

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Veronika Žlebková

Význam kontrasignace na výkon pravomocí prezidenta

Diplomová práce

Olomouc 2011

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Význam kontrasignace na výkon pravomocí prezidenta vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 30. září 2011

.....

Veronika Žlebková

Ráda bych na tomto místě poděkovala vedoucímu mé diplomové práce, Doc. JUDr. Jiřímu Jiráskovi, CSc., za jeho ochotu, pomoc a odborné rady poskytnuté k vypracování diplomové práce.

Já, níže podepsaná Veronika Žlebková, autorka diplomové práce na téma Význam kontrasignace na výkon pravomocí prezidenta, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2002 Sb., správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47, Česká Republika

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech UP, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá Knihovna UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

Prohlašuji, že moje osobní údaje výše uvedené jsou pravdivé.

V Olomouci dne 30. září 2011

.....
Veronika Žlebková

Obsah

1	Úvod	8
2	Státní moc a Česká republika	10
2.1	Moc Výkonná	13
2.2	Postavení prezidenta.....	15
2.2.1	Pravomoci prezidenta	19
2.2.2	Dělbá pravomocí.....	19
2.2.2.1	Pravomoci bez spolupodpisu.....	20
2.2.2.2	Pravomoci podléhající spolupodpisu	21
2.2.3	Prezidentova rozhodnutí a jiné úkony.....	21
2.2.4	Míra volnosti při výkonu pravomocí	24
2.2.5	Přímá volba prezidenta.....	25
3	Kontrasignace.....	27
3.1	Obecně k pojmu kontrasignace.....	27
3.2	Historický vývoj	27
3.2.1	Prozatímní ústava 1918.....	28
3.2.2	První československá ústava 1920.....	29
3.2.3	Ústava československé republiky 1948	30
3.2.4	Ústava Československé socialistické republiky 1960	31
3.2.5	Ústavní zákon o československé federaci 1968	32
3.2.6	Porevoluční ústavní změny.....	33
3.3	Úprava podle ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky	33
3.3.1	Kontrasignované pravomoci	33
3.3.2	Důsledky.....	34
3.3.2.1	Platnost	35
3.3.2.2	Odpovědnost	35
3.3.2.3	Důvěra Poslanecké sněmovny vůči vládě	37
3.3.3	Zvláštní případy	38
3.3.4	Rozhodnutí	39
3.3.4.1	Náležitosti rozhodnutí	40

3.3.5	Procesní stránka.....	41
3.3.5.1	Tvorba rozhodnutí	41
3.3.5.2	Kontrasignace	42
3.3.5.3	Výkon rozhodnutí	44
3.3.5.4	Povaha procesu rozhodování.....	44
4	Výkon vybraných pravomocí podléhajících kontrasignaci.....	46
4.1	Zahraniční politika	46
4.1.1	Zastupování státu na venek (čl. 63 odst. 1 pís. a) Ústavy)	46
4.1.2	Přijímání (čl. 63 odst. 1 pís. d) Ústavy), pověřování a odvolávání vedoucích zastupitelských misí čl. 63 odst. 1 pís. e) Ústavy)	47
4.1.3	Sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv (čl. 63 odst. 1 pís. b) Ústavy)	48
4.2	Domácí politika.....	51
4.2.1	Propůjčení a udělení státních vyznamenání (čl. 63 odst. 1 pís. h) Ústavy)	51
4.2.2	Vyhlašování voleb do Parlamentu české republiky (čl. 63 odst. 1 pís. f) Ústavy) a voleb do obecních a krajských zastupitelstev (čl. 63 odst. 2 Ústavy).....	52
4.2.3	Právo udělovat amnestie (čl. 63 odst. 1 pís. j) Ústavy).....	53
4.3	Obrana státu	54
4.3.1	Vrchní velitel ozbrojených sil	54
4.3.2	Jmenování a povyšování generálů (čl. 63 odst. 1 pís. g) Ústavy).....	56
4.4	Jmenovací pravomoci prezidenta republiky	57
4.4.1	Jmenování soudců (čl. 63 odst. 1 pís. i) Ústavy)	57
5	Závěr.....	60
6	Bibliografie	62
7	Shrnutí	67
8	Seznam klíčových slov.....	69

Seznam zkratk

ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
FS	Federální shromáždění
MS	mezinárodní smlouva
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NS	Národní shromáždění
NSS	Nejvyšší správní soud
PS	Poslanecká sněmovna
zn. poz. př.	ve znění pozdějších předpisů

1 Úvod

Ústava označuje prezidenta jako hlavu státu. Představuje hlavního reprezentanta republiky a v době První republiky byl díky osobě Tomáše Garriguea Masaryka i symbolem demokratického státu. Tématem této práce je Význam kontrasignace na výkon pravomocí prezidenta. Diplomová práce by neměla být však jen strohým popisem institutů, postupů a ústavněprávních vztahů. Budu se snažit najít odpovědi na otázky, zda je současná úprava striktní z hlediska pohledu vzájemného vztahu prezidenta i vlády a zda Ústava dává možnosti řešení jejich sporů. Dále mě bude zajímat, jaká práva jim náleží a splněním kterých povinností jsou vázáni. A samozřejmě v této souvislosti i ukázat význam institutu vládního spolupodpisu prezidentských aktů. Kontrasignaci vidím jako pojítko těchto ústavních orgánů, jejichž vztahy jsou vděčným tématem k diskusi, v posledních letech i častým zdrojem podnětů k hledání řešení vzniklých konfliktů.

