovat způsobilého kandidáta soudcem? in *Jurisprudence*, 2008, č. 6, s. 42-43

⁵⁷⁸ Matoušek, L. Nad některými rozhodnutími soudní moci ve věci jmenování soudců prezidentem republiky. *Správní právo*, 2008, č. 1, s. 46

⁵⁷⁹ Bartoň, M. Rozhodování prezidenta republiky na návrh a rozhodování s kontrasignací – několik poznámek k rozhodnutí NSS ve věci justičních čekatelů. in *Šimíček, V.* Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 122

⁵⁸⁰ Ustanovení § 123 odst. 1 písm. a) zákona o soudech a soudcích

⁵⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008 č. j. 4 Ans 9/2007-197; možnost vyjmenovat soudce v takovémto případě uvádí tento soud jako příklad *ad absurdum*.

pro vyloučení politického uvážení prezidenta proto zmíněná působnost vlády a Ministerstva spravedlnosti nepostačuje.

Zpochybnit lze rovněž závěr o existenci ústavní zvyklosti, že se na základě ustálené praxe do roku 2005 konstitovala povinnost prezidenta republiky vyhovět podnětu (návrhu) vlády na jmenování určité osoby soudcem, pokud tato splňuje zákonem stanovené podmínky. Pro takovýto závěr především absentují přesvědčivá skutková zjištění v tom smyslu, zda jsou splněny obě dvě podmínky vzniku ústavní zvyklosti, a to dlouhodobá praxe a přesvědčení všech aktérů o její závaznosti. Rozsudek pouze konstatuje, že dosud bylo ze strany prezidenta republiky vždy vyhověno „podnětu“ vlády, nezabývá se však tím, zda bylo dáno i přesvědčení prezidenta republiky a vlády o závaznosti těchto návrhů.⁵⁸² Takovýto výsledek by musel vyplynout z podrobné analýzy konkrétní praxe a komunikace mezi vládou a prezidentem, včetně jeho předchůdce. Jak přitom správně uvádí M. Bartoň, o přesvědčení na straně vlády možno mít pochybnosti, když sama své návrhy uvádí pouze jako doporučení, nikoliv jako návrh.⁵⁸³ Vláda přitom ani následně nezpochybňovala postup prezidenta republiky. Za problematické z hlediska argumentace ústavní zvyklostí je třeba nakonec označit i to, že se dovozuje toliko z jednání jednoho prezidenta.

Dovozovat doplnění Ústavy ústavní zvyklostí nemůže být výsledek jakékoliv praxe, k jejímuž konstatování lze nalézt oporu v prvních deseti až patnácti letech účinnosti Ústavy. Je namístě velmi zdrženlivý postoj ve vztahu k hodnocení, zda se v této době mohla dlouhodobou praxí konstitovat změna Ústavy, která ve svém čl. 63 odst. 1 písm. i) zcela jasně žádné návrhovací oprávnění vlády v případě jmenování soudců nepředpokládá. Této skutečnosti si byla vědoma i vláda, která seznam kandidátů vždy předkládala jako doporučení. Přesto však ústavní zvyklostí mohlo dojít k nezbytnému upřesnění obsahu ústavních norem, jejichž výklad připouští více variant, z nichž se žádná nepříčí ústavní dikci. V tomto smyslu by však bylo možné dovodit návrhovací oprávnění pouze z kontrasignace rozhodnutí, což však není význam, který by tomuto institutu v domácím právu obecně náležel. Lze proto souhlasit s názorem, že doporučení vlády ve vztahu k výkonu předmětné jmenovací pravomoci je pouze aktem vzájemné komunikace mezi prezidentem a předsedou vlády, jejímž účelem je předejít případným neshodám ohledně obsahu rozhodnutí.⁵⁸⁴

⁵⁸² *Wintr, J.* Smí prezident republiky nejmenovat způsobilého kandidáta soudcem? in *Jurisprudence*, 2008, č. 6, s. 41

⁵⁸³ *Bartoň, M.* Rozhodování prezidenta republiky na návrh a rozhodování s kontrasignací – několik poznámek k rozhodnutí NSS ve věci justičních čekatelů. in *Šimiček, V.* Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 123-125

⁵⁸⁴ *Srov. Matoušek, L.* Nad některými rozhodnutími soudní moci ve věci jmenování soudců prezidentem republiky. *Správní právo*, 2008, č. 1, s. 46

Poslední otázkou tak zůstává, zda se do uvážení prezidenta promítá případná existence veřejného subjektivního práva osoby, kterou vláda doporučila ke jmenování, avšak prezident republiky jí do funkce nejmenoval. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podáním návrhu ze strany vlády dochází ke vzniku veřejného subjektivního práva této osoby, aby o něm bylo prezidentem republiky v přiměřené lhůtě rozhodnuto, a to buď jmenováním, nebo vydáním negativního rozhodnutí, které by obsahovalo alespoň stručné odůvodnění. Argumentoval přitom zákazem libovůle orgánů veřejné moci, z něhož plyne požadavek odůvodnit přijaté rozhodnutí.

Názory ve vztahu k existenci veřejného subjektivního práva a související povinnosti odůvodnit negativní rozhodnutí se liší v závislosti na tom, zda jejich autoři připouštějí, že prezident republiky může návrh vlády odmítnout pouze ze zákonem stanovených důvodů. Jako příklad lze uvést názor L. Vyhnánka v komentáři k Ústavě, který se v podstatě ztotožňuje s argumentací rozsudku jako celkem.⁵⁸⁵ Podle V. Pavlíčka naopak neexistuje žádné subjektivní právo být jmenován soudcem. Ve vztahu k dotčeným justičním čekatelům tento autor podotýká, že již v příslušné smlouvě, na jejímž základě jim vznikl pracovní poměr, tuto skutečnost výslovně vzali na vědomí.⁵⁸⁶ Velmi kritický postoj k povinnosti odůvodňovat zaujal L. Matoušek, který nesouhlasí s tím, že se v případě jmenování soudců jedná o řízení ve smyslu správního řádu, k čemuž tendují právní závěry Nejvyššího správního soudu. Nespátřuje přitom důvod, pro který by v logice závěrů Nejvyššího správního soudu mělo být odůvodněno rozhodnutí prezidenta o nejmenování kandidáta doporučeného vládou, zatímco například v případě rozhodnutí Senátu, který svým hlasováním nevysloví souhlas se jmenováním soudce Ústavního soudu, takovéto odůvodnění není třeba.⁵⁸⁷ Rovněž J. Wintr v této souvislosti konstatuje, že povinnost písemně odůvodňovat nejmenování a vydávat tak negativní akty „odporuje praxi v těchto i podobných případech a je to i nerozumné. Naopak ... rozhodování v personálních otázkách představují důležitou výjimku z jinak takřka všudypřítomných zásad demokratického právního státu, totiž zásady veřejnosti a zásady odůvodňování aktů veřejné moci.“⁵⁸⁸ Zároveň k této otázce poznamenává, že „povinnost

⁵⁸⁵ Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 773;

⁵⁸⁶ Pavlíček, V. O soudech a soudcích a pravomocech prezidenta in Pavlíček, V. O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3/Demokratický a laický stát, Praha: Karolinum, 2009, s. 275

⁵⁸⁷ Matoušek, L. Nad některými rozhodnutími soudní moci ve věci jmenování soudců prezidentem republiky. Správní právo, 2008, č. 1, s. 49-50

⁵⁸⁸ Wintr, J. Smí prezident republiky nejmenovat způsobilého kandidáta soudcem? in Jurisprudence, 2008, č. 6, s. 45

explicitního odůvodnění, proč někdo není jmenován, může být politicky i lidsky problematická, a proto se asi taková odůvodnění nepíše.⁵⁸⁹

Posledně uvedené závěry nejprecizněji vystihují důvody, pro které na úrovni ústavních orgánů nedochází v případě neschválení návrhu na jmenování nebo nezvolení určité osoby k vydání negativního rozhodnutí. Za stěžejní důvod je ale třeba považovat to, že pokud má i orgán navrhuující (potvrzující), i orgán jmenující široké uvážení při výběru soudce, přičemž každý z nich může odmítnout návrh toho druhého, tak jen stěží lze na straně kandidáta dovodit legitimní očekávání, že jeho nominace nebude druhým orgánem odmítnuta. Může-li totiž prezident republiky odmítnout doporučení vlády, pak ani osoba, kterou vláda navrhuje ke jmenování, nemůže mít až do rozhodnutí prezidenta jistotu o svém jmenování, a již vůbec ne příslušný nárok.

Uvedené neznamena, že se při výběru kandidáta na soudce neuplatní principy zákazu svévole nebo zákazu diskriminace. Z této povinnosti prezidenta republiky však nevyplývá veřejné subjektivní právo osoby, která nebyla jmenována soudcem, aby jím jmenována byla. Porušení uvedených zákazů se nepromítá do subjektivních práv osob splňujících podmínky pro jmenování soudcem, nýbrž může mít význam z hlediska odpovědnosti prezidenta republiky. Hrubá svévole nebo diskriminace skupin vymezených v čl. 3 Listiny z hlediska jejich práva na přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny by totiž v závislosti na intenzitě a skutkových okolnostech mohla být důvodem stíhání prezidenta pro velezradu, a to jako jednání směřující proti demokratickému řádu.

Zbývá dodat, že jmenováním soudce prezident republiky nerozhoduje i o jeho přiřazení ke konkrétnímu soudu, nýbrž tato pravomoc je podle § 67 odst. 1 zákona o soudech a soudcích vyhrazena ministru spravedlnosti.

6.3.4.3. Jmenování a odvolávání soudních funkcionářů

6.3.4.3.1. Jmenování předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu

Ústava ve svém čl. 62 písm. f) stanoví prezidentu republiky samostatnou pravomoc jmenovat ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu. Z hlediska rozsahu jeho uvážení je zřejmé, že výběr konkrétní osoby, kterou jmenuje do jedné z uvedených funkcí, závisí pouze na něm. Rozdílné výklady se v minulosti vztahovali k otázce, zda prezident

⁵⁸⁹ *Wintr, J.* Smí prezident republiky nejmenovat způsobilého kandidáta soudcem? *in* *Jurisprudence*, 2008, č. 6, s. 42

republiky může tyto funkcionáře jmenovat toliko z řad soudců Nejvyššího soudu nebo ze všech soudců a zda její součástí je i určení počtu místopředsedů Nejvyššího soudu.

Podle převažujícího mínění obsaženého v odborné literatuře během prvních let platnosti Ústavy mohl prezident republiky jmenovat předsedou nebo místopředsedou Nejvyššího soudu jakéhokoliv soudce.⁵⁹⁰ Tento výklad nebyl sporný⁵⁹¹ a patrně měl svůj základ v jazykové dikci předmětného ustanovení. Odpovídala mu i původní (a v tomto ohledu dodnes nezměněná) dikce § 102 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, podle které jmenoval prezident republiky předsedu a místopředsedu „z řad soudců“. Zatímco v prvních letech účinnosti Ústavy měla tato otázka pouze akademický význam, v roce 2006 se stala předmětem právní diskuse v souvislosti s rozhodnutím prezidenta V. Klause jmenovat J. Bureše místopředsedou Nejvyššího soudu. Předmětné jmenovací rozhodnutí napadla návrhem na zahájení řízení o kompetenčním sporu předsedkyně Nejvyššího soudu. Ve svém nálezu ze dne 12. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 87/06 vyslovil Ústavní soud závěr, že prezident republiky může místopředsedou Nejvyššího soudu jmenovat pouze soudce přiděleného k Nejvyššímu soudu platným rozhodnutím ministra spravedlnosti, po předchozím souhlasu předsedy Nejvyššího soudu. Uvedený názor byl postaven na dvou argumentech. Ten první se dotýkal otázky, zda jmenování funkcionářem Nejvyššího soudu zahrnuje rovněž přidělení soudce k tomuto soudu, o čemž jinak v případě uvedeného soudu podle § 67 odst. 1 zákona o soudech a soudcích rozhoduje ministr spravedlnosti se souhlasem předsedkyně Nejvyššího soudu podle § 70 odst. 1 téhož zákona. Ústavní soud poukázal na to, že obsahem uvedených funkcí je nejen rozhodovací činnost, ale i činnost související se správou Nejvyššího soudu. Poněvadž však rozhodovací činnost u uvedeného soudu vyžaduje přidělení rozhodnutím ministra spravedlnosti ve smyslu výše uvedených ustanovení, výklad, který by toto přidělení zahrnul pod obsah čl. 62 písm. f) Ústavy, by vlastně znamenal nahrazení (obcházení) kompetence ministra spravedlnosti a předsedy Nejvyššího soudu.⁵⁹² Na uvedené navazuje druhý argument soudu, který spočívá ve zdůraznění významu principu dělby moci, resp. systému brzd a

⁵⁹⁰ Srov. Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Svazek I.: Ústava České republiky. Praha: Linde, 1994, s. 150, Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 442

⁵⁹¹ R. Malenovský poukazuje na příklad projednávání návrhu zákona o soudech a soudcích, kdy k připomínce Kanceláře prezidenta republiky z 5. února 2001 došlo k vypuštění ustanovení o doporučení Soudcovské rady Nejvyššího soudu při výběru kandidátů na jmenování do funkce předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu, což odůvodnila. Důvodem připomínky byla právě možnost prezidenta republiky jmenovat uvedené funkcionáře ze všech soudců, nikoliv toliko ze soudců Nejvyššího soudu. Ministr spravedlnosti tuto připomínku při přípravě návrhu respektoval a tento výklad nebyl zpochybněn ani později v rámci projednávání návrhu v Parlamentu. Malenovský, R. Je prezident republiky při jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu skutečně omezen výhradně na soudce Nejvyššího soudu? Právní rozhledy, 2008, č. 7, s. 250-251

⁵⁹² Nález ze dne 12. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 87/06 (N 139/46 SbNU 313), bod 32

kontrol, pro zajištění nezávislosti „funkcionářů“ Nejvyššího soudu. Jedná se v podstatě o upřednostnění takového výkladu, který připouští participaci více subjektů na daném rozhodování. Souhlas předsedy Nejvyššího soudu s přidělením je přitom z tohoto hlediska třeba podle Ústavního soudu považovat za projev soudní moci.⁵⁹³ Výběr funkcionářů Nejvyššího soudu ze všech soudců by navíc vedl k tomu, že by nemusely být naplňovány přesně stanovené odborné předpoklady pro možnost přidělení soudce k Nejvyššímu soudu, a to především minimální doba soudcovské či jiné právní praxe jmenovaného.⁵⁹⁴