Zpracování tématu jsem pojala tak, že se jím budu zabývat nejen v abstraktní rovině, vezmu v potaz i ústavně-politické aspekty věci, budu se snažit najít i širší souvislosti vybraného problému, protože všechno souvisí se vším a i ve zdánlivě nesouvisejících skutečnostech můžeme najít původ problému nebo jeho řešení. Ale budu se zabývat i konkrétními otázkami, kde poukážu na souvislosti uvedené v jejich obecném vymezení. Pokud si vezmeme ústavní zakotvení látky, je třeba brát v úvahu nejen znění ústavních norem, ale i jejich samotné uskutečňování v praxi a reálné naplňování ústavních institutů. Poukážu na vztah vymezení institutu *de constitutione lata* a jeho praktickou realizaci. Poznatky čerpám nejen ze samotného ústavního práva, ale i jiných právních odvětví, jako je správní právo nebo mezinárodní právo veřejné. Vzhledem k politickému aspektu věci se v rámci svých úvah dotknu vedle státopědeckých otázek i politologických. V následujícím textu se opírám o výklad nejen jazykový, jakožto základního východiska interpretace a poznání právních norem, ale i o výklad systematický nebo historický, to abychom pochopili veškeré vzájemné spojitosti. Komparace mezinárodní i historická se bude týkat jak pozitivního vymezení, tak i reálného fungování.

V první části práce se hodlám zabývat vymezení pojmu moci, resp. státní moci a její uplatňování v České republice a rozebrat dělbu moci tak, aby se našla vzájemná spojitost s postavením prezidenta a následně i s výkonem jeho pravomocí.

Následně v druhé části rozeberu jednotlivé aspekty kontrasignace, podmínky uplatňování, včetně těch procesních, a její důsledky. V poslední části bych chtěla výše jmenované okruhy otázek analyzovat u jednotlivých prezidentských pravomocí a upozornit na některé problematické či sporné otázky, to proto, abych ukázala, že institut kontrasignace není jen formálním přežitkem, ale i v současné úpravě má své opodstatnění, a to zejména při řešení otázky postavení prezidenta a jeho (ne)odpovědnosti, a následně najít význam v procesu rozhodování při realizaci výkonné moci.

2 Státní moc a Česká republika

Pokud se v následujícím textu chci zabývat vzájemným vztahem prezidenta a vlády při výkonu jejich působnosti, jakožto orgánů moci výkonné, bylo by vhodné nejdříve objasnit pojem moci, potažmo státní moci jako takové.

Jedna ze státovědných definicí pojmu moc je, že se jedná o „společenský jev, jehož základem jsou vztahy mezi jednotlivci, společenskými skupinami a institucemi. V rámci těchto vztahů se lze setkat nejen s projevy vzájemného respektování, ale také ovlivňování, které vystupují jako organizující faktor společnosti lidí.“¹ Stát je charakterizován jako společenství obyvatelstva na určitém území, vůči nimž prostřednictvím soustavy svých orgánů efektivně vykonává státní moc. Proto státní moc lze vymezit jako schopnost státu mít vliv na společenské vztahy, respektive na chování subjektů takového vztahu. A to i navzdory jejich vůli a pod hrozbou sankce. V moderním státě je moc postavena na principech legality a legitimacy. Tedy že její uplatňování, působení a realizace se děje pouze na základě a v mezích zákona. Legitimita je pak založena jak na legalitě, tak na politické legitimitě (uznání autority, respektování stanovených pravidel, vyjádření důvěry ze strany společnosti). Společnost se dobrovolně podřizuje takovému působení, svěruje se pod její ochranu. Na druhou stranu stát tak sice koná z určitého mocenského postavení, ale pořád s vědomím, že je to jen „podmíněný“ stav, který může být kdykoli změněn a odejmut v případě ztráty důvěry.

Podle základních ustanovení Ústavy České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve zn. poz. př.) je zdrojem veškeré moci ve státě lid. Ten ji také vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. Ta slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny, která je vyjádřena svobodným hlasováním při zachování principu rovnoprávnosti občanů, úcty k lidským právům, svobodám a ochrany menšiny.