Uvedené právní závěry Ústavního soudu se staly předmětem kritiky jak prostřednictvím odlišných stanovisek ze strany některých ústavních soudců, tak ze strany odborné veřejnosti. Předseda Ústavního soudu P. Rychetský ve svém odlišném stanovisku poukázal na jednoznačnost ústavní dikce, která umožňuje jmenování funkcionářů Nejvyššího soudu i z řad soudců působících na nižších stupních soudní soustavy, přičemž odlišný závěr Ústavního soudu nemá podle jeho názoru „oporu ani v ústavním pořádku, ani v zákoně o soudech a soudcích a je evidentně spíše v rovině přání ... autorů“ této argumentace.⁵⁹⁵ Soudce V. Kůrka podotkl, že již § 67 zákona o soudech a soudcích i čl. 93 odst. 1 Ústavy vyplývá, že soudcem se stává již ten, kdo byl prezidentem jmenován a složil slib, jakož i to, že přidělení ministra spravedlnosti ke konkrétnímu soudu může být stanoveno i jinak, což činí právě čl. 62 písm. f) Ústavy, a to jako přímý důsledek založení jejich funkcí předsedy nebo místopředsedy.⁵⁹⁶ Soudce J. Musil současně upozorňuje na jiný aspekt argumentace Nejvyššího soudu, když konstatuje, že jediným argumentem pro přijetí předmětného výkladu uvedeného ustanovení bylo, „že procedura přidělování soudce k určitému soudu, předcházející jmenování soudního funkcionáře, zajistí snad lepší garance nezávislosti soudní moci a lépe ji ochrání před zlovolnými vlivy výkonné a zákonodárné moci“, což však považuje za nedůvodnou úvahu, neboť „proces jmenování funkcionářů sám o sobě do „soudní moci“ (soudcovské rozhodování) nezasahuje.“⁵⁹⁷

V odborné literatuře rozporoval předmětné právní závěry s podrobnou argumentací především R. Malenovský. Podle jeho názoru účelem svěřením předmětné kompetence prezidentu republiky bylo „vyloučením ingerence vlády minimalizovat vliv politických sil na

⁵⁹³ Nález ze dne 12. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 87/06 (N 139/46 SbNU 313), body 34 až 36

⁵⁹⁴ Nález ze dne 12. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 87/06 (N 139/46 SbNU 313), body 39

⁵⁹⁵ Odlišné stanovisko předsedy Ústavního soudu P. Rychetského k nálezu ze dne 12. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 87/06

⁵⁹⁶ Odlišné stanovisko soudce V. Kůrky k nálezu ze dne 12. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 87/06

⁵⁹⁷ Odlišné stanovisko soudce J. Musila k nálezu ze dne 12. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 87/06

jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu.⁵⁹⁸ V této souvislosti poukazuje na jeho pojetí jako „nadstranického“ orgánu,⁵⁹⁹ jehož jmenovací právo bez přímé vazby na souhlas vlády považoval ústavodárce za jednu ze záruk nezávislosti předsedy a místopředsedy vrcholného soudního orgánu, a tím i nezávislosti celého vrcholného soudního orgánu z hlediska řízení jeho chodu.⁶⁰⁰ Zásadní nedostatek argumentace Ústavního soudu, na nějž v literatuře poukazují i jiní autoři,⁶⁰¹ však spatřuje v tom, že ve prospěch omezení jmenovací pravomoci prezidenta republiky toliko na soudce přidělené k Nejvyššímu soudu dovodil Ústavní soud pouze z obvyčejného zákona, přičemž pominul, že toto omezení Ústava vůbec nezná ani jej negarantuje.⁶⁰² Rovněž poukaz na garanční funkci rozhodování ministra spravedlnosti o přidělení soudce ve vztahu k odborným kritériím (doba praxe) není podle jeho názoru namístě, neboť uvedené kvalifikační kritéria byla do zákona vložena až zákonem o soudech a soudcích z roku 2002.⁶⁰³

Uvedená kritika vystihuje základní nedostatky argumentace Ústavního soudu. Je zřejmé, že akt jmenování soudce a jeho přidělení k určitému soudu nelze ztotožňovat, neboť Ústava nepředpokládá, že prezident jmenuje soudce toliko k určitému soudu. V jiném případě by totiž musel být soudce, jenž má být přidělen např. k instančně vyššímu soudu, opětovně jmenován. Zákonodárce proto mohl v rámci úpravy organizace soudnictví (čl. 91 odst. 2 Ústavy) svěřit tuto pravomoc ministru spravedlnosti, do jehož působnosti obecně spadá organizace justice. Jedná se však pouze o jedno z možných řešení, kdy takto svěřená pravomoc ministru spravedlnosti nevyplývá ze žádné ústavní normy, ani nesleduje žádnou ústavně chráněnou hodnotu s výjimkou toho, že tato pravomoc je svěřena orgánu moci výkonné. Zákonodárce ji proto mohl klidně svěřit i jinému orgánu.

Ustanovení čl. 62 písm. f) Ústavy výslovně neomezuje pojem „soudce“ na soudce přidělené k Nejvyššímu soudu a v rovině ústavněprávní nelze nalézt ani žádný přesvědčivý

⁵⁹⁸ Malenovský, R. Je prezident republiky při jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu skutečně omezen výhradně na soudce Nejvyššího soudu? Právní rozhledy, 2008, č. 7, s. 248; obdobný účel této pravomoci shledal Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 6. října 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (294/2010 Sb.), bod 61.

⁵⁹⁹ Takovéto pojetí postavení prezidenta republiky lze nalézt v některých rozhodnutích Ústavního soudu, srov. náleze ze dne 20. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 14/01 (N 91/22 SbNU 267, 285/2001 Sb.) a náleze ze dne 15. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349, 37/2007 Sb.), bod 59

⁶⁰⁰ Malenovský, R. Je prezident republiky při jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu skutečně omezen výhradně na soudce Nejvyššího soudu? Právní rozhledy, 2008, č. 7, s. 248-249

⁶⁰¹ Srov. Syllová, J. Ústava rámcová nebo přímo použitelná? (k judikatuře ÚS týkající se prezidenta republiky a funkcionářů Nejvyššího soudu) Právní rozhledy, 2008, č. 12, s. 454-455; Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 721

⁶⁰² Malenovský, R. Je prezident republiky při jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu skutečně omezen výhradně na soudce Nejvyššího soudu? Právní rozhledy, 2008, č. 7, s. 251

⁶⁰³ Malenovský, R. Je prezident republiky při jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu skutečně omezen výhradně na soudce Nejvyššího soudu? Právní rozhledy, 2008, č. 7, s. 248

argument, který by takovéto omezení odůvodňoval. Tím není ani „podústavní“ argument dostatečné kvalifikace, neboť tu apriorně nezaručuje přidělení k Nejvyššímu soudu, nýbrž její podmínka může být pochopitelně splněna i u soudců nižších. Nic proto nebrání tomu, aby jmenování předsedou nebo místopředsedou Nejvyššího soudu zahrnovalo rovněž jeho přidělení k tomuto soudu. Uvedené ustanovení by tak mělo ve vztahu k § 67 odst. 1 i § 70 zákona o soudech a soudcích i charakter *lex specialis*, jenž by byl dán přímo z Ústavy.

Navzdory zásadním argumentům ve prospěch jiného právního názoru platí, že uvedený nálezný týkající se jmenování místopředsedy Nejvyššího soudu má ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy závazný charakter, přičemž jeho závěry by se měly analogicky vztahovat i na jmenování předsedy Nejvyššího soudu.

S otázkou obsahu kompetence podle čl. 62 odst. f) Ústavy nakonec souvisí i otázka, zda zahrnuje i možnost určit počet místopředsedů Nejvyššího soudu. Uvedené ustanovení stanovuje pravomoc jmenovat „místopředsedy“ Nejvyššího soudu, tedy ve vztahu k této funkci používá plurál. Zákon o soudech a soudcích ve svém § 102 odst. 1, ve znění účinném do 30. září 2008, používal singulár, tedy předpokládal jmenování pouze jednoho „místopředsedu“. Otázka souladu tohoto ustanovení s čl. 62 odst. f) Ústavy vyvstala právě v souvislosti se jmenováním J. Bureše druhým místopředsedou Nejvyššího soudu (vedle místopředsedu Z. Kučeru) na základě přímé aplikace tohoto ustanovení. Tato otázka ale zůstala ve zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 87/06 nezodpovězena, ačkoliv právě porušení § 102 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, společně s tvrzením existence odpovídající ústavní zvyklosti, bylo podstatou argumentace předsedkyně Nejvyššího sporu v předmětném kompetenčním sporu. Prezident V. Klaus sice posléze navrhl zrušit uvedenou část ustanovení § 102 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, Ústavní soud však předmětné řízení zastavil v důsledku novelizace tohoto ustanovení.⁶⁰⁴

Ústavní soud se tak k této otázce vyjádřil až ve svém nálezu ze dne 6. října 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/08, v němž na návrh skupiny senátorů posuzoval ústavnost § 102 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, ve znění zákona č. 314/2008 Sb., jenž v podstatě převzal ústavní dikci obsahující neurčitý počet místopředsedů. V této souvislosti konstatoval, že otázka určení počtu místopředsedů spadá do působnosti zákonodárce stanovit organizaci soudů podle čl. 91 odst. 2 Ústavy. Samotné použití jednotného nebo množného čísla v právním předpisu přitom neurčuje, kolika osob se může dotýkat, neplyne-li to z povahy věci samé. Podle Ústavního

⁶⁰⁴ Usnesení ze dne 7. října 2008 sp. zn. Pl. ÚS 17/07; zákonem č. 314/2008 Sb. totiž došlo ke změně tohoto ustanovení tím způsobem, že se umožňovalo prezidentu republiky jmenovat neurčitý počet místopředsedů Nejvyššího soudu.

soudu tak ani výslovné použití množného čísla v Ústavě bez dalšího nevyklučuje existenci pouze jednoho místopředsedy, popř. neukládá jmenování většího počtu místopředsedů,⁶⁰⁵ což znamená, že ani dosavadní ustanovení § 102 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, umožňující jmenovat pouze jednoho místopředsedu Nejvyššího soudu, nebylo v rozporu s Ústavou.⁶⁰⁶

Stanovení neurčitého počtu místopředsedů, byť reprodukuje znění čl. 62 písm. f) Ústavy, ale shledal jsoucím v rozporu s některými ustanoveními Ústavy, vyjadřujícími především dělbu moci, nezávislost soudnictví a působnost zákonodárce stanovit organizaci soudů. Pravomoc jmenovat místopředsedy Nejvyššího soudu totiž nezahrnuje určování jejich počtu, jež spadá do zmíněné působnosti zákonodárce.⁶⁰⁷ Zároveň vyslovil obavu, že by takováto jeho pravomoc bez účasti soudcovské rady Nejvyššího soudu, stejně jako především z hlediska předsedy tohoto soudu, vytvářela předpoklady pro možný zásah do nezávislosti soudní moci.⁶⁰⁸

6.3.4.3.2. Jmenování funkcionářů jiných soudů

Prezident republiky kromě funkcionářů Nejvyššího soudu, u nichž je jmenovací pravomoc stanovena přímo Ústavou, jmenuje rovněž předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu, předsedy vrchních soudů a předsedy krajských soudů. V těchto případech se jedná o pravomoci stanovené zákonem podle čl. 63 odst. 2 Ústavy, jež vyžadují kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

Pravomoc jmenovat funkcionáře Nejvyššího správního soudu není stanovena výslovně v Ústavě pravděpodobně v důsledku opominutí, kdy se doplnění tohoto soudu do čl. 93 odst. 1 Ústavy nepromítlo i do jejího čl. 62.⁶⁰⁹ V době schvalování Ústavy navíc tento soud nebyl zřízen, a došlo k němu až s odstupem deseti let v rámci soudního řádu správního. Tento zákon stanoví ve svém § 13 odst. 2 pravomoc prezidenta republiky jmenovat předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu z řad soudců tohoto soudu. Prezident nepostupuje na návrh, v důsledku kontrasignace se však vyžaduje shoda mezi ním a kontrasignujícím členem vlády.

⁶⁰⁵ Stejný názor i *Bahýlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 719-720

⁶⁰⁶ Nález ze dne 6. října 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (294/2010 Sb.), bod 58

⁶⁰⁷ Nález ze dne 6. října 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (294/2010 Sb.), bod 61

⁶⁰⁸ Nález ze dne 6. října 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (294/2010 Sb.), bod 61

⁶⁰⁹ Srov. např. *Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J.* Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 444

Zákon o soudech a soudcích, ve znění zákona č. 314/2008 Sb., stanoví s účinností od 1. října 2008, pravomoc prezidenta republiky jmenovat „z řad soudců“ na návrh ministra spravedlnosti předsedy vrchních soudů (§ 103 odst. 1) a krajských soudů (§ 104 odst. 1). Předmětná úprava se stala součástí novely až na základě pozměňovacího návrhu ústavněprávního výboru, proto k ní absentuje důvodová zpráva. Lze však mít za to, že vzhledem k pravomoci ministra spravedlnosti rozhodovat o přidělení soudce k výkonu funkce k určitému soudu, může být do této funkce jmenován jakýkoliv soudce, a to bez ohledu na to, zda v době svého jmenování byl k tomuto soudu přidělen. Prezident republiky může předsedu vrchního nebo krajského soudu jmenovat pouze na návrh ministra spravedlnosti, tomuto návrhu ale nemusí vyhovět a může si vyžádat návrh nový.

6.3.4.3.3. Odvolávání funkcionářů soudů

Až do vyhlášení nálezu Ústavního soudu ze dne 11. července 2006 sp. zn. Pl. ÚS 18/06⁶¹⁰ stanovil § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, že předseda nebo místopředseda soudu může být ze své funkce odvolán tím, kdo ho do funkce jmenoval, jestliže závažným způsobem nebo opakovaně porušuje zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudů. Toto ustanovení ve spojení s čl. 62 písm. f) a čl. 63 odst. 2 Ústavy a čl. 102 odst. 1 zákona o soudech a soudcích zakládalo pravomoc prezidenta republiky odvolat předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu, přičemž k platnosti rozhodnutí se vyžadovala kontrasignace.

Uvedené ustanovení Ústavní soud zrušil k návrhu I. Brožové, která byla rozhodnutím prezidenta republiky ze dne 30. ledna 2006 odvolána z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu a předmětné rozhodnutí napadla ústavní stížností. Důvodem zrušení byl ve stručnosti závěr, že funkce předsedů a místopředsedů soudů nelze z hlediska principu nezávislosti soudů oddělit od funkce soudce a jejich ztráta může být toliko důsledkem rozhodnutí soudu pro zákonem stanovený důvod. Následně Ústavní soud zrušil i rozhodnutí prezidenta republiky o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu.⁶¹¹

Výše zmíněným derogačním nálezem zanikla i předmětná pravomoc prezidenta republiky, přičemž novela zákona o soudech a soudcích provedená zákonem č. 314/2008 Sb. nově připouští možnost odvolání předsedy nebo místopředsedu soudu z funkce jen v důsledku

⁶¹⁰ Nález ze dne 11. července 2006 sp. zn. Pl. ÚS 18/06 (N 130/42 SbNU 13, 397/2006 Sb.)

⁶¹¹ Nález ze dne 12. září 2006 sp. zn. II. ÚS 53/06 (N 159/42 SbNU 305)

rozhodnutí kárného senátu v kárném řízení.⁶¹² Uvedená změna se promítla i do znění § 13 odst. 2 soudního řádu správního, jenž ve svém původním znění umožňoval nejen jmenovat, ale též odvolávat předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu. Uvedenou novelou došlo ke změně tohoto ustanovení, které do budoucna umožňuje odvolání těchto funkcionářů pouze uvedeným způsobem podle zákona o soudech a soudcích.