Vytváření státní politiky je tedy svěřeno jednotlivým (ústavním) orgánům. Jejich působnost vymezují jak ústavní, tak obyčejné zákony. A to tak, že každý z nich

¹ SVATOŇ, Jan. In FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan, ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 13

(ať už jsou to komory Parlamentu, prezident, vláda, ústřední správní úřady, včetně ministerstev) má i svou specifickou úlohu. Současná úprava uplatňování státní moci je koncipována na klasické Montesquieovy triády dělby moci. Rozlišujeme moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Přičemž dochází k tomu, že výkon určité „základní“ moci ústava svěřuje několika orgánům (zákonodárná náleží komorám Parlamentu České republiky, výkonná hlavě státu a vládě, soudní pak soustavě obecných soudů a Ústavnímu soudu). A naopak jeden subjekt realizuje více pravomocí (například případy kdy je zákonodárná iniciativa svěřena vládě nebo její oprávnění vydávat právní předpisy). Veřejná moc v České republice není uskutečňována jen přímo státem, konkrétně jeho orgány. Ale projevem principu decentralizace moci je vznik (nejen) územní samosprávy. A i zde můžeme najít rozdělení pravomoci normotvorby a výkonu mezi zastupitelstvo a radu územní samosprávného celku.

Vrátíme-li se k výše uvedenému, že zdrojem moci je lid, tak nejsilnější postavení z hlediska legitimity si drží orgány moci zákonodárné. Od nich pak odvozujeme legitimitu dalších mocí. Vznik nové vlády (jakožto vrcholný orgánu moci výkonné) bývá zpravidla v souvislosti s volbami do Dolní komory a dále ji musí Poslanecká sněmovna vyslovit důvěru. Vláda sice může sama vydávat právní předpisy, ale vždy jen na základě a v zákonných mezích, které určuje Parlament. Podobně moc soudní. Soudci jsou při rozhodování vázáni zákonem a mezinárodní smlouvou, které jsou součástí právního řádu. Do funkce jsou ustanovováni rozhodnutím prezidenta. A právě hlavu státu volí obě komory Parlamentu. Sám prezident je sice ze své funkce neodpovědný, ale díky institutu kontrasignace za část jeho aktů přebírá odpovědnost vůči PS vláda.² „Zatímco v komunistických státech se i na postavení hlavy státu odrážela teorie jednoty moci, v západních státech se i na hlavě státu a jejím postavení projevuje buď spolupráce a vzájemná kontrola mocí v parlamentním systému nebo jejich oddělenost v systému prezidentském,“ jak uvádí Zdenka Polívková³. Dále připomíná, že v nekomunistických státech je hlava státu zařazována do moci výkonné. V parlamentních formách vlády pak má své postavení po boku vládního orgánu a při výkonu svých působností úzce spolupracují.

² stejně i JANSTOVÁ, Kateřina. In SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústava České republiky v praxi*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. str. 180

³ POLÍVKOVÁ, Zdenka. *Prezident v posttotalitním státě*. 1. vydání. Praha: VŠEHRD, 1994. str. 11

Posílené postavení prezidenta mělo za následek i vznik tzv. poloprezidentských režimů (příkladem může být například V. francouzská republika). Je však otázka zda takovýto model je zvláštní samostatnou formou vlády nebo jen modifikací parlamentní formy vlády. Jde totiž o zvýraznění postavení hlavy státu v parlamentních systémech. Tedy posílení moci výkonné na úkor moci zákonodárné, ovšem nikdy ji nenahrazuje. V čele systému stojí prezident, jmenuje vládu a ve stanovených případech ji i řídí. V ostatních záležitostech vláda koná nezávisle na prezidentovi a dokonce může být na určitou dobu i zmocněna k přijetí určitých opatření formou nařízení, ač je jinak potřeba tak učinit výhradně zákonem. Hlava státu s tímto systémem vlády bývá obvykle volena přímo občany a díky takto posílené legitimitě mu jsou dány i širší kompetence. Ovšem takové tvrzení nelze zcela zobecňovat. Samotná přímá volba totiž ještě nezaručuje silné postavení (příkladem jsou prezidenti Rakouska nebo Slovenské republiky). A na druhou stranu nelze automaticky prohlásit, že rozsáhlé pravomoci jsou projevem poloprezidentského režimu.

Pokud výše uvedené budeme chtít vztáhnout na Českou republiku, dostáváme se do specifické situace. Jak uvádí Vladimír Zoubek, tak česká „prezidentská instituce je „odvozena“ (formou volby prezidenta) legislativní složkou (typický parlamentní model), ale na druhé straně absentuje odpovědnost prezidenta z výkonu funkce (čl. 54 odst. 3 Ústavy) a de facto odvolatelnost ze strany Parlamentu (prezidentský model). Určitá dvojakost a vyváženost obou modelů je pro český ústavní mechanismus typická: Česká republika je parlamentní republikou⁴ ⁵ s významným postavením prezidenta republiky dle čl. 62 Ústavy na jedné straně a na druhé straně se prezident ocitá v pozici „prodloužené ruky“, kooperativní