Podle současné právní úpravy nemá prezident republiky pravomoc odvolávat žádného soudního funkcionáře.

6.3.4.4. Pravomoc udělovat milost a vyhlašovat amnestii

Prezident republiky má podle čl. 62 písm. g) Ústavy pravomoc odpouštět a zmírňovat tresty uložené soudem (*agratiace*), nařizovat, aby se trestní řízení nezahajovalo a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo (*abolice*), a zahlazovat odsouzení (*rehabilitace*). Tyto pravomoci vykonává samostatně a rozhodnutí učiněná na jejich základě nevyžadují kontrasignaci. Zároveň platí, že jejich využití není vázáno na žádný konkrétní důvod a závisí pouze na uvážení prezidenta republiky.

Ačkoliv se tyto pravomoci nepochybně vztahují k moci soudní, jejich výkonem prezident republiky nenahrazuje soud při rozhodování, ani není další instancí rozhodování o vině a trestu. Jejich obecně akceptovaným účelem je umožnit řešení situací, kdy se požadavek materiální spravedlnosti dostává v individuálním případě do rozporu se spravedlností formální.⁶¹³ Pojetí účelu milosti v rozhodovací praxi jednotlivých prezidentů republiky se však může významně lišit.⁶¹⁴

Udělení milosti není vázáno na návrh jiného orgánu nebo osoby, jíž má být udělena, přesto je obvyklá praxe, že prezident republiky rozhoduje o udělení milosti zpravidla na základě žádostí. V této souvislosti se však jako problematická jeví právní úprava řízení o žádosti o milost podle § 366 a § 367 trestního řádu, která je součástí tohoto předpisu od doby jeho účinnosti, tedy od 1. ledna 1962. Ústava totiž koncipuje předmětnou pravomoc tradičním

⁶¹² § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, ve znění zákona č. 314/2008 Sb.

⁶¹³ Srov. Pavlíček, V. O ústavních problémech milosti a amnestie v České republice. in Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám. Codex, Praha 1998, s. 163, též Solnař, V. - Fenyk, J. - Čísařová, D. - Vantuchová, M. Systém českého trestního práva. Praha: Novatrix, s. r. o., 2009, část. III, s. 234; Bahýľová, L. - Filip, J. - Molek, P. - Podhrázký, M. - Suchánek, R. - Šimíček, V. - Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 727. Je třeba zmínit rovněž pojetí, podle kterého je účelem amnestie náprava vadných rozhodnutí soudní moci a justičních omylů, k němuž srov. Marečková, L. Milosti. Ohnisko lidství v trestním právu. Praha: Academia, 2007, zejm. s. 30-31; kriticky Pavlíček, V. Znovu k institutu milosti. in Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008, s. 231 a n.

⁶¹⁴ Srov. Pavlíček, V. Znovu k institutu milosti. in Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008, 236

způsobem, tedy jako osobní právo hlavy státu,⁶¹⁵ jež pojmově vylučuje existenci řízení, na jehož konci je vydání vyhovujícího nebo zamítavého rozhodnutí. Žádosti o milost, která může být podána kýmkoliv ve prospěch kohokoliv, přiznává toliko charakter podnětu. Řízení o předmětné žádosti naopak předpokládá, že jejím výsledkem bude rozhodnutí, a to i v případě, že prezident republiky žádné důvody pro udělení milosti neshledá. V této souvislosti je třeba zdůraznit i další sporný aspekt. Zákon totiž nejenže umožňuje rozhodnout o „zamítnutí bezdůvodné žádosti“, nýbrž toto rozhodování umožňuje podle § 366 odst. 2 trestního řádu přenést rozhodnutím prezidenta republiky na ministra spravedlnosti. Na základě tohoto zákonného zmocnění tak prezident V. Havel učinil svým rozhodnutím ze dne 1. února 1994 č. 33/1994 Sb., na jehož základě bylo postupováno až do roku 2003, kdy jej prezident V. Klaus svým rozhodnutím ze dne 4. srpna 2003 č. 254/2003 Sb. zrušil.

Předmětná zákonná právní úprava vyvolává několik otázek. Ta první zní, zda zákon může umožnit prezidentovi republiky přenést jeho ústavně stanovenou kompetenci na jiný orgán. V této souvislosti lze upozornit na pravomoci sjednávat mezinárodní smlouvy a propůjčovat a udělovat státní vyznamenání, u kterých takového zmocnění výslovně stanovují čl. 63 odst. 1 písm. b) a h) Ústavy, z čehož možno *a contrario* dovozovat, že v ostatních případech tak učinit nemůže. V případě práva milosti takovému přechodu brání i charakter osobního práva, jenž se promítá i do právní úpravy náhradního výkonu jeho pravomocí podle čl. 66 Ústavy, který tuhle pravomoc neumožňuje přenést.⁶¹⁶ Na to ale navazuje druhá otázka, zda se v případě zamítavého rozhodnutí o žádosti o milost vůbec jedná o součást pravomoci podle čl. 62 písm. g) Ústavy. Jak bylo uvedeno výše, podle tohoto ustanovení může mít jakákoliv žádost pouze povahu podnětu, pročez lze žadatele pouze informovat, že tomuto podnětu nebude vyhověno, nikoliv však o něm rozhodnout. Zákon tak vlastně nepřenáší pravomoc podle uvedeného ústavního ustanovení, nýbrž toliko pravomoc založenou samotným ustanovením § 367 trestního řádu, resp. § 366 odst. 2 trestního řádu. Poslední otázka se vztahuje k praxi, kdy na základě tohoto ustanovení bylo vydáno rozhodnutí prezidenta republiky. Rozhodnutí o pověření ministra spravedlnosti provést řízení o žádosti o milost a bezdůvodnou žádost zamítnout, totiž není výkonem pravomoci podle čl. 62 písm. g) Ústavy, nýbrž podle čl. 63 odst. 3 Ústavy ve spojení s § 366 odst. 2 trestního řádu, jež

⁶¹⁵ Stejným způsobem vymezil povahu této pravomoci i Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 16. května 2000 sp. zn. II. ÚS 137/2000 (U 16/18 SbNU 421).

⁶¹⁶ J. Filip dovozuje, že pokud uvedenou pravomocí nelze přenést na předsedu Poslanecké sněmovny podle čl. 66 Ústavy, tím spíše jí *a maiori ad minus* nelze přenést na ministra spravedlnosti. Bahýřlová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 732

vyžaduje kontrasignaci.⁶¹⁷ V obou případech výše uvedených rozhodnutích prezidenta republiky však kontrasignace absentovala, což samo o sobě zpochybňuje jejich platnost.

Z pravomoci udělovat milost ve smyslu čl. 62 písm. g) Ústavy, ani z jiného právního předpisu nelze dovodit veřejné subjektivní právo na udělení milosti.⁶¹⁸ Přesto však její výkon může být v rozporu s jinými ústavními normami, a to především zásadou rovnosti. S ohledem na zvláštní charakter předmětné pravomoci jako osobního práva prezidenta republiky však mohou důsledky vyvstat nikoliv v rovině veřejných subjektivních práv osob žádajících o milost, nýbrž odpovědnosti prezidenta republiky. O takovýto výkon pravomoci by se jednalo v případě, kdyby ve své praxi zcela vyloučil udělení milosti pro určitou skupinu osob vymezenou znaky podle čl. 3 odst. 1 Listiny. Důvodem pro postup podle čl. 65 odst. 2 Ústavy by mohlo být i to, kdyby prezident republiky výkonem této pravomoci znemožňoval trestní postih jednání směřujícího proti hodnotám, jež tvoří objekt velezrady.

Prezident může udělit milost nejen v individuálním případě, ale i formou amnestie ve vztahu k individuálně neurčeným pachatelům trestných činů. Skupinu osob, na kterou se amnestie vztahuje, je pak třeba vymezit prostřednictvím abstraktních znaků, např. druhu trestných činů, výše trestu, věku apod. Rozhodnutí o amnestii má povahu jednorázového normativního aktu, jenž představuje *lex specialis* ve vztahu k trestnímu zákoníku. Rozhodnutí podle čl. 63 odst. 1 písm. j) Ústavy vyžaduje ke své platnosti kontrasignaci, přičemž prezident republiky nemá povinnost amnestii vyhlásit a předseda vlády může jakékoliv jeho amnestijní rozhodnutí odmítnout podepsat. I tato pravomoc má povahu osobního práva hlavy státu.

Pravomoc udělovat milost nebo vyhlášovat amnestii v sobě nezahrnuje možnost změnit nebo zrušit již vydaná rozhodnutí.⁶¹⁹ Právní účinky těchto rozhodnutí jsou konečná a nelze v tomto smyslu dosáhnout restituce *ex tunc* ani formou zákona, neboť takovýto zákon by byl působil účinky pravé retroaktivity a nepřipustným způsobem by zasahoval do nabytých práv.

6.3.4.5. Aktivní legitimace k zahájení řízení před Ústavním soudem

Zákon o Ústavním soudu vymezuje v několika případech aktivní legitimaci prezidenta republiky k zahájení řízení. Prezident republiky může podat návrh na zrušení zákona nebo

⁶¹⁷ Shodně Pavlíček, V. O ústavních problémech milosti a amnestie v České republice. in Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám. Codex, Praha 1998, s. 151; Bahýľová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 732

⁶¹⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. května 2000 sp. zn. II. ÚS 137/2000 (U 16/18 SbNU 421)

⁶¹⁹ Usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 28. června 1999 sp. zn. I. ÚS 30/99 (182/1999 Z. z.)

jeho jednotlivých ustanovení [§ 64 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu], na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním zákonem [§ 71a odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu], návrh na zrušení usnesení prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy (§ 109 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) a návrh na zahájení řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy [§ 120 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Návrh na zahájení řízení v uvedených případech nemá povahu rozhodnutí, protože se na něj nevztahuje povinnost kontrasignace.⁶²⁰

6.3.5. Pravomoci v oblasti zahraniční politiky

Prezident republiky disponuje některými pravomocemi v oblasti zahraniční politiky, aniž by mu však náležela obecná působnost orgánu moci výkonné v této oblasti a tedy i odpovědnost za formulování obou politik. Tato skutečnost tak zakládá nezbytnost spolupráce s vládou při jejich výkonu, neboť zahraniční politika státu pojmově předpokládá, že při její tvorbě a prosazování budou státní orgány postupovat jednotně.

6.3.5.1. Zastupování státu navenek

Prezident republiky je podle čl. 63 odst. 1 písm. a) Ústavy oprávněn zastupovat stát navenek, čímž se především rozumí reprezentovat stát v právních vztazích mezi státy. Stanovení předmětné pravomoci v Ústavě je ve své podstatě reflexí postavení hlavy státu podle mezinárodního práva, které předpokládá, že hlava státu, jakožto jeho nejvyšší představitel, jedná za svůj stát v mezinárodních stycích s účinky, že všechny jeho právně závazné mezinárodní úkony se pokládají za úkony státu.⁶²¹ Tuto skutečnost vyjadřuje i čl. 7 odst. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, publikované pod č. 15/1988 Sb., podle kterého se hlava státu z titulu své funkce považuje za zástupce svého státu. Předmětné ustanovení Ústavy ale zahrnuje veškeré jednání ve vztahu k cizím státům, včetně např. jejich návštěv, přijímání cizích hlav států v České republice nebo účast na zahraničních konferencích. Zároveň se jedná o kontrasignovanou pravomoc, protože veškerá rozhodnutí vydaná na jejím základě podléhají spolupodpisu předsedy vlády.

⁶²⁰ Srov. náleze ze dne 12. dubna 1994 sp. zn. Pl. ÚS 43/93 (N 16/1 SbNU 113; 91/1994 Sb.)

⁶²¹ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde, 2008, s. 489

Základní otázka spojená s uvedenou kompetencí zní, v jakém rozsahu z ní prezidentu republiky vyplývá možnost podílet se na formulování zahraniční politiky státu, přičemž tato otázka je obecná i ve vztahu k pravomoci sjednávat mezinárodní smlouvy, a přijímat a pověřovat vyslance. Ústava neobsahuje samostatné ustanovení, kterým by prezidentu republiky svěřila obecně odpovědnost za formulování a provádění zahraniční politiky. V tomto smyslu spadá tato oblast do obecné působnosti vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci podle čl. 67 odst. 1 Ústavy,⁶²² což není ani v aplikační praxi nijak sporné a odpovídá tomu i dlouhodobý způsob, jakým v této oblasti dochází k přijímání rozhodnutí. Pravomoc prezidenta republiky zastupovat stát navenek přitom není a ani nikdy v minulosti nebyla chápána jako výlučná, k čemuž lze dodat, že takovýto charakter by nemohla mít ani z praktických důvodů. Její význam v kontextu působnosti vlády je tak doplňující, reflektující mezinárodněprávní postavení hlavy státu a dosavadní ústavní tradici. Prezident reprezentuje stát, není však tvůrcem jeho zahraniční politiky ani jejím druhým centrem. Tato skutečnost samozřejmě nevyklučuje, aby měl možnost účastnit se jejího formování a vyjadřovat se k ní v rámci své komunikace s vládou, poslední slovo mu však při přijímání rozhodnutí v této oblasti nenáleží.⁶²³ Je povinen respektovat stanovisko vlády a jen toto tlumočit v rámci svého vystupování nebo jednání s představiteli jiných států.

Konkrétní podobu vztahu prezidenta republiky a vlády při výkonu této kompetence Ústava nestanoví a přenechává jim prostor, aby k jejímu upřesnění došlo praxí, resp. na základě dohody obou orgánů. V obecné rovině lze konstatovat, že z tohoto ustanovení plyne potřeba koordinace mezi hlavou státu a vládou.⁶²⁴ Tím je vytvořen prostor pro neformální řešení případných konfliktů vyplývajících z jejich odlišných názorů. Vzájemný vztah prezidenta a vlády při výkonu uvedené pravomoci není ve skutečnosti bezkonfliktní a občas se vyskytnou případy, kdy prezident republiky buď vykoná určitý projev v rozporu se stanoviskem vlády, nebo její stanovisko podrobí kritice. V této souvislosti je třeba podotknout, že prezident republiky je politický představitel a nelze mu proto upřít, aby při

⁶²² Tuto skutečnost reflektuje i § 6 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, který vymezuje Ministerstvo zahraničních věcí jako ústřední orgán státní správy pro oblast zahraniční politiky.

⁶²³ V této souvislosti lze komparativně poukázat na argumentaci obsaženou v rozhodnutí Ústavního soudu Polska z 20. května 2009 sp. zn. Kpt. 2/08, který se zabýval otázkou, zda může prezident jako „nejvyšší představitel Polské republiky“ (čl. 126 odst. 1 Ústavy Polska) rozhodovat o své účasti na zasedáních Evropské rady. Podstata jeho rozhodnutí spočívá v tom, že sice uznal možnost prezidenta zúčastnit se tohoto zasedání, považuje-li to za účelné, zároveň potvrdil, že je to vláda, která formuluje stanoviska Polské republiky na těchto zasedáních. Je ale třeba zdůraznit, že předmětné rozhodnutí vychází z jiné a podrobnější úpravy působnosti obou orgánů v oblasti zahraniční politiky.