⁴ Pavel Höllander uvádí tři základní znaky parlamentarismu: 1. specifické postavení hlavy státu. 2. zásadu kreační závislosti vlády na parlamentu. V případě České republiky ji představuje nutnost vyslovení důvěry PS nově jmenované vládě. 3. Politická odpovědnost vlády parlamentu, bez ohledu zda je svým charakterem konstruktivní (jako v čl. 67 odst. 1 Základního zákona SRN) nebo destruktivní (vlastní řadě evropských ústav, včetně té české v čl. 73 odst. 2) HÖLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 1. vydání. Praha: VŠEHRD, 1995. str. 155

⁵ Jan Filip konkrétně vyjmenovává, které tradiční znaky parlamentní formy vlády odpovídají České republice: dualismus výkonné moci, prezident jmenuje ministerského předsedu a na jeho návrh i další členy vlády, důvěra PS, odpovědnost vlády PS, prezidentská neodpovědnost, kontrasmace prezidentských aktů, vzájemná vazba zákonodárné a výkonné moci (PS může vyslovit nedůvěru vládě a další kontrolní pravomoci, které vůči vládě uplatňuje. Prezident může PS rozpustit), prezident je spíše symbolem státu než rozhodující činitel atd. FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky I. díl*. 4. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003.

expozitivity exekutivy v úzce specifických oblastech (čl. 63 Ústavy).⁶ Ve srovnání s Ústavní listinou z roku 1920 můžeme sledovat jak určitou snahu o kontinuitu, resp. návrat k ústavním poměrům jí založenými. Tak současně i významné modifikace ve vztazích ústavních orgánů, které determinují formu vlády. Vliv vlastních historických zkušeností, jakož i prvků soudobého standardu vyspělých demokracií je nesporný.

2.1 Moc Výkonná

Úprava exekutivy byla v Ústavě zařazena do hlavy třetí v člancích 54 až 80. Ty dávají základní působnost a limity činnosti orgánům, které ji vykonávají. Ústava řadí mezi exekutivní orgány nejen prezidenta a vládu, ale také státní zastupitelství a dále správní úřady, včetně ministerstev, orgánu územní samosprávy. Moc výkonná je obsahově široký pojem. Zahrnuje v sobě moc vládní, také i veřejnou správu. Proto je na místě zařazení do této hlavy jak nejvyšší ústavní orgány a instituce, tak i ty jiné, které jsou exekutivními orgány z materiálního hlediska. A to i vzhledem faktu, že žádný ústavní orgán není výlučným nositelem určité moci. Jak už jsem se dříve zmínila i PS má v rámci své působnosti svěřené i exekutivní pravomoci a naopak správní úřady mohou vykonávat i jinou než správní činnost. A z toho důvodu by bylo neefektivní (a kvůli své obsáhlosti prakticky i nemožné) přesné rozdělení takových kompetencí a vyčlenění do zvláštní hlavy. Vzhledem k výše uvedenému si dovoluji konstatovat, že pozitivně definovat samotný pojem moci výkonné je obtížné. Obecně lze však říci, že exekutivou bude vše, co nespadá do okruhu moci zákonodárné a soudní.

Co se týče otázky samotné realizace výkonné moci, pak v této oblasti je Ústava ve své úpravě ještě skromnější. Jak uvádí Jan Filip, v Ústavě můžeme najít výčet jen prezidentských aktů, zatímco vládě je Ústavou svěřena zbytková působnost. Tedy to, co není ústavním (včetně Ústavy samotné) nebo obvyčejným zákonem svěřeno jinému orgánu (bez ohledu na to, zda by to měl být sám prezident, ministerstvo nebo jiní vykonavatelé veřejné správy).⁷ Zdeněk Koudelka pak konstatuje, že „exekutiva je stavěna na principu nikoliv monokracie, ale duality

⁶ ZOUBEK, Vladimír. In GERLOCH, Aleš, HŘEBEJ, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. 4. vydání. Praha: Prospektum spol. s.r.o., 2002. str. 191

⁷ FILIP, Jan. Aktuální Ústavněprávní otázky výkonné moci. In HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2004. str. 20

prezidenta a vlády. To samozřejmě může vést ke konfliktům, které jsou však podstatou dělby moci. Rozhodující pro řešení je ústavně dána pravomoc, nikoli odpovědnost za určité akty.“⁸ Ústava rozhodně nevytváří systém postavený na základě hierarchického uspořádání. Jednotlivé orgány stojí vedle sebe, vláda není nadřazena prezidentovi (a naopak můžeme tvrdit, že hlava státu při výkonu svých pravomocí není podřízena vládě)⁹. Prezident je hlavou státu, monokratickým orgánem, volený oběma komorami zákonodárského sboru. Na druhou stranu vláda je vrcholným orgánem výkonné moci, typický orgán kolegiální, složeným z předsedy vlády, místopředsedů a ministrů, kteří stojí v čele svého resortního ministerstva. Jejich počet není rigidně určen (na rozdíl od Prozatímní ústavy, která stanovila sedmnácti člennou vládu). Ustanovení jednotlivých členů do funkce je výrazem kreačním kompetence prezidenta. Každý z těchto subjektů má vlastní okruh působnosti, stejně tak jako své individuální pravomoci. Přesto je však jejich postavení vzájemně propojené. A svým způsobem se i ovlivňují. Stejně jako k platnosti svého rozhodnutí potřebuje prezident spolupodpis příslušné odpovědné osoby nebo naopak vláda k výkonu své působnosti vyžaduje určitou součinnost ze strany hlavy státu, tak i jejich případné nekonání bude mít na ně vliv. Jan Bárta taky připomíná, že „prezident a vláda jsou dvěma složkami moci výkonné, které jsou navzájem spjaty a navzájem na sobě určitým způsobem závislé. Tomuto vztahu byly v roce 1919 dány celkem tři roviny, vytvářející spolu určitou logickou jednotu a to: jmenování vlády prezidentem, vztah prezidenta k vládě po dobu, kdy je vláda ve funkci, kontrasignace prezidentských aktů vládou.“¹⁰ Úpravu spolupráce orgánů exekutivy dává i samotná Ústava, je to však úprava jen obecná, rámcová. Detailnější pravidla jsou pak stanovena ve zvláštních právních předpisech, které upravují právě výkon jednotlivých pravomocí.

⁸ KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident a mezinárodní smlouvy* (online). law.muni.cz, 15. června 2011. (cit. 15. 6. 2011) Dostupné na <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_smlouvy/Koudelka_Zdenek_1038_.pdf >

⁹ Stejně k této otázce přistupuje Jan Kysela: „Zahrnutí prezidenta republiky i vlády do jediné hlavy ústavy je proto třeba rozumět především ve smyslu vzájemného ovlivňování a koordinace, nikoliv podřizování jednoho ústavního orgánu druhému.“ KYSELA, Jan. *Prezident republiky v ústavním systému ČR- perspektiva ústavněprávní*. In NOVÁK, Miroslav, BRUNCLÍK, Miloš. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. 1. vydání. Praha: Dokořán, s. r. o., 2008. str. 238

¹⁰ BÁRTA, Jan. *Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému*. Právník, 2007, roč. CXLVI, č. 2, str. 135-151.

2.2 Postavení prezidenta

„Postavení prezidenta je koncipováno zásadně buď bezprostředně v rámci exekutivy, kde má stejně intenzivní ne-li silnější pravomoci jako vláda nebo jako nejvyšší orgán přes souvislost s exekutivou od vlády odlišný. Skutečnosti, že dva nejvyšší orgány, hlava státu a vláda mají obdobou náplň činnosti, kde však hranice jejich kompetencí nemohou být vždy vyznačeny tlustou čarou, jsou si teoretikové vědomi a mluví o dyarchii, duumvirátu a bipolárním systému, nebo metaforicky o dvouhlavé sanii. Činí tak odborníci ze zemí, kde je tento systém aplikován i ze zemí, kde se na něj dívají zvenčí“.¹¹ První varianta s posíleným postavením úřadu hlavy státu odpovídá prezidentské formě vlády. Parlamentní systém pak té druhé. Prezident je ve svém postavení oslaben, přesto stále za výkon své funkce neodpovědný. Vedle něj (tedy nikoli v nadřazeném postavení) je pak stavěna vláda, která jeho odpovědnost přebírá. Při výkonu svých působností tyto orgány spolupracují. A to i v případě, že část svých pravomocí vykonávají samostatně, resp. bez obligatorního souhlasu jiného orgánu. Může se tak projevat určitá ústavní zvyklost.¹²

Při hledání odpovědi na otázku postavení českého prezidenta republiky budeme vycházet z faktu, že Česká republika je zemí s parlamentní formou vlády. Prezident republiky je volen Parlamentem na společné schůzi obou komor na dobu pěti let. A z výkonu své funkce není odpovědný. Úpravu jeho postavení můžeme najít nejen v Ústavě, resp. ústavních zákonech, ale také i v běžných zákonech, protože podle čl. 63 odst. 2 mu přísluší i jiné než ústavou upravené pravomoci, pokud tak stanoví zákon. Ovšem pro stanovení charakteru takového postavení jsou určující také i ústavní obyčeje, ústavní zvyklosti nebo tradice¹³. Příkladem může být případ sporu prezidenta a předsedkyně Nejvyššího soudu o jmenování dalšího místopředsedy. Ten se dostal až před Ústavní soud, který nakonec rozhodl nálezem Pl. ÚS 87/06 ze dne 12. 9. 2007. V něm svůj výrok opřel mimo jiné právě o argument, že dle dosavadní praxe, prezident jmenoval vždy jen jednoho místopředsedu a že zákon o soudech a soudcích počítá jen s jedním

¹¹ POLÍVKOVÁ, Zdenka. *Prezident v posttotalitním státě*. 1. vydání. Praha: VŠEHRD, 1994. str. 11

¹² Problém by však mohl nastat v okamžiku, kdy by se jeden z ústavních činitelů od takovéto praxe odchýlil. Bylo by tak třeba posoudit ústavnost takové změny chování.