⁶²⁴ Srov. *Pavliček, V. a kol.* Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířená a doplněná vydání. Praha: Linde, 2008, s. 490

výkonu své funkce prezentoval i vlastní stanoviska k různým oblastem veřejného života, zahraniční politiku nevyjímaje. Z jeho funkce mu však vyplývají určitá omezení. Prezентuje-li prezident svůj soukromý postoj k určité otázce, který se odlišuje od stanoviska vlády, musí být tato skutečnost zřejmá z kontextu, v jakém byl projev učiněn. Zároveň však by takovýto odlišný projev neměl být způsobilý zmařit realizaci vůle vlády, nebo dokonce mít povahu porušení mezinárodního práva, či tzv. nevládného aktu ke škodě zájmu státu.⁶²⁵

Dosud asi nejvýznamnějším vykročením z uvedených mezí byl podpis prezidenta V. Havla pod společný dopis sedmi předsedů vlád vyjadřující podporu případnému americkému zásahu v Iráku v roce 2003. Předmětný dopis, který byl publikován 30. ledna 2003, podepsal prezident těsně před koncem svého mandátu, ačkoliv vyjadřoval názor odlišný od stanoviska vlády a nebyl s vládou ani konzultován. Předseda vlády následně opakovaně zdůrazňoval, že se nejednalo o oficiální postoj České republiky. Obecně lze konstatovat, že i když obdobné neshody budou v praxi nepochybně vyvstávat i v budoucnu, mělo by se jednat toliko o výjimečné případy. Dlouhodobé nerespektování vzájemných rolí v této oblasti by nezbytně muselo vést k upřesnění těchto pravomocí, jež však z hlediska dnešní praxe není nutné.

6.3.5.2. Sjednávání mezinárodních smluv

Zvláštní případ zastupování státu navenek představuje sjednávání mezinárodních smluv podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy, které je výslovně svěřeno prezidentu republiky. Zároveň mu toto ustanovení poskytuje možnost, aby tuto pravomoc přenesl na vládu nebo s jejím souhlasem na jednotlivé členy. Za sjednání mezinárodní smlouvy se považuje učinění všech kroků k tomu, aby mezinárodní smlouva platně vznikla.⁶²⁶

Předmětná pravomoc se vztahuje na veškeré mezinárodní smlouvy, které Česká republika uzavírá. Prezident V. Havel však hned v úvodu svého prvního volebního období využil své pravomoci a rozhodnutím o sjednávání mezinárodních smluv ze dne 28. dubna 1993, uveřejněným pod č. 144/1993 Sb., přenesl sjednávání a schvalování mezinárodních smluv, k jejich ratifikaci se nevyžaduje souhlas Parlamentu, částečně na vládu a částečně na individuální členy vlády.⁶²⁷ Ponechal si tak pouze pravomoc sjednávat tzv. prezidentské

⁶²⁵ Srov. Malenovský, J. Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. Právní rozhledy, 2009, č. 4, s. 123

⁶²⁶ Srov. Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém. 2. vyd., Praha: Linde, 1998, s. 229

⁶²⁷ Tímto rozhodnutím přenesl

a) sjednávání a schvalování mezinárodních smluv dvoustranných a mezinárodních smluv mnohostranných, které nevyžadují souhlas Parlamentu, přístup k nim a jejich přijetí, na vládu,

smlouvy, tj. smlouvy, k jejichž ratifikaci prezidentem republiky je třeba souhlasu obou komor Parlamentu nebo souhlasu daného v referendu (smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy).⁶²⁸ Platnost tohoto rozhodnutí trvá bez ohledu na osobu, která vykonává úřad prezidenta republiky, prezident republiky jej však může svým rozhodnutím změnit nebo zrušit. Takovéto rozhodnutí by vyžadovalo kontrasignaci podle čl. 63 odst. 3 Ústavy.⁶²⁹ Rovněž není vyloučeno, aby prezident rozsah přenesení rozšířil, přičemž rozsah tohoto přenosu může vymežit i věcně, tedy ve vztahu k mezinárodním smlouvám upravujícím určitou věcnou problematiku. V praxi dokonce dochází rovněž k přenesení pravomoci *ad hoc*, tedy ve vztahu ke konkrétní mezinárodní smlouvě.⁶³⁰

Ani v případě tzv. prezidentských smluv ale samotný proces sjednávání nezabezpečuje prezident republiky sám, nýbrž se na něm podílejí především vláda a Ministerstvo zahraničních věcí, příp. jiné ministerstvo.⁶³¹⁶³² Jeho role v tomto procesu je převážně konzultační, přičemž je vždy informován o sjednávání tzv. prezidentských smluv a k těmto smlouvám vyjadřuje Kancelář prezidenta republiky své stanovisko.⁶³³ Sjednání mezinárodní smlouvy, pokud k jejímu sjednání nepřistoupí prezident republiky sám, k čemuž v praxi

b) sjednávání a schvalování mezinárodních smluv dvoustranných a mezinárodních smluv mnohostranných, které svým významem nepřesahují rámec působnosti ústředních orgánů státní správy, přístup k nim a jejich přijetí, na člena vlády, pověřeného řízením příslušného ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy.

⁶²⁸ Pojem prezidentské smlouvy v tomto smyslu vymezuje čl. 2 odst. 2 písm. a) Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, schválená usnesením vlády č. 131 ze dne 11. února 2004. Vedle prezidentských smluv vymezuje toto ustanovení tzv. smlouvy vládní a rezortní, jejichž definice v podstatě odpovídá rozdělení smluv, k jejichž ratifikaci není souhlasu Parlamentu, podle rozhodnutí prezidenta č. 144/1993 Sb.

⁶²⁹ Odlišný postoj zaujímá C. Svoboda v komentáři z roku 1997, ve kterém uvádí, že „jelikož tato ústavní pravomoc náleží neodvozeně prezidentu republiky, který ji může, ale nemusí, přenést na vládu, nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy, může si prezident republiky svou pravomoc atrahovat zpět, aniž by potřeboval souhlas vlády.“ *Hendrych, D., Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 103*

⁶³⁰ *Mlsna, P. – Kněžínek, J. Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace. Praha: Linde, 2009, s. 218; autoři této studie uvádějí jako příklad takovéto individuální delegace rozhodnutí prezidenta republiky z 11. března 2005 o přenesení pravomoci sjednat Protokol č. 14 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod na vládu. Dalším příkladem je rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 29. července 2008, kterým na základě čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy přenesl na vládu pravomoc ke sjednání ukončení platnosti Úmluvy o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu), založené na článku K.3 Smlouvy o Evropské unii, a protokolů s ní souvisejících.*

⁶³¹ Srov. *Ondřejek, P. Role prezidenta republiky při sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv. Jurisprudence, 2009, č. 1, s. 52*

⁶³² Postup uvedených orgánů je částečně rovněž upraven Směrnicí vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv. Zároveň je třeba dodat, že Ministerstvo zahraničních věcí ve smyslu § 6 odst. 3 písm. f) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, koordinuje a zabezpečuje přípravu, sjednávání a vnitrostátní projednávání smluv.

⁶³³ Ustanovení čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 2 písm. a) Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, schválené usnesením vlády č. 131 ze dne 11. února 2004

v podstatě nedochází, však předpokládá zmocnění ze strany prezidenta republiky, které je rozhodnutím podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy a ke své platnosti vyžaduje kontrasignaci.

Výkon uvedených pravomocí předpokládá spolupráci prezidenta republiky a vlády za účelem zachování jednotné politiky státu. Přesto vyvstává otázka, zda prezident může odmítnout vystavení plné moci ke sjednání mezinárodní smlouvy, na jejímž sjednání má zájem vláda. Takovýto postup by bylo možné předpokládat v případě, že má k takovéto smlouvě zásadní výhrady a upřednostnil by, aby k jejímu sjednání v určité podobě nedošlo. Předmětná otázka je v odborné literatuře diskutovaná jen v omezené míře. J. Malenovský vzhledem k neodpovědnosti hlavy státu a jeho postavení v parlamentní formě vlády poukazuje na to, že prezident republiky je v rámci výkonu svých „mezinárodních“ pravomocí ústavně povinen loajálně spolupracovat s vládou a musí se vystříhat jednání, jež by jednostranně a definitivně zmařila realizaci vůle vlády. Hlava státu tedy podle jeho názoru není při výkonu této pravomoci oprávněna přezkoumávat a fakticky vetovat politická rozhodnutí vlády, jež v tomto ohledu podléhají kontrole ze strany zákonodárního sboru.⁶³⁴ Ke stejnému závěru dochází i autoři studie zabývající se sjednáváním mezinárodních smluv z řad akademických pracovníků Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, podle nichž musí prezident republiky delegovat svou pravomoc (tedy v praxi zmocnit k podpisu) na vládu nebo člena vlády, pokud je o to vládou ohledně určité mezinárodní prezidentské smlouvy požádán.⁶³⁵

S uvedeným závěrem lze sice souhlasit, je však nezbytné jej v několika směrech doplnit. Především vázanost prezidenta republiky není dána ze samotného faktu kontrasignace, jak plyne z předchozích částí této práce, nýbrž vyplývá z působnosti vlády v oblasti zahraniční politiky, jejímž nástrojem jsou mezinárodní smlouvy. Uvážení prezidenta republiky při výkonu pravomoci sjednávat mezinárodní smlouvy je omezeno tím, že mu Ústava nesvěřuje oprávnění formulovat cíle zahraniční politiky, nýbrž je povinen respektovat v tomto směru politická rozhodnutí vlády. Přesto však jeho role při sjednávání mezinárodních smluv není formální. Kromě práva vyjádřit se k návrhu smlouvy v procesu jejího sjednávání a uplatňovat k němu připomínky, může odmítnout sjednání takové smlouvy, která by byla v rozporu s ústavním pořádkem, své stanovisko by však musel vládě náležitým způsobem odůvodnit.

⁶³⁴ Malenovský, J. Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. Právní rozhledy, 2009, č. 4, s. 123

⁶³⁵ Šturma, P. – Balaš, V. – Syllová, J. – Jirásková, V. Vybrané problémy sjednávání mezinárodních smluv a jejich vnitrostátního projednávání. Závěrečná studie k projektu Ministerstva zahraničních věcí č. RM 05/01/10 (zkr. verze). http://www.mzv.cz/file/570095/Vybrane_problemy_sjednani_mezinarodnich_sm_luv_res.pdf

Dosavadní praxe nasvědčuje tomu, že vzájemný vztah prezidenta republiky a vlády při sjednávání mezinárodních smluv respektuje předmětné rozdělení úloh. Prezident V. Klaus v několika případech vyjádřil své výhrady vůči obsahu některých sjednávaných mezinárodních smluv, není však známo, že by odepřením delegace pravomoci jejich sjednání znemožnil.⁶³⁶ V několika případech však delegoval sjednání konkrétní mezinárodní smlouvy na vládu, neboť s ní věcně nesouhlasil.⁶³⁷

6.3.5.3. Ratifikace mezinárodních smluv

Zatímco pravomoc prezidenta republiky sjednávat mezinárodní smlouvy zůstává stále poněkud stranou odborné diskuse, v posledním období byla především v souvislosti s procesem přijímání Lisabonské smlouvy věnována mimořádná pozornost jeho navazující pravomoci ratifikovat mezinárodní smlouvy. Ratifikace představuje akt, jímž se vnitrostátní projednávání mezinárodní smlouvy ukončuje a současně se na národní úrovni vytváří poslední předpoklad pro to, aby z projednávané mezinárodní smlouvy vznikl mezinárodněprávní závazek České republiky.⁶³⁸ Obecně platí, že přinejmenším v případě tzv. prezidentských smluv je ratifikace podmínkou toho, aby se mezinárodní smlouva stala pro Českou republiku závaznou. Je tedy zřejmé, že se z hlediska vnitrostátního procesu schvalování mezinárodních smluv jedná o pravomoc významnou.

Ústava ve svém čl. 63 odst. 1 písm. b) pouze stručně stanoví, že prezident „ratifikuje mezinárodní smlouvy“. Obdobně jako v případě procesu přijímání zákonů se nejedná o pravomoc, která je uskutečňována na návrh, nýbrž se jedná o závěrečnou fázi procesu vnitrostátního schvalování mezinárodních smluv. To znamená, že poté, co s ratifikací vysloví souhlas Parlament, vzniká prezidentovi povinnost rozhodnout v přiměřené době o ratifikaci

⁶³⁶ Výpovědnou hodnotu v tomto směru má nepochybně jeho stanovisko k přípravě smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem, kdy ve svém dopise místopředsedovi vlády a ministru zahraničních věcí C. Svobodovi ze dne 5. února 2004 vyslovil věcné výhrady k návrhu smlouvy, přičemž dodal, že by jí v předložené podobě nebyl ochoten podepsat a navrhl, aby Ministerstvo zahraničních věcí začalo vést o této smlouvě nové jednání. Pokud by tomu přitom tak nebylo, zvažoval by možnost převést pravomoc k vyjednávání na jinou instituci. Dopis prezidenta republiky ze dne 5. února 2004 ministru zahraničních věcí o smlouvě mezi Českou republikou a Svatým stolcem; znění publikováno in Pavlíček, V. O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3/Demokratický a laický stát, Praha: Karolinum, 2009, s. 410-413

⁶³⁷ Příkladem je již zmíněná *ad hoc* delegace pravomoci ke sjednání ukončení platnosti Úmluvy o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu). Prezident ve svém stanovisku uvedl, že „považuje vládou schválený postup za sporný jak právně, tak politicky, a proto se rozhodl nesjednat zmíněnou Úmluvu, ale přenesením své pravomoci ponechat odpovědnost za tento krok na vládě. Domnívá se, že to vládě umožní, aby svůj postup ještě jednou zvážila.“ (Tisková zpráva Kanceláře prezidenta republiky ze dne 30. července 2008, přístupná na <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/5525.shtml>).

⁶³⁸ Mlsna, P. – Kněžínek, J. Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace. Praha: Linde, 2009, s. 251-252

mezinárodní smlouvy. Zda je však prezident povinen ratifikovat každou smlouvu, se kterou vyslovil Parlament souhlas, nebo nikoliv, již z ústavní dikce jednoznačné není a vyžaduje širší výklad.

Hned v úvodu je třeba zmínit, že v dosavadní praxi nebylo vydáno negativní rozhodnutí prezidenta republiky o tom, že určitou smlouvu nebude ratifikovat, v některých případech však o ratifikaci nerozhodl bezprostředně, případně ratifikaci vůbec neprovedl. Jediným známým případem takového trvalého „odložení“ mezinárodní smlouvy je neratifikování Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě z roku 2004 prezidentem V. Klausem. Širší pozornost byla věnována rovněž odkladu ratifikace v případě Římského statutu Mezinárodního trestního soudu, o čemž bylo pojednáno výše, a Lisabonské smlouvy. V obou těchto případech byl zpochybňován soulad mezinárodních smluv s ústavním pořádkem. Ve druhém případě se prezident republiky netajil i věcným nesouhlasem. I když není znám případ, kdy by prezident V. Havel neratifikoval mezinárodní smlouvu, se kterou vyjádřil souhlas Parlament, lze usuzovat, že v tomto období zastával názor, že prezident republiky mezinárodní smlouvu buď ratifikuje, nebo ratifikaci odmítne, v důsledku čehož tato smlouva nevstoupí v platnost. Takovýto výklad předmětné pravomoci ve své monografii věnované jeho působení ve funkci uvádějí přinejmenším jeho bývalí spolupracovníci.⁶³⁹ Možnost odmítnout ratifikovat mezinárodní smlouvu i přes souhlas obou komor připustil i V. Klaus, který ve svém vyjádření adresovaném Ministerstvu práce a sociálních věcí k neratifikování výše uvedeného dodatkového protokolu uvedl, že „je-li po hlasování Parlamentu zřejmé, že nějaká mezinárodní smlouva je předmětem odporu sice menšinové, ale nikoliv nevýznamné části politické reprezentace státu, je třeba znovu uvážit, zda by taková smlouva měla být ratifikována.“⁶⁴⁰ Takovýto úsudek by přitom učinil prezident republiky sám, aniž by přitom byl vázán nějakou lhůtou.⁶⁴¹

Názory na tuto otázku se v odborné literatuře liší. Argumenty ve prospěch posledně uvedeného výkladu formuloval V. Šimíček, který zdůraznil, že ratifikace je výlučné a nepřenosné právo prezidenta. Podle jeho názoru lze konstatovat, že „proces sjednávání a schvalování mezinárodních smluv má určité fáze a jsou do něj vtaženi různí „hráči“ (ústavní instituce), kteří mohou sledovat někdy i značné rozdílné zájmy. Bez ratifikace však

⁶³⁹ *Chrastilová, B., Mikeš, P.* Prezident Václav Havel a jeho vliv na československý právní řád. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 228

⁶⁴⁰ Dopis Kanceláře prezidenta republiky ze dne 4. října 2004 zn. HRADP000CRB6, který byl odpovědí na dopis Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 20. září 2004. Citováno podle *Mlsna, P. – Kněžínek, J.* Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlašování a aplikace. Praha: Linde, 2009, s. 258-259

⁶⁴¹ *Mlsna, P. – Kněžínek, J.* Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlašování a aplikace. Praha: Linde, 2009, s. 259

mezinárodní smlouva nemůže být pro Českou republiku závaznou,⁶⁴² přičemž tu může provést pouze prezident. Dochází tak závěru, že prezident republiky může ratifikaci odmítnout, a to i v případě, že s ní Parlament vyslovil souhlas.⁶⁴³ Možnost odmítnout ratifikovat mezinárodní smlouvu přiznává prezidentu republiky rovněž Z. Koudelka, přičemž ve své argumentaci vychází zejména z toho, že její vláda nemůže k takovému kroku nijak donutit. V tomto smyslu neexistuje žádný právní mechanismus.⁶⁴⁴

Opačný názor formuloval v odborné literatuře především J. Malenovský, který na jedné straně odmítá, že by měl prezident republiky k mezinárodním smlouvám právo veta, na straně druhé však rovněž odmítá redukovat jeho pravomoc toliko na „notářskou“ funkci. Za správné řešení tak považuje „střední cestu“, která předpokládá, že v zájmu právních jistot budou exaktně vymezeny výjimečné okolnosti, za nichž může prezident republiky odložit (nebo dokonce odmítnout) ratifikaci, jež se od něj očekává.⁶⁴⁵ Ve své argumentaci poukazuje na to, že nepřímou volenou hlavou státu má toliko odvozenou legitimitu, zatímco Parlament je přímo volen lidem, pročež nelze pravomoci hlavy státu vykládat extenzivně na úkor pravomocí Parlamentu. „Z logiky a hodnot parlamentního řádu nelze obecně dovodit existenci oprávnění prezidenta republiky, které by mu umožňovalo neutralizovat účinky rozhodnutí Parlamentu i v případech, v nichž Ústava takovou neutralizaci výslovně nepředpokládá.“⁶⁴⁶ Uvedené navíc obzvlášť platí v případě mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy, s nimiž vyslovil Parlament souhlas dokonce většinou vyžadující přijetí ústavního zákona. Pokud má přitom prezident republiky ve vztahu k obyčejnému zákonu toliko právo veta, je nemyslitelné, aby naopak disponoval absolutním vetem ve vztahu k takovéto smlouvě.⁶⁴⁷

Závěrem své analýzy poukazuje J. Malenovský na tři faktory, jež jsou určující pro vztah prezidenta a vlády. Kromě neodpovědnosti prezidenta se jedná o politickou odpovědnost vlády za rozvíjení zahraniční politiky, která s její koncepcí přestupuje před Poslaneckou sněmovnou a Senát, jejichž podporu musí získat, aniž by byla podřazena hlavě státu. Posledním důvodem je možnost, že by hlava státu svým chováním založila mezinárodněprávní odpovědnost České republiky za protiprávní chování, za kterou by přitom

⁶⁴² Šimíček, V. Může prezident republiky odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy?, uveřejněno 19. ledna 2009 na blogu Jiné právo (<http://jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-republiky-odmtnout.html>)

⁶⁴³ Šimíček, V. Může prezident republiky odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy?, uveřejněno 19. ledna 2009 na blogu Jiné právo (<http://jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-republiky-odmtnout.html>)

⁶⁴⁴ Koudelka, Z. Prezident a mezinárodní smlouvy. Právník, 2009, č. 9, s. 936

⁶⁴⁵ Malenovský, J. Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. Právní rozhledy, 2009, č. 4, s. 122

⁶⁴⁶ Malenovský, J. Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. Právní rozhledy, 2009, č. 4, s. 122

⁶⁴⁷ Malenovský, J. Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. Právní rozhledy, 2009, č. 4, s. 122

v konečném důsledku rovněž odpovídala vláda. Jak již proto bylo uvedeno výše, hlava státu je podle jeho názoru povinna loajálně spolupracovat s vládou a musí se vystříhat jednání, kterým by jednostranně a definitivně zmařila realizaci vůle vlády.⁶⁴⁸ Dochází proto k závěru, že „prezident republiky je oprávněn podat návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem Ústavnímu soudu nebo odložit akt ratifikace souhlasně s přáním vlády v případech, kdy si to žádá významný politický zájem státu. Ve všech ostatních případech nemá ústavní prostor k vlastní úvaze a je povinen přikročit k ratifikaci mezinárodní smlouvy, která byla náležitě projednána ve všech předchozích etapách ratifikačního procesu.“⁶⁴⁹

Posledně uvedený závěr byl akceptován řadou autorů, jejichž argumentace se v podstatě opírá o obdobná východiska.⁶⁵⁰ Vychází z ní i J. Kysela, který se však domnívá, že prezident republiky má určitý širší prostor pro odmítnutí ratifikace v „krajních případech“, jejichž určení by však záviselo na posouzení více faktorů, např. velikosti většin v jednotlivých komorách, míry pozornosti věnované smlouvě a jejím problémům apod.⁶⁵¹ V odborné literatuře se ale lze setkat i s odlišnou argumentací, byť směřující ke stejnému závěru. Autoři P. Mlsna a J. Kněžínek kromě výše uvedených důvodů poukazují i na to, že již samotné sjednání prezidentské mezinárodní smlouvy je aktem prezidenta republiky, který tento akt činí buďto sám, anebo k jeho provedení vystavuje *ad hoc* plnou moc jiné osobě, zpravidla předsedovi vlády či ministrovi zahraničních věcí, popřípadě jinému členu vlády, jenž je potom oprávněn sjednat mezinárodní smlouvu s výhradou ratifikace. Platí přitom, že i když se prezident republiky na smluvních jednáních zpravidla nepodílí, je vždy informován o jejich průběhu. Kancelář prezidenta republiky je v tomto směru významným připomínkovým místem. Výsledný text mezinárodní smlouvy, který je posléze sjednáván a po vyslovení souhlasu Parlamentu postupován k ratifikaci, proto nemůže být pro něj překvapením. Pokud přitom prezident republiky určitou mezinárodní smlouvu sjednal nebo nechal sjednat, což je jeho výsostné ústavní právo, pak jí poté, co k její ratifikaci vysloví souhlas Parlament a co

⁶⁴⁸ Malenovský, J. Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. Právní rozhledy, 2009, č. 4, s. 122-123

⁶⁴⁹ Malenovský, J. Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. Právní rozhledy, 2009, č. 4, s. 123

⁶⁵⁰ Obdobně např. Bahýřová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 758-759; Ondřejek, P. Role prezidenta republiky při sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv. Jurisprudence, 2009, č. 1, s. 54; Malenovský, R. Může prezident republiky odmítnout (odložit) ratifikaci mezinárodní smlouvy? Právní rozhledy, 2009, č. 22, s. 812-821

⁶⁵¹ Diskusní příspěvek J. Kysely k postu V. Šimíčka Může prezident republiky odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy? na blogu Jiné právo, 19. ledna 2009, (<http://jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-republiky-odmtnout.html>)

není Ústavním soudem shledán její rozpor s ústavním pořádkem, musí také ratifikovat.⁶⁵² Existenci požadavku, aby „prezident republiky mezinárodní smlouvu – jakmile jsou odstraněny všechny překážky – ratifikoval bez zbytečného odkladu“, nakonec konstatoval i Ústavní soud, aniž by svůj závěr vyslovený jako *obiter dictum* dál rozvedl.⁶⁵³

Uvedený nástin diskuse zachycuje argumenty, jejichž relevanci při zodpovězení předmětné otázky nelze opominout. Postavení prezidenta při ratifikaci mezinárodní smlouvy nelze vykládat izolovaně, nýbrž v kontextu celého procesu sjednávání a schvalování mezinárodní smlouvy. Z tohoto pohledu nevstupuje prezident republiky do tohoto procesu až v jeho závěrečné fázi, nýbrž sám je zpravidla subjektem, který mezinárodní smlouvu sjednal, a kdo již tehdy mohl formulovat své připomínky k jejímu obsahu. Zároveň má prezident republiky povinnost i v této fázi tohoto procesu respektovat pravomoc vlády, resp. Parlamentu, v oblasti zahraniční politiky. Tyto skutečnosti znemožňují takový výklad čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy, podle kterého by toto ustanovení stanovilo prezidentu republiky právo veta ve vztahu k mezinárodní smlouvě právě v závěrečné fázi procesu jejich schvalování, tedy poté, co s ní vyslovily souhlas obě komory, když jinak po celou dobu předtím musel zájem vlády na sjednání mezinárodní smlouvy respektovat.

I v tomto případě však platí, že prezident republiky může odmítnout ratifikaci takové smlouvy, která je v rozporu s ústavním pořádkem. Uvedenou možnost je přitom třeba vykládat v kontextu jeho oprávnění podat návrh na zahájení řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavním pořádkem. Je nepochybné, že prezident republiky není povinen rozhodnout o ratifikaci po dobu, kterou potřebuje k podání návrh, resp. kterou potřebují k podání návrhu jiné aktivně legitimované subjekty, kterými jsou skupina poslanců a skupina senátorů. Překážku ratifikace přitom představuje i samotné řízení, během kterého prezident republiky počká na jeho výsledek, který je pro něj závazný. Pokud by totiž Ústavní soud konstatoval rozpor s ústavním pořádkem, takovýto nález by bránil ratifikaci předmětné smlouvy až do doby, než bude tento rozpor odstraněn.

Prezident republiky by měl pozdržet ratifikaci i v případě, že ho o odklad požádá vláda. I kdyby totiž mezinárodní smlouvu podepsal, předseda vlády by odkladu stejně dosáhl tím, že by příslušnou ratifikační listinu nekontrasignoval. Jinak si lze představit neratifikování mezinárodní smlouvy ze strany prezidenta pouze za výjimečných okolností.

⁶⁵² Mlsna, P. – Kněžínek, J. Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlásování a aplikace. Praha: Linde, 2009, s. 260

⁶⁵³ Nálež Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.)

6.3.5.4. Přijímání, pověřování a odvolávání vedoucích diplomatických misí

Do rámce širší pravomoci zastupovat stát navenek spadá i pravomoc prezidenta republiky přijímat vedoucí zastupitelských misí podle čl. 63 odst. 1 písm. d) Ústavy. Uvedené ustanovení se týká přijímání vedoucích diplomatických misí první a druhé třídy ve smyslu čl. 14 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích,⁶⁵⁴ přičemž prezident republiky je přijímá v souvislosti s jejich nástupem, kdy mu předají své pověřovací listiny. Přijetí předchází předběžné udělení souhlasu s osobou vyslance, přičemž již v tomto okamžiku by měla nastat shoda mezi prezidentem a vládou na tom, že Česká republika nemá vůči působení navrhnutého vyslance výhrady. Samotné přijetí pak má pouze ceremoniální charakter.

Ve smyslu čl. 63 odst. 1 písm. e) Ústavy prezident republiky zároveň pověřuje a odvolává vedoucí diplomatických misí České republiky v hodnosti mimořádného a zplnomocněného velvyslance. Ačkoliv předmětná pravomoc není vázána na návrh, osobu velvyslance doporučuje prezidentovi vláda na návrh Ministerstva zahraničních věcí. Prezident republiky následně schvaluje příslušné usnesení vlády svým podpisem a postupuje předsedovi vlády ke kontrasignaci.⁶⁵⁵ Participace vlády při výběru osoby nevyplývá jen z podmínky kontrasignace, nýbrž je důsledkem její působnosti v oblasti zahraniční politiky. Velvyslanci zastupující Českou republiku jsou totiž podřízeni právě vládě, resp. Ministerstvu zahraničních věcí, a pro výkon své funkce tak fakticky musejí mít její důvěru. Přesto však prezident republiky nemá povinnost jmenovat doporučeného kandidáta, má-li k němu výhrady, přičemž tuto možnost prezident v minulosti využil.⁶⁵⁶ I v takovém případě však musí při výběru vhodné osoby úzce spolupracovat s vládou, která mu doporučí jinou osobu. Na jmenování osoby velvyslance má vliv i skutečnost, že tato osoba musí před odjezdem do země, ve které má působit, získat souhlas přijímajícího státu se svým působením ve funkci velvyslance (tzv. agrément).

V případě odvolacích pravomocí je postup obdobný, prezident je však s ohledem na působnost vlády povinen odvolat velvyslance, pokud o to vláda požádá. Tato skutečnost vyplývá z jeho podřízenosti a z toho plynoucí odpovědnosti vůči vládě. Ve všech uvedených případech vyžaduje rozhodnutí prezidenta republiky kontrasignaci.

⁶⁵⁴ Podle tohoto ustanovení jsou vedoucí diplomatických misí rozděleni do tří tříd: a) velvyslanci nebo nunciové pověřeni u hlav států a jiní šéfové misí rovnocenné hodnosti, b) vyslanci, ministři a internunciové, pověřeni u hlav států, c) *chargés d'affaires*, pověřeni u ministrů zahraničních věcí.