¹³ např. slavnostní fanfáry, novoroční projevy, vyvěšování jeho portrétu na úřadech a školách, účast na oficiálních státních akcích, usus uvádět prezidenta na prvním místě před jinými státními činiteli

místopředsedou, což bylo doteď respektováno a naplňováno a stalo se tak ústavní zvyklostí.

S ohledem na to můžeme říci, že prezident při výkonu svého úřadu zastává především funkci reprezentanta státu, koordinátora politiky, moderátora sporů, strážce právního státu a je určitým stabilizačním prvkem. Jan Wintr pak právě podle obsahu dělí pravomoci prezidenta na reprezentační¹⁴, garanční¹⁵, moderační¹⁶ a vyvažovací¹⁷. K tomu v souladu s judikaturou Ústavního soudu uvádí, že při výkonu těchto pravomocí je nutné brát v úvahu i jejich charakter, smysl a účel. Od něj se totiž odvíjí rozsah samostatného konání hlavy státu. V případě realizace garančních či moderačních kompetencí je tento rozsah mnohem širší než u těch reprezentačních, kde by měl spolupracovat s vládou, jakožto tvůrcem politické vůle.¹⁸

Při srovnání hlav států v jednotlivých systémech, dospějeme k závěru, že v parlamentních formách vlády bývá prezident spíše „tvář“ daného státu než tvůrce a určovatel politických rozhodnutí. Je to logické, vzhledem k rozsahu mu svěřených pravomocí. Ale jak už jsem dříve uvedla, nemůžeme toto tvrzení absolutizovat. Důležitou roli totiž hraje i samotná osoba prezidenta. Příkladem může být první československý prezident Tomáš Garrigue Masaryk, jenž se stal symbolem demokratičnosti První republiky. Obecně můžeme říci, že rozhodnutí člověka okolím respektovaného mají svou určitou váhu, a to jak na poli domácí politiky, tak v zahraniční. A naopak prezident sice může mít určitou moc, formálně mu danou, ale autoritu si musí už vytvořit sám. Osobní prvek tak hraje roli při koordinaci činností a moderaci sporů, kdy záleží na hlavě státu, jak dokáže strany přivést k jednacímú stolu nebo smírnému řešení. Jsou to například chvíle, kdy zvažuje přijetí jemu podané rezignace nebo při výběru osoby na post designovaného předsedy vlády. V posledních letech můžeme vidět takové tendence ve větší míře. Např. když si prezident Václav Klaus stanovuje podmínky a požadavky na osobu, kterou by měl jmenovat premiérem, podmínky pro ratifikaci Lisabonské smlouvy nebo požadavek,

¹⁴ takovou povahu má většina pravomocí čl. 63 odst. 1 Ústavy

¹⁵ např. aktivní legitimace k návrhu na zrušení zákona Ústavním soudem, právo veta, jmenovací pravomoci a další, které má jako nástroj k tomu, že nebudou přijímány rozhodnutí, které by mohly znamenat porušení principů demokratického právního státu.

¹⁶ s tímto charakterem jsou to např. kompetence, které vykonává vůči jiným ústavním činitelům, orgánům či institucím

¹⁷ tedy takové, které mají funkci brzd a vah v systému s dělbou moci

¹⁸ WINTR, Jan. *Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008. str. 33

aby se David Rath vzdal funkce předsedy České lékařské komory, jinak jej nejmenuje ministrem, případem z nedávné doby může být vládní krize před Vánocemi 2010, kdy po dlouhých jednáních zástupců koalice a prezidenta republiky se Václav Klaus ujal funkce garanta koaliční dohody¹⁹. Je otázka zda takto může nebo nemůže konat, zda smí či nesmí odmítnout podpis mezinárodní smlouvy, ke které už dal parlament souhlas, zda je nebo není oprávněn nepřijmout demisi ministra. Na tomto místě bych se asi omezila jen na konstatování, že takový nový nebo široký výklad pravomocí by byl přípustný, pokud by zůstal v zákonných mezích. Problém může nastat, jestliže překročí své kompetence, nad míru mu danou Ústavou.²⁰

Jako stabilizační prvek ho vidím v několika směrech. V první řadě jeho pětileté funkční období, díky čemuž tak na jeho setrvání v úřadu nemá vliv skončení volebního období PS. Na rozdíl od vlády, která svou existenci odvozuje od voleb do Dolní komory Parlamentu, kdy vláda podává demisi obligatorně vždy po ustanovující schůzi nově zvolené PS. A spolu se Senátem (díky své nerozpustitelnosti a obměňování jen jedné třetiny svých členů co šest let) tak zajišťuje kontinuitu moci a předcházení možných ústavních krizí. Prezident však sám politiku neprovádí. Jen se snaží, aby probíhala v „ústavními cestami“. A jak se ve svých pracích zmiňuje Zdeněk Koudelka: „Ústava nezná pojem politicky neutrálního prezidenta. Prezidentem může být člen politické strany a prezident je politickým činitelem. Legálnost jeho rozhodnutí je nutno posuzovat zněním Ústavy jaká je a nikoli jaká by měla být z určitého politického chtění.“²¹ Nadstranické postavení by právě mělo sloužit jako záruka objektivnosti, při řešení sporů. A tedy hlavně v případech častých změn politických sil v Parlamentu. V neposlední řadě také prezidentská

¹⁹ Osobně však mám s tímto označením problém. Nejsm si totiž jistá, co si pod tímto pojmem představit. Za prvé sama dohoda neměla žádnou písemnou formu, bude to tedy prezident, kdo bude rozhodovat, na čem se strany dohodly? A v případě neplnění v ní stanovených závazků bude za takové nedodržení odpovědný neodpovědný prezident? Nedostává se tak hlava státu do čela exekutivy?