⁶⁵⁵ *Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J. Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 461*

⁶⁵⁶ *Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J. Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 461*

6.3.6. Ostatní pravomoci

6.3.6.1. Jmenovací a odvolací pravomoci

Prezident republiky jmenuje podle čl. 62 písm. k) Ústavy všech sedm členů Bankovní rady České národní banky, včetně guvernéra a viceguvernéru,⁶⁵⁷ podle vlastního uvážení, aniž by jeho rozhodnutí vyžadovalo návrh jiného orgánu nebo kontrasignaci. Ve svém výběru je tak omezen toliko zákonem stanovenými podmínkami, jež musí kandidát na tuto funkci splňovat.⁶⁵⁸ Funkční období členů bankovní rady je 6 let, zákon však vylučuje, aby někdo zastával tuto funkci více než dvakrát. Odvolání členů vlády patří rovněž do pravomoci prezidenta, jedná se již však o pravomoc stanovenou zákonem, a tedy vyžadující kontrasignaci. Využití této pravomoci je navíc vázáno na zákonem stanovené důvody.

Ústava dále ve svém čl. 62 písm. j) ve spojení s čl. 97 odst. 2 svěřuje prezidentu republiky pravomoc jmenovat prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu na návrh Poslanecké sněmovny. Oba funkcionáře jmenuje prezident republiky na 9 let, bližší podmínky stanoví zákon.⁶⁵⁹ Mezi důvody zániku funkce zákon o Nejvyšším kontrolním úřadě stanoví i odvolání prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny, nevykonává-li funkci po dobu delší než šesti měsíců, nebo na základě pravomocného rozhodnutí Kárné komory Nejvyššího kontrolního úřadu, kterým byl vysloven návrh na odvolání z funkce.⁶⁶⁰ Jedná se o případy fakultativního odvolání, u nichž je jen na uvážení Poslanecké sněmovny a prezidenta, zda k odvolání přistoupí.

Mezi pravomoci prezidenta republiky dále patří jmenování a odvolávání předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže,⁶⁶¹ předsedu Energetického regulačního úřadu⁶⁶² a

⁶⁵⁷ K otázce, zda rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 20. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 14/01 (N 91/22 SbNU 267; 285/2001 Sb.). Dospěl přitom k závěru, že na tyto funkcionáře je třeba hledět primárně jako na členy Bankovní rady, přičemž Ústava neumožňuje, aby zákonem došlo k omezení samostatného jmenovacího oprávnění prezidenta republiky toliko na část členů Bankovní rady. Na předmětný nálezn je v této práci několikrát odkazováno.

⁶⁵⁸ § 6 odst. 4 až 8 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁵⁹ § 10 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁶⁰ § 10 odst. 9 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁶¹ § 1 odst. 3 a 6 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

⁶⁶² § 17b odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění zákona č. 211/2011 Sb. (účinnost od 18. srpna 2011). Až do uvedené nominace byl předseda Energetického regulačního úřadu jmenován a odvoláván vládou.

předsedu Českého statistického úřadu,⁶⁶³ přičemž ve všech uvedených případech, s výjimkou odvolání předsedu Energetického regulačního úřadu, vykonává svou pravomoc na návrh vlády. Na návrh Senátu jmenuje a odvolává předsedu a inspektory Úřadu na ochranu osobních údajů.⁶⁶⁴ Zvláštní zákony stanoví podmínky, jaké musí splňovat osoba, jež má být jmenována do uvedených funkcí, a s výjimkou předsedy Českého statistického úřadu i důvody, pro které takováto osoba může být odvolána z funkce. V případě předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a předsedy Energetického regulačního úřadu se jedná o situace, kdy po dobu delší než 6 měsíců nevykonávají svou funkci nebo narušili-li závažným způsobem nezávislost nebo nestrannost (nebo důstojnost) těchto úřadů.⁶⁶⁵ Předsedu Českého statistického úřadu odvolá pouze na návrh Senátu, a to buď z obdobného důvodu nevykonávání činnosti po dobu 6 měsíců, nebo pokud přestal splňovat jednu z podmínek jmenování.⁶⁶⁶ Posléze uvedený důvod se uplatní i ve vztahu k inspektorům tohoto úřadu.⁶⁶⁷

Zákon svěřuje hlavě státu i pravomoc jmenovat a odvolávat rektory veřejných vysokých škol, a to na návrh akademického senátu, který se podává prostřednictvím ministra školství, mládeže a tělovýchovy.⁶⁶⁸ V případě vojenských vysokých škol takovýto návrh předkládá ministr obrany.⁶⁶⁹ Prezident republiky rovněž jmenuje a odvolává předsedu Akademie věd České republiky, a to z členů jejího Sněmu a na návrh Sněmu, který projednala vláda.⁶⁷⁰ Zvláštní povahu má nakonec jeho pravomoc jmenovat vysokoškolské profesory, která je již od dob první republiky svěřena tradičně právě hlavě státu. Jmenování profesorem totiž není jmenováním do úřadu, nýbrž toliko udělením akademického titulu, s čím koresponduje i zákonná úprava příslušného řízení o jmenování. Podmínkou jmenování je přitom návrh vědecké rady vysoké školy, který je prezidentu republiky podaný prostřednictvím ministra.⁶⁷¹ Zda a na jaké vysoké škole určitý profesor působí, již však není předmětem rozhodování prezidenta republiky, nýbrž příslušných orgánů vysoké školy. Všechny uvedené pravomoci se úzce dotýkají akademických svobod na vysokých školách a

⁶⁶³ § 3 odst. 2 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě

⁶⁶⁴ § 32 odst. 1 a § 33 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů

⁶⁶⁵ Srov. § 1 odst. 8 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a § 17b odst. 6 zákona o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)

⁶⁶⁶ § 32 odst. 7 a 8 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů

⁶⁶⁷ § 34 odst. 3 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů

⁶⁶⁸ § 10 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů

⁶⁶⁹ § 95 odst. 7 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů

⁶⁷⁰ § 10 odst. 2 zákona č. 283/1992 Sb., o Akademii věd České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁷¹ § 73 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů

s nimi spojené ústavně garantované hodnoty svobody vědeckého bádání ve smyslu čl. 15 odst. 2 Listiny,⁶⁷² přičemž tato skutečnost se promítá i do rozsahu uvážení, který prezidentu republiky v těchto případech náleží. Zejména v případě jmenování profesorů lze předpokládat existenci nároku osoby navržené vědeckou radou, aby byla při nejbližší možné příležitosti jmenována, přičemž věcný přezkum „odbornosti“ ze strany prezidenta republiky z povahy věci nepřichází v úvahu. Z těchto důvodů je proto namístě restriktivní výklad uvážení prezidenta republiky, které by oprávnění prezidenta republiky odmítnout jmenování rektorem nebo profesorem zužovalo na případy, kdy pro takovéto jmenování nejsou splněny zákonem stanovené předpoklady. Tak tomu nakonec bylo i v již zmíněném případě nejmenování rektora Univerzity Hradec Králové, v jehož případě měl prezident republiky pochybnosti o platnosti jeho lustračního osvědčení.⁶⁷³

6.3.6.2. Vrchní velitel ozbrojených sil

Mezi tradiční pravomoci náležející hlavě státu patří i postavení vrchního velitele ozbrojených sil ve smyslu čl. 63 odst. 1 písm. c) Ústavy, jejíž obsah je blíže upraven jak na úrovni ústavního pořádku, tak především v příslušných zákonech. Podle § 3 odst. 2 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, se ozbrojené síly člení na Armádu České republiky, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž. Prezident republiky je nejvyšším služebním orgánem v ozbrojených silách. Jako vrchní velitel ozbrojených sil schvaluje základní vojenské řády, jmenuje a odvolává náčelníka Vojenské kanceláře prezidenta republiky, propůjčuje vojenským útvarům, vojenským zařízením a vojenským záchranným útvarům čestné a historické názvy, jakož i bojové prapory.⁶⁷⁴ Tyto pravomoci lze označit za převážně ceremoniální, přičemž zásadní kompetence z hlediska správy a řízení ozbrojených sil náleží vládě a Ministerstvu obrany.

Podle čl. 63 odst. 1 písm. g) Ústavy prezident republiky jmenuje a povyšuje generály. Na návrh vlády a po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny jmenuje prezident republiky náčelníka Generálního štábu Armády České republiky.⁶⁷⁵ Na návrh vlády ho také odvolává, podřízen je však ministrovi obrany. Mezi jeho další pravomoci patří nařízení a zrušení

⁶⁷² Srov. výklad k čl. 15 Listiny podle *Pavlíček, V. a kol.* Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář – 2. díl. Práva a svobody. Linde: Praha, 2002, s. 166-168

⁶⁷³ Viz poznámka pod čarou 353

⁶⁷⁴ § 5 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁷⁵ § 7 odst. 4 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů

mobilizace ozbrojených sil, jež činí na návrh vlády,⁶⁷⁶ a může povolit občanu České republiky vstup do ozbrojených sil jiných států.⁶⁷⁷ Všechna uvedená rozhodnutí vyžadují kontrasignaci ze strany předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

6.3.6.3. Vyhlášení voleb

Prezident republiky vyhláší rovněž volby do zastupitelstev krajů⁶⁷⁸ a obcí.⁶⁷⁹ Na základě rozhodnutí Rady Evropské unie vyhláší též volby do Evropského parlamentu, a to nejpozději 90 dnů před jejich konáním.⁶⁸⁰ Ve všech třech případech se jedná o kontrasignovaná rozhodnutí, přičemž prezident republiky a předseda vlády mají povinnost shody na určitém termínu. V případě voleb do Evropského parlamentu vyplývá termín jejich konání přímo ze zákona.

6.3.6.4. Udělování a propůjčování státních vyznamenání

S postavením hlavy státu souvisí pravomoc prezidenta republiky propůjčovat a udělovat státní vyznamenání ve smyslu čl. 63 odst. 1 písm. h) Ústavy, jejíž bližší úprava je obsažena v zákonu č. 154/1994 Sb., o státních vyznamenáních České republiky. Jak výslovně stanoví tento zákon, propůjčením nebo udělením státních vyznamenání jednotlivcům oceňuje stát jejich vynikající občanské zásluhy o budování svobodné demokratické společnosti, výsledky práce, úsilí o obranu vlasti, hrdinské a jiné výjimečné činy. Vyznamenání se rozdělují na řády, kterými jsou Řád Bílého lva a Řád Tomáše Garrigua Masaryka, a medaile, kterými jsou Medaile Za hrdinství a Medaile Za zásluhy.

Návrhy na propůjčení nebo udělení vyznamenání předkládají prezidentu republiky Poslanecká sněmovna, Senát a vláda, může však postupovat i z vlastní iniciativy. Při rozhodování o tom, komu propůjčí nebo udělí vyznamenání, není prezident republiky žádným z uvedených návrhů vázán, na straně druhé jakékoliv jeho rozhodnutí vyžaduje kontrasignaci ze strany předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Současně může prezident republiky svým rozhodnutím zmocnit výkonem této pravomoci jiný orgán, i takovéto rozhodnutí však musí být kontrasignováno.

⁶⁷⁶ § 23 odst. 4 zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon)

⁶⁷⁷ § 34 zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon)

⁶⁷⁸ § 3 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

⁶⁷⁹ § 3 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

⁶⁸⁰ § 3 odst. 1 a 3 zákona č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů

Závěr

Poněvadž předmětem této práce bylo obecné pojednání o postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, je namíste pokusit se i v jejím závěru o určitá obecnější hodnocení.

Skutečnost, že Ústava vymezuje prezidentu republiky možnost přijímat samostatná rozhodnutí nebo postupovat nezávisle na stanovisku vlády, nelze apriorně považovat za negativní toliko z toho důvodu, že se jedná o prvek neodpovídající klasickému modelu parlamentní formy vlády. Širší srovnání ústavních systémů jiných evropských zemí, které rovněž vycházejí z uvedeného modelu, vypovídá o tom, že řada z nich připouští jeho samostatné uvážení alespoň v některých otázkách, čímž mu umožňuje účinně plnit zejména funkci garanta řádného fungování ústavního systému a moderátora politických sporů. Takováto povaha je nakonec vlastní i větší části jeho pravomocí, jejichž výkon nepodléhá kontrasignaci ze strany předsedy vlády. Typicky jsou to kreační pravomoci vůči vládě, rozpuštění Poslanecké sněmovny, jakož i jmenování vrcholných představitelů těch ústavních orgánů, jež jsou nezávislé na vládě. Samostatné uvážení prezidenta republiky má přitom své opodstatnění nejen z hlediska funkčního, ale svým způsobem je kompatibilní i s tradičně silnějším postavením prezidenta v českém ústavním vývoji.

Dostatečným argumentem proti samostatnému uvážení prezidenta republiky není bez dalšího jeho neodpovědnost, ačkoliv právě na ní v tomto kontextu poukazuje řada autorů. I tu je třeba zdůraznit, že prezident je k výkonu své funkce dostatečným způsobem ústavně i demokraticky legitimován, když je volen na společné schůzi obou komor Parlamentu. Skutečnost, že v průběhu svého volebního období nemůže být odvolán, jej přitom této legitimacy nezavazuje. Z hlediska principu demokratického a právního státu to navíc ani neznamená, že se při výkonu svých samostatných pravomocí sám stává suverénem nebo neomezeným vládcem, neboť i tehdy je vždy vázán ústavním pořádkem a zákony, přičemž jeho akty obecně nejsou vyloučeny ze soudního přezkumu. Kritika z pozic politické neodpovědnosti navíc jen těžko obstojí v kontextu doby, kdy se v případě řady zákonem zřízených správních orgánů obecně akceptuje jejich politická neodpovědnost v tom smyslu, že jejich vedoucí představitelé nemohou být bez dalšího odvolání vládou.

Tyto závěry přitom mají relevanci i ve vztahu k výkladu těch pravomocí prezidenta, u nichž rozsah jeho uvážení není apriorně zřejmý a vyžaduje širší rozbor. Klíčovou otázkou přitom představuje jeho role při přijímání rozhodnutí na návrh vlády, nebo s jejím souhlasem prostřednictvím kontrasignace. Její zodpovězení totiž nemůže být založeno jen na obecných

principech klasického pojetí parlamentní formy vlády, nýbrž se do něj musí promítnout modifikace tohoto pojetí ze strany českého ústavodárce, relevantní ústavní zvyklosti nebo relevantní praxe ústavních orgánů. Právě na základě tohoto obecnějšího zhodnocení dochází tato práce k závěru, že prezident republiky má možnost nevyhovět návrhu nebo podnětu politicky odpovědné vlády, není-li takováto jeho povinnost stanovena výslovně nebo neplyne-li z jiných důvodů, jimž je věnována pozornost v poslední části této práce.

Problémem dnešní právní úpravy z hlediska vzájemného vztahu prezidenta republiky a vlády, případně Parlamentu, tak není obecně možnost prezidenta republiky postupovat podle vlastního uvážení, nýbrž spíš účelnost takového postupu v jednotlivých případech. Z tohoto pohledu by *de constitutione ferenda* měla být zvažena opodstatněnost zejména samostatného výkonu práva milosti a pravomoci jmenovat členy Bankovní rady České národní banky. V prvním případě by zařazení mezi kontrasignované pravomoci umožňovalo kontrolu jejího výkonu prostřednictvím jiného ústavního orgánu. Ve druhém případě by se odstranila určitá nesystémovost v případě jmenovacích oprávnění, neboť Česká národní banka je jediný ústavní orgán, jehož členové jsou jmenováni na základě samostatného rozhodnutí prezidenta, zatímco ve všech ostatních případech na takovémto jmenování participuje buď vláda, nebo jedna z komor Parlamentu. Bylo by proto namístě, aby nezávislost České národní banky nebyla garantována toliko jedním orgánem, čehož by mohlo být dosaženo například tím, že by jmenování členů bankovní rady předcházelo souhlasu jedné z komor Parlamentu, jako je tomu v případě jmenování soudců Ústavního soudu. Pravomoc jmenovat guvernéra a viceguvernéry by zároveň mohla být výslovně svěřena do jeho samostatné působnosti. Případná změna by měla odstranit i opomenutí ústavodárce, který nepromítl existenci Nejvyššího správního soudu do ústavní pravomoci jmenovat jeho funkcionáře.

Navzdory tomu, že mezi prezidentem republiky a vládou dochází příležitostně ke střetům ohledně výkladu vzájemných kompetencí, nelze této skutečnosti přiznat povahu systémového nedostatku, který by vyvolával pochybnosti ohledně funkčnosti dnešního právního vymezení jejich vzájemných vztahů. To samozřejmě nebrání diskusi o případných ústavních změnách, nečiní je však nezbytnými nebo dokonce akutními. V zásadě lze konstatovat, že v případě kreačních pravomocí vůči vládě odpovídá současná právní úprava tradičnímu vymezení a jeho logice. Prezident republiky má sice formálně široké oprávnění při výběru předsedy vlády, vždy ale musí vycházet z požadavku, aby jim jmenovaná vláda získala důvěru. Ostatní kreační rozhodnutí ve vztahu k vládě již ale činí vždy s jeho souhlasem, případně v důsledku hlasování Poslanecké sněmovny. V případě jmenování soudců a představitelů orgánů moci soudní, resp. orgánů, jež nejsou vládě odpovědny, zas

uvážení prezidenta republiky plní roli určité garance nezávislosti těchto úřadů na vládě. Prezident naopak musí při výkonu svých pravomocí respektovat působnost vlády při přijímání politických rozhodnutí, a to zejména v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, přičemž svým postupem nemůže výkon vládních pravomocí znemožňovat.

Pokud existuje prostor pro kritiku a doplnění dnešní právní úpravy, je tomu tak především ve vztahu k některým jejím dílčím částem. Jedná se nepochybně o upřesnění způsobu volby prezidenta republiky, tedy zda k němu dochází veřejně nebo tajně, případně jakým způsobem se o této otázce rozhodne. Není přitom podstatné, jakou variantu zákonodárce upřednostní, měl by jí však stanovit jednoznačně, tedy mimo jakoukoliv pochybnost. Dále by mělo dojít k doplnění vymezení náhradního výkonu pravomocí prezidenta tak, aby byla vyloučena existence jakékoliv situace, která by mohla případně znemožnit řádné fungování ústavních orgánů. Příkladem takové situace je možnost, že by žádný orgán nemohl vyhlásit volby do Poslanecké sněmovny nebo Senátu. Ústava by se zároveň měla vypořádat s otázkou, zda ztráta volitelnosti není důvodem zániku funkce prezidenta, jakož i umožnit její zánik v případě, pokud prezident republiky dlouhodobě nemůže vykonávat své pravomoci. S ohledem na princip proporcionality při omezení základních práv a svobod by mělo být umožněno rovněž zmírnění sankce pozbytí možnosti získat úřad prezidenta republiky, která nastává bez dalšího v důsledku nálezu Ústavního soudu, kterým byl prezident uznán vinným ústavněprávním deliktem velezrady.

Abstrakt

Pro parlamentní formu vlády je typické, že v ní má hlava státu postavení orgánu *sui genesis*, jehož úlohou je především reprezentovat stát jako celek a být garantem řádného fungování jí předvídaných demokratických procesů v rámci organizace státní moci. Samotná však stojí mimo soutěž politických sil ve státě, není ze své funkce politicky odpovědná a s výjimkou velezrady nebo jiného deliktu obdobné intenzity jí nelze ani stíhat. Obecná působnost v oblasti moci výkonné zas náleží vládě, která politicky odpovídá parlamentu, jehož hlasováním může být vždy dosaženo jejího odstoupení. Tato její odpovědnost se přitom vztahuje i na akty hlavy státu, neboť ty ke své platnosti vyžadují její souhlas ve formě kontrasignace.

Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky uvedený obecný rámec přesahuje, neboť jeho pravomoci, jejichž výkon v některých případech dokonce nepodléhá souhlasu vlády nebo jiného ústavního orgánu, mu umožňují aktivnější účast na přijímání politických rozhodnutí. Otázka, zda takovéto postavení je slučitelné s jeho neodpovědností, však zůstává dosud předmětem veřejné diskuse, aniž by na jejím řešení byla obecná shoda. Základním problémem v této souvislosti zůstává samotný vztah prezidenta republiky k vládě, a to konkrétně otázka, zda může při výkonu těch svých pravomocí, na kterých participuje i vláda formou návrhu nebo kontrasignace, nerespektovat její stanovisko z důvodu svého věcného nesouhlasu.

Předmětem této práce je především obecné pojednání o postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky, místo vyčerpávajícího shrnutí všech současných i historických aspektů tohoto úřadu je však její ambicí poukázat na slabá místa dnešní právní úpravy, jejichž výklad není jednoznačný a umožňuje vznik ústavněprávních sporů. Hlavní pozornost bude přitom věnována právě již výše naznačené otázce rozsahu uvážení prezidenta republiky při výkonu těch jeho pravomocí, na kterých se podílejí vláda nebo jiné ústavní orgány. Práce dochází k závěru, že neodpovědnost prezidenta republiky a kontrasignace jako podmínka platnosti některých jeho rozhodnutí samy o sobě neznamenají, že je prezident republiky vždy povinen respektovat návrh nebo stanovisko vlády.

Práce je členěna do jednotlivých kapitol, jež postupně pojednávají o vzniku a zániku funkce prezidenta republiky, jeho zastupování, významu politické odpovědnosti a institutu kontrasignace, jeho právní odpovědnosti a v závěru jsou rozebrány jeho jednotlivé pravomoci, a to právě z hlediska rozsahu jeho uvážení při jejich výkonu.

Summary

In terms of government structure, the constitutional system of the Czech Republic is based on the principles of the parliamentary form of government. That means executive powers are vested in the Government (Council of Ministers), which is accountable to the Parliament through the vote of confidence. The Head of State as a *pouvoir neutre* plays usually a representative and integrating role in this system. On the contrary the President lacks the political accountability and the Parliament (or another voting body) does not have any direct way of holding him accountable for his action. Except for high treason he also cannot be prosecuted for his actions during his term. The Government therefore usually influences the exercise of his powers by countersigning his acts or decisions.

Nevertheless, the role of the Czech President within the constitutional system is not only ceremonial; through his powers he can also actively participate in the adoption of political decisions. He can even exercise some of his expressly granted powers not subject to approval of the Government or any other constitutional body. But is such extent of powers compatible with the fact of his non-accountability? The public debate about these issues has been arising repeatedly since the adoption of the Czech Constitution without achieving any general consensus about the answers. The core question concerns the President's relations to the Government and the Parliament, namely, if he in case of exercise of a shared power can refuse the proposal or consideration of politically accountable Government.

The subject of these theses is primarily a general treatise on the role of the President in the constitutional system of the Czech Republic. Instead of an exhaustive summary of all current and historical aspects of this institution, it is the ambition of this work to point out to some weak points of today's constitutional regulation, the interpretation of which is ambiguous and allows the creation of disputes. The main attention will be paid just to the above outlined scope of discretion of the President upon exercise of his powers shared with other constitutional bodies, including the Government, which is unlike the President politically accountable to the Parliament. Theses yet concludes that the mere fact of non-accountability of the President and countersignature as a condition for validity of his decisions, don't mean as such themselves that the President must always respect the position of the Government or that has lost any chance of usage of his own political discretion.

The work is divided into chapters that are dealing with appointment and termination of the office of the President, acting for president, the political accountability of the President

and the meaning of countersignature, his legal accountability and impeachment. In the last chapter his powers and the scope of discretion by each of them are discussed.

Seznam použité literatury

Komentáře

- Bahýľová, L. – Filip, J. – Molek, P. – Podhrázký, M. – Suchánek, R. – Šimíček, V. – Vyhnánek, L.* Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010
- Filip, J. – Holländer, P. – Šimíček, V.* Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007
- Hendrych, D., Svoboda, C. a kol.* Ústava České republiky. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997
- Klíma, K. a kol.* Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009
- Mikule, V.- Sládeček, V.* Zákon o Ústavním soudu – komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod. Praha: Eurolex Bohemia, 2001
- Pavlíček, V. – Hřebejk, J.* Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář – 1. díl. Praha: Linde, 1998
- Pavlíček, V. a kol.* Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář – 2. díl. Práva a svobody. Linde: Praha, 2002
- Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J.* Ústava České republiky, Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007
- Wagnerová, E., - Dostál, M. – Langášek, T. – Pospíšil, I.* Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007

Monografie

- Adamovich, L. K. – Funk, B.-Ch. – Holzinger, G.* Österreichisches Staatsrecht. Bd. 2. Staatliche Organisation. Wien, New York: Springer, 1998
- Barnett, H.* Constitutional & Administrative Law. London – Sydney – Portland: Cavendish Publishing Limited, 2004
- Bartuška, J. a kol.* Československé státní právo. Praha: Orbis, 1953
- Biehl, H.* Die Gegenzeichnung im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot, 1971
- Cassese, A.* International Law. Second Edition. Oxford University Press, 2005
- Filip, J.* Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2001
- Grote, R.* Das Regierungssystem der V. französischen Republik: Verfassungstheorie und -praxis. Baden-Baden: Nomos Verl.-ges., 1995
- Gronský, J. – Hřebejk, J.* Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I. (1918-1948). Praha: Karolinum, 1999
- Gronský, J.* Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II/A. (1945-1948). Praha: Karolinum, 2002
- Gronský, J.* Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa III. (1968-1989). Praha: Karolinum, 2000

- Holländer, P.* Základy všeobecné státovědy. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009
- Huber, E. R. (Hrsg.)* Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. Band 2. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Kohlhammer, 1986
- Chemerinsky, E.* Constitutional law: principles and policies. New York: Aspen Publisher, 2006
- Chovanec, J.* Československá socialistická federácia. Bratislava: Pravda, 1978
- Chrastilová, B., Mikeš, P.* Prezident Václav Havel a jeho vliv na československý právní řád. Praha: ASPI Publishing, 2003
- Janeček, R.* Odpovědnost prezidenta republiky a vlády. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1922
- Klimek, A.* Boj o Hrad /1./ Hrad a pětka. Vnitropolitický vývoj Československa 1918-1926 na půdorysu zápasu o prezidentské nástupnictví. Praha: Panevropa, 1996
- Koja, F.* Allgemeine Staatslehre. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1993
- Krejčí, J.* Problém právního postavení hlavy státu v demokracii. Praha: Vydavatelstvo časopisu „Moderní stát“, 1935
- Kysela, J.* Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů. Praha: Eurolex Bohemia, 2004
- Kysela, J.* Právo na odpor a občanskou neposlušnost. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Brno: Doplněk, 2006
- Marečková, L.* Milosti. Ohnisko lidství v trestním právu. Praha: Academia, 2007
- Maurer, H.* Staatsrecht I., Grundlagen. Verfassungsorgane. Staatsfunktionen. 4. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2005
- Miřička, A.* Trestní právo procesní. Praha: Všehrd, 1932
- Mlsna, P. – Kněžíněk, J.* Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlásování a aplikace. Praha: Linde, 2009
- Montesquieu, Ch.* O duchu zákonů. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003
- Neubauer, Z.* Státověda a theorie politiky. Praha: Jan Leichter, 1947
- Novotný, O., Vanduchová, M. a kol.* Trestní právo hmotné – I. Obecná část. Praha: ASPI, 2007
- O'Brien, D. M.* Constitutional Law and Politics. Struggles for Power and Governmental Accountability. Volume One. Sixth Edition. New York: W. W. Norton & Company, 2005
- Oppenheim, L.* Mezinárodní právo. Svazek I., Mír. Praha: Orbis, 1924
- Orosz, L. – Šimuničová, K.* Prezident v ústavním systéme Slovenskej republiky. Bratislava: VEDA, 1998
- Pavlíček, V. a kol.* Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda. Praha: Linde, 1998
- Pavlíček, V. a kol.* Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1., 2. vyd., Praha: Linde, 2008

- Pernthaler, P.* Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. 2., völlig neubearb. Aufl. New York; Wien: Springer, 1996
- Potočný, M. – Ondřej, J.* Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část. 3. doplněné a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2002
- Sartori, G.* Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků. Praha: Slon, 2001
- Schabas, W. A.* The UN International Criminal Tribunals: The Former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone. Cambridge: University Press, 2006
- Schulz, A.* Die Gegenzeichnung. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung. Berlin: Duncker & Humblot, 1978
- Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.* Československý prezident republiky. Praha: Orbis, 1934
- Solnař, V. – Fenyk, J. – Císařová, D. – Vanduchová, M.* Systém českého trestního práva. Praha: Novatrix, 2009, Část první
- Stern, K.* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band II. Staatsorgane. Staatsfunktionen. Finanz- und Haushaltverfassung. Notstandverfassung. München: C. H. Beck, 1980
- Suchánek, R. – Jirásková, V. et al.* Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009
- Syllová, J. – Kolář, P. – Kysela, J. – Georgiev, J. – Pecháček, Š.* Parlament České republiky. 2. podstatně přepracované vydání. Praha: Linde, 2008
- Šturma, P.* Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002
- Tabery, E.* Hledá se prezident. Praha: Respekt Publishing, a. s., 2008
- Vile, M. J. C.* Constitutionalism and the Separation of Powers (2nd ed.) Indianapolis: Liberty Fund, 1998
- von Herrnritt, R.* Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1909
- Weyr, F.* Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937
- Weyr, F.* Soustava československého práva státního. Praha: Fr. Borový, 1924
- Weyr, F. – Neubauer, Z. (ed.)* Ústavní listina Československé republiky. Její znění s poznámkami. Praha: Orbis, 1931
- Wintr, J.* Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010
- Zdobinský, S. a kol.* Československá ústava. Praha: Panorama, 1988

Články

- Ackerman, B.* The new separation of powers. 113 Harvard Law Review 633
- Adamus, V.* K důvodům vzniku a zániku náhradního výkonu funkcí prezidenta republiky. Správní právo, 2004, č. 5-6, s. 265-276
- Adamus, V.* O jmenování, demisi a odvolávání vlády a jejích členů. Správní právo, 1996, č. 2, s. 73-80