²⁰ Opět spor mezi prezidentem Václavem Klausem a předsedkyní Nejvyššího soudu Ivou Brožovou o jmenování Jaroslava Bureše místopředsedou. Klaus tehdy argumentoval, že jediným jeho limitem při rozhodování je výběr z řad již stanovených soudců, u kterých je předpoklad, že budou schopni tuto funkci zastávat. Ústavní soud však jeho rozhodnutí o jmenování nálezem Pl. ÚS 87/06 zrušil, s odůvodněním, že jazykový výklad je jen prvotní poznání daného právní normy. Je však třeba brát v potaz i smysl a účel ustanovení z hlediska dělby moci. Prezident svým jmenovacím aktem překročil své ústavní kompetence, což mělo za následek i to, že se tak vyhnul souhlasu předsedkyně Nejvyššího soudu k takovému rozhodnutí.

²¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident, vláda a mezinárodní smlouvy*. In HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2004. str. 73

neodpovědnost za akty²² učiněné v souvislosti s výkonem jeho funkce a tím pádem také jeho neodvolatelnost z úřadu.

Prezidenta republiky nelze zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt. Trestní stíhání pro trestné činy spáchané po dobu výkonu funkce je navždy vyloučeno. Takovéto pojetí hmotněprávní i procesní exempce na základě imunity trestněprávní i správní odpovídá tradiční zásadě *princeps legibus solutus*, tedy že panovník nepodléhá zákonům. Je to projev historického vývoje postavení monarchie. Hlava státu je sama o sobě neodpovědná i politicky (naopak by se dalo hovořit o určité morální odpovědnosti a samozřejmě o občanskoprávní). Odpovědnost totiž na sebe bere vláda tím, že k rozhodnutí připojí svůj podpis, popř. podpis pověřeného člena. Důsledkem určitého pochybení prezidentem tedy nebude zbavení jeho funkce, ale možnost vyslovení nedůvěry vládě. Je ovšem důležité si uvědomit, že takovéto následky mohou nastat jen při výkonu kontrasignovaných pravomocí. Ústava však prezidentovi republiky svěřuje i jiné pravomoci, při jejichž realizaci koná zcela samostatně (autokraticky) a přitom za ně není odpověden on ani jiný subjekt. Dostáváme se tak na hranici slučitelnosti s principy demokratického právního státu. Řešení může být například institut impeachmentu²³, který se uplatňuje ve Spojených státech amerických (kde však prezident stojí v čele exekutivy) nebo možnost odvolat hlavu státu z její funkce tak, jak to umožňuje slovenská ústavní úprava²⁴ (ovšem s tím, že Slovensko sice je parlamentní republikou, ale prezidentova legitimita je odvozena přímo od lidu, na rozdíl od případu České republiky, kdy je volen zastupitelským orgánem). Jediný postih tak českému prezidentovi hrozí pouze za ústavně právní delikt Velezrady²⁵, o kterém bude rozhodovat Ústavní soudu řízení podle zákona o Ústavním soudu na základě žaloby podané Senátem.

²² prezidentovo rozhodnutí, jednání; konání i opomenutí

²³ čl. I a čl. II Ústava Spojených států amerických

²⁴ čl. 106 Ústava Slovenské republiky

²⁵ Její skutkovou podstatu však nenalezneme v trestním zákoně, ale v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve zn. poz. př. v § 96 „Velezradou pro účely tohoto zákona se rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu.“

2.2.1 Pravomoci prezidenta

Hlava státu má k dispozici souhrn prostředků, jimiž realizuje mu svěřenou působnost. Pravomocí se pak rozumí prostředky právní. Rozsah takových oprávnění spolu s rozsahem odpovědnosti mohou být i ukazatelem samotného postavení hlavy státu. Ústava svěřuje prezidentovi České republiky pravomoci uvedené v člancích 62 a 63. Takový výčet je demonstrativní. Ano, kompetence v bodech čl. 62 a) až l) a u čl. 63 odst. 1 pís. a) až j) nelze rozšiřovat bez obligatorní změny Ústavy. Ovšem v samotné ústavní listině můžeme najít i jiná ustanovení, která zakládají další oprávnění (např. čl. 97 odst. 2 o jmenování prezidenta a viceprezidenta NKÚ, čl. 75 podle něhož odvolá vládu, která nepodala demisi, ač takovou povinnost měla, čl. 35 o prezidentském slibu a jiná ustanovení) nebo dané oprávnění konkretizují (např. čl. 50 odst. 1 a čl. 51 související se zákonodárným procesem). A vzhledem k ustanovení čl. 63 odst. 2 prezident smí vykonávat i jiné pravomoci než ty ústavní, pokud je však k tomu zmocněn (běžným) zákonem.