- Adamus, V.* O promulgaci, vetu, podpisu a vyhlášení zákonů. *Správní právo*, 1995, č. 2, s. 81-92
- Adler, F.* President republiky in *Hácha, E. – Hoetzel, J. – Weyr, F. – Laštovka, K. (ed.)* Slovník veřejného práva československého. Svazek III. Brno: Polygrafia, 1934, s. 543-555
- Baxa, B.* Prozatímní ústava z 13. listopadu 1918 a postavení presidenta republiky. *Česká revue*, 1919, 385-395
- Bárta, J.* Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému. *Právník*, 2007, č. 2, s. 135-151
- Bárta, Z.* Prezidentova velezrada podle § 96, 15. dubna 2004, *Britské listy* (<http://blisty.cz/art/17698>)
- Bartoň, M.* Rozhodování prezidenta republiky na návrh a rozhodování s kontrasignací – několik poznámek k rozhodnutí NSS ve věci justičních čekatelů. in *Šimíček, V.* Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 120-125
- Conley J. J.* Remembering King Baudouin, Witness to Life. *Life and Learning*, XIV, 2004, s. 113
- Constatinesco V. – Pierré-Caps, S.* France: The Quest for Political Responsibility of the President in the Fifth Republic in *European Constitutional Law Review*, 2006, č. 2, s. 341-357
- Filip, J.* Diskuse o způsobu volby prezidenta in *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, č. 4, 281-288
- Filip, J.* K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu in *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 1, s. 21-39
- Filip, J.* Prezidentské volby v roce 2003 a počítání času v ústavním právu. in *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2003, č. 1, s. 59-62
- Fišer, J.* Imunita presidenta republiky, *Parlament*, ročník V., 1926, s. 41-52
- Frieden, L.* Luxembourg: Parliament Abolishes Royal Confirmation of Laws, [2009] 7 *Internet Journal of Constitutional Law* 539
- Hasenkopf, P.* Jak to bylo s ratifikací Římského statutu Mezinárodního trestního soudu. *Právní rozhledy*, 2009, č. 20, s. 727-732
- Hasenkopf, P.* Klaus brání částečnému bezvládí, *Lidové noviny*, 13. dubna 2011
- Herc, T.* Rozsah politického uváženia prezidenta pri výkone jeho menovacích právomocí in *Justičná revue*, 2010, č. 8-9, s. 869-890
- Herzog, R.* *Entscheidung und Gegenzeichnung* in *Festschrift für Gebhard Müller. Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1970, s. 117-139
- Hoetzel, J.* K osnově o trestním stíhání presidenta republiky a členů vlády. in *Pocta k sedmdesátým narozeninám univ. prof. dra Augusta Miřičky*, Praha: Československá společnost pro právo trestní, 1933, s. 139-143
- Hoetzel, J.* President republiky. *Věstník ministerstva vnitra Republiky československé*, 1919, č. 3-4, s. 53-58; pokračování č. 7, s. 141-142
- Joachim, V.* K otázce trestní odpovědnosti hlavy státu. *Parlament*, I., 1922, s. 377-379

- Jyränki, A.* Finland: Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency. *in* *European Constitutional Law Review*, 2007, č. 3; 285-306
- Kaveňa, M.* Ústava ČR a ratifikace Římského statutu Mezinárodního trestního soudu. *Trestněprávní revue*, 2003, č. 12, s. 360-362
- Kirov, V.* Prezident Bulharské republiky v systému dělby moci. *in* *Pavlíček, V. a kol.* Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Sborník statí a texty ústav. I. část, Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 1999, s. 163-172
- Klokočka, V.* Cesty české ústavnosti. *in* *Kokeš, M. – Pospíšil, I. (ed.)* In dubio pro libertate. Úvahy nad ústavními hodnotami a právem. Pocta Elišky Wagnerové u příležitosti životního jubilea. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 15-21
- Klokočka, V.* Ústava a Klausův sklon vládnout, *Právo*, 27. dubna 2006
- Komárek, J.* Jedná proti demokratickému řádu země, *Lidové noviny*. 13. dubna 2011
- Koudelka, Z.* Postavení prezidenta. *Právní rádce*, 1999, č. 1, s. 5-8
- Koudelka, Z.* Prezident a mezinárodní smlouvy. *Právník*, 2009, č. 9, s. 929-939
- Koudelka, Z.* Změny postavení prezidenta na Slovensku a v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. *in* *Pavlíček, V. a kol.* Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Sborník statí a texty ústav. II. část, Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 2000, s. 177-191
- Kratochvíl, J.* Římský statut Mezinárodního trestního soudu není v rozporu s Ústavou. *Právní rozhledy*, 2007, č. 15, s. 537-543
- Krejčí, J.* O zodpovědnosti a nezodpovědnosti hlavy republikánského státu. *Parlament*, roč. I.
- Krejčí, J.* Podléhají právní akty presidenta republiky kontrole nejvyššího správního soudu? *in* Pocta k šestadesátim narozeninám dr. Karla Lašťovky, Bratislava, 1936, s. 221-232
- Krejčí, J.* Právní odpovědnost hlavy státu a její francouzský vzor. *Parlament*, ročník I., 1922, s. 279-283
- Kudrna, J.* Demise premiéra znamená demisi celé vlády. 30. července 2004, *Britské listy* (<http://blisty.cz/art/19100.html>)
- Kysela, J.* Přímá volba prezidenta republiky jako symptom krize legitimacy ústavního systému? *in* *Šimíček, V. (ed.)* Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 42-59
- Lašťovka, K.* Poznámky k návrhu zákona o trestním stíhání presidenta republiky a členů vlády dle § 34., 67. a 79. ústavní listiny. *Právní obzor*, 1926, s. 230-233, 264-268
- Malenovský, J.* Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy*, 2009, č. 4, s. 115-124
- Malenovský, J.* Znovu k navrhované ratifikaci Římského statutu Českou republikou. *Právní rozhledy*, 2007, č. 22, s. 803-808
- Malenovský, R.* Je prezident republiky při jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu skutečně omezen výhradně na soudce Nejvyššího soudu? *Právní rozhledy*, 2008, č. 7, s. 245-254
- Malenovský, R.* K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky. *Právník*, 2010, č. 1, s. 1-36

- Malenovský, R.* Může prezident republiky odmítnout (odložit) ratifikaci mezinárodní smlouvy? *Právní rozhledy*, 2009, č. 22, s. 812-821
- Martins, A.* The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in the Action. *in European Constitutional Law Review*, 2006, č. 2, 81-100
- Matoušek, L.* Nad některými rozhodnutími soudní moci ve věci jmenování soudců prezidentem republiky. *Správní právo*, 2008, č. 1, s. 46
- Maurer, H.* Die Gegenzeichnung nach dem Grundgesetz *in Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für Karl Carstens zum 70. Geburtstag am 14. 12. 1984.* Köln: Carl Heymans Verlag KG, 1984, s. 701-719
- Maurer, H.* Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht? *Die öffentliche Verwaltung*, 1966, č. 19-20, s. 665-675
- Melichar, E.* Geschichte und Funktion der Gegenzeichnung, insbesondere in der österreichischen Verfassungsentwicklung *in Festschrift Hans Lentze.* Innsbrück-München: Universitätsverlag Wagner, 1969, s. 397-428
- Menzel, E.* Ermessenfreiheit des Bundespräsident bei der Ernennung der Bundesminister? *Die öffentliche Verwaltung*, 1965, č. 17-18, s. 581-597
- Mikule, V.* Soudní ochrana proti rozhodnutí, jímž byl předseda soudu odvolán z funkce – nová otázka. *Právní zpravodaj*, 2006, č. 3, s. 14-16
- Mlsna, P.* Ústavněprávní aspekty volby prezidenta republiky *in Právník*, 2009, č. 1, 46-74
- Ondřejek, P.* Role prezidenta republiky při sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv. *Jurisprudence*, 2009, č. 1, s. 46-55
- Pavlíček, V.* Jak je to s počítáním funkčního období. *Právo*, 12. března 2003; citováno podle *Pavlíček, V.* O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3/Demokratický a laický stát, Praha: Karolinum, 2009, s. 254-255
- Pavlíček, V.* K ústavnímu postavení Bankovní rady ČNB, *Parlamentní zpravodaj*, 2001, roč. 7, č. 1, s. 17-18
- Pavlíček, V.* Několik předběžných poznámek k jmenovacím a odvolacím pravomocem prezidenta republiky. *Lege artis*, 2006, č. 2, s. 42-45
- Pavlíček, V.* O soudech a soudcích a pravomocích prezidenta. *Právo*, 13. 4. 2005; podle *Pavlíček, V.* O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3/Demokratický a laický stát, Praha: Karolinum, 2009, s. 274-277
- Pavlíček, V.* O ústavních problémech milosti a amnestie v České republice. *in Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám.* Codex, Praha 1998, s. 150-166
- Pavlíček, V.* O ústavních změnách po rozpadu sovětského bloku. *in Pavlíček, V. a kol.* Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Sborník statí a texty ústav. I. část, Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 1999, s. 9-17
- Pavlíček, V.* Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? *in Šimíček, V. (ed.)* Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 129-148
- Pavlíček, V.* S premiérem padá i vláda. *Právo*, 19. dubna 2001, podle *Pavlíček, V.* O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3/Demokratický a laický stát, Praha: Karolinum, 2009, s. 256-257

Pavlíček, V. Teoretická koncepce Ústavy ČR. (Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí) *in* *Kysela, J. (ed.)* Deset let Ústavy ČR, východiska, stav, perspektivy, sborník příspěvků. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 78-88

Pavlíček, V. Znovu k institutu milosti. *in* Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008, s. 231-236

Rychetský, P. Soudní přezkum aktů prezidenta republiky. *in* *Šimíček, V. (ed.)* Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 149-157

Scheuner, U. Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung *in* Festschrift für Gebhard Müller. Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1970

Schlaich, K. Die Funktionen des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge. *in* *Isensee, J. – Kirchhof, P. (Hrsg.)* Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band II. Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes. Heidelberg: C. F. Müller Juristische Verlag, 1987

Strauß, W. Der Bundespräsident und die Bundesregierung. Die öffentliche Verwaltung, 1949, s. 272-276

Šimíček, V. Může prezident republiky odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy?, uveřejněno 19. ledna 2009 na blogu Jiné právo (<http://jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-republiky-odmtnout.html>)

Šimíček, V. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. *in* *Šimíček, V. (ed.)* Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 158-168

Šimíček, V. – Kysela, J. Ústavní právo *in* *Bobek, M. – Molek, P. – Šimíček, V. (eds.)* Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita, 2009, s. 297-329

Šturma, P. – Balaš, V. – Syllová, J. – Jirásková, V. Vybrané problémy sjednávání mezinárodních smluv a jejich vnitrostátního projednávání. Závěrečná studie k projektu Ministerstva zahraničních věcí č. RM 05/01/10 (zkr. verze). http://www.mzv.cz/file/570095/Vybrane_problemy_sjednávání_mezinarodnich_sm_luv_res.pdf

Táborský, E. Naše nová ústava. Praha: Čin, 1948

Tănăsescu, E. S. The President of Romania, Or: The Slippery Slope of a Political System. *in* European Constitutional Law Review, 2006, č. 4, s. 64-97

Wagnerová, E. Prezident republiky a Ústavní soud. *in* *Šimíček, V. (ed.)* Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 97-109

Wintr, J. Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů *in* *Šimíček, V. (ed.)* Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno: Masarykova univerzita a Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 24-34

Wintr, J. Smí prezident republiky nejmenovat způsobilého kandidáta soudcem? *in* Jurisprudence, 2008, č. 6, s. 39-45

Wyrzykowski, M. – Cieleń, A. Poland – semi-presidentialism or 'rationalised parliamentarism'? *in* European Constitutional Law Review, 2006, č. 2, 253-267

Judikatura Ústavního soudu České republiky

nález ze dne 21. prosince 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)
nález ze dne 12. dubna 1994 sp. zn. Pl. ÚS 43/93 (N 16/1 SbNU 113; 91/1994 Sb.)
nález ze dne 17. prosince 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (30/1998 Sb.; 163/9 SbNU 399)
nález ze dne 20. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 14/01 (N 91/22 SbNU 267; 285/2001 Sb.)
nález ze dne 26. ledna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.)
nález ze dne 12. září 2006 sp. zn. II. ÚS 53/06 (N 159/42 SbNU 305)
nález ze dne 12. prosince 2006 sp. zn. Pl. ÚS 17/06 (N 222/42 SbNU 457)
nález ze dne 12. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 87/06 (N 139/46 SbNU 313)
nález ze dne 26. listopadu 2008 sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.)
nález ze dne 28. července 2009 sp. zn. Pl. ÚS 9/09 (N 166/54 SbNU 117)
nález ze dne 3. listopadu 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.)
nález ze dne 9. září 2010 sp. zn. Pl. ÚS 6/07 (66/2010 Sb.)
nález ze dne 6. října 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (294/2010 Sb.)
nález ze dne 19. dubna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (119/2011 Sb.)
usnesení ze dne 2. února 1998 sp. zn. II. ÚS 40/98
usnesení ze dne 25. června 1998 sp. zn. III. ÚS 18/98 (U 41/11 SbNU 317)
usnesení ze dne 21. října 1998 sp. zn. III. ÚS 36/98 (U 60/12 SbNU 481)
usnesení ze dne 16. května 2000 sp. zn. II. ÚS 137/2000 (U 16/18 SbNU 421)
usnesení ze dne 20. března 2001 sp. zn. Pl. ÚS 58/2000 (U 11/21 SbNU 513)
usnesení ze dne 9. ledna 2007 sp. zn. Pl. ÚS 66/06
usnesení ze dne 1. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/09 (U 16/54 SbNU 607; 312/2009 Sb.)
usnesení ze dne 2. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/09
usnesení ze dne 15. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/09 (U 18/54 SbNU 621)
usnesení ze dne 31. srpna 2010 sp. zn. Pl. ÚS 35/10

Judikatura Nejvyššího správního soudu

rozsudek ze dne 27. dubna 2006 č. j. 4 Aps 3/2005-35
rozsudek ze dne 21. května 2008 č. j. 4 Ans 9/2007-197
usnesení ze dne 26. června 2006 č. j. Vol 32/2006-45

Judikatura jiných domácích soudů

usnesení Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky ze dne 8. července 1992 sp. zn. II. ÚS 312/92, Sb. n. a u. ÚS ČSFR č. 7

usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. listopadu 1994 sp. zn. 1 Co 227/94

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

rozsudek ze dne 6. ledna 2011 ve věci stížnosti č. 34932/04 – *Paksas proti Litvě*

Judikatura Nejvyššího soudu Spojených států amerických

Free Enterprise Fund v. Public Company Accounting Oversight Board, 561 U. S. ____ (2010)

Humphrey's Executor v. United States, 295 U.S. 602 (1935)

Mistretta v. United States, 488 U. S. 361 (1988)

Myers v. United States, 272 U. S. 52 (1926)

Nixon v. United States 506 U. S. 224 (1993)

United States v. Curtiss-Wright Export Corporation, 299 U. S. 57 (1936)

Judikatura jiných zahraničních soudů

rozhodnutí ze dne 16. února 1983 sp. zn. 2 BvE 1, 2, 3, 4/83 (BVerfGE 62, 1 – *Bundestagsauflösung*)

usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 28. června 1999 sp. zn. I. ÚS 30/99 (182/1999 Z. z.)

rozhodnutí Ústavního soudu Litvy ze dne 31. března 2004 č. 14/04

rozhodnutí Ústavního soudu Polska z 20. května 2009 sp. zn. Kpt. 2/08