2.2.2 Dělbá pravomocí

Z tohoto hlediska může oprávnění rozdělit na pravomoci založené Ústavou nebo běžnými zákony. Ty ústavní můžeme rozlišovat podle toho, zda ke své platnosti potřebují spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena. A naopak ty, u nichž se kontrasignace nevyžaduje. Podle dalšího dělení, tentokrát z obsahového hlediska, prezidentovi náleží pravomoci, jimiž se podílí na zahraniční politice (např. zastupování státu na venek, ratifikace MS) nebo spoluvytváří politiku domácí (např. vyhlašování voleb, podepisování zákonů a právo Parlamentu vrátit přijatý zákon s výjimkou ústavního). Jsou mu svěřeny kreační pravomoci (jmenuje členy Bankovní rady České národní banky, profesory, předsedu Českého statistického úřadu a Úřadu na ochranu hospodářské soutěže a další). Takové, které vykoná vůči jiným ústavním orgánům (svolává zasedání a rozpouští PS, jmenuje a odvolává předsedu vlády a na jeho návrh i další členy, jmenuje soudce). Svěření takovýchto pravomocí je pak výrazem principu „brzd a vah“ v systému s dělbou moci. Tedy předcházet situacím, kdy by mohlo výkonem pravomocí jednoho orgánu docházet k odstraňování demokratického způsobu vládnutí. Současně jsou preventivním

opatřením, aby se stát nedostával do (neřešitelných ústavních krizí). Pravomoci související s obranou státu (vrchní velitel ozbrojených sil, jmenovací oprávnění ve vztahu k Vojenské kanceláři a Kanceláři prezidenta republiky, nařizování mobilizace, mimořádných odvodů a jiné), s volbami (ať už do Parlamentu České republiky nebo do obecních a krajských zastupitelstev).

2.2.2.1 Pravomoci bez spolupodpisu

Prezident České republiky, státu s parlamentní formou vlády, má specifické postavení. Plně totiž neodpovídá pojetí, že k rozhodnutí hlavy státu je třeba připojit podpis vlády. Český prezident má totiž v některých případech posílenou pozici a koná autokraticky bez součinnosti s vládním orgánem. Konkrétně jsou to situace při výkonu oprávnění, která mu byla svěřena na základě čl. 62 Ústavy. Ovšem ne vždy v naší historii tomu tak bylo. Hlavou státu sice každá ústava označovala jako prezidenta, ale ústavní listiny z let 1920 a 1948 byly postaveny na klasické koncepci parlamentní formě vlády, tedy že za všechny prezidentovy úkony moci vládní a výkonné odpovídá na základě spolupodpisu vláda. Ústavy 1960 a 1968 pak stanovily prezidentovu odpovědnost. Byl odpovědný z výkonu své funkce přímo Národnímu, potažmo Federálnímu shromáždění. Proto ani pro jeho rozhodnutí nevyžadovaly vládní kontrasignaci.

Česká ústavní listina říká, ve kterých případech je potřeba vládního spolupodpisu. Naopak v některých zahraničních úpravách se můžeme setkat s negativním výčtem. Tak tomu je například v čl. 144 odst. 3 Ústavy Polské republiky, v němž jsou uvedeny případy, pro něž neplatí nutnost spolupodpisu předsedy vlády pro jejich platnost. Podobně také čl. 19 Ústavy V. francouzské republiky, který cituje čísla článků, upravujících akty prezidenta republiky, které však nejsou spolupodepisovány ministerským předsedou, popřípadě odpovědnými ministry. I pro část nařízení a opatření prezidenta Spolkové republiky Německo není vyžadováno spolupodpisu spolkového kancléře nebo příslušného spolkového ministra (čl. 58 věta druhá Základního zákona SRN).

Čl. 62 písmena a) až l) Ústavy obsahuje pravomoci nevyžadující kontrasignaci člena vlády, ale jen některé z nich vykonává skutečně samostatně, bez součinnosti jiného státního orgánu. Prezident díky čl. 62 získává silnější postavení. To se

projevuje zejména v případech kreačních kompetencí, které uplatňuje ve vztahu k jiným ústavním orgánům.²⁶ Ale i jeho výsostné právo veta vůči zákonům, které se nekontrasignuje, je projevem jeho specifického postavení.²⁷ Sice tím Ústava stanoví určitou pojistku vyváženosti sil v rámci dělby moci. Ale pokud si uvědomíme, že prezident při výkonu oprávnění uvedených v čl. 62 koná z pozice neodpovědného autokrata, dostáváme se na hranici s principy demokratického právního státu. Proto je na místě stanovení takových striktních podmínek a limitů pro uplatnění i těchto samostatných práv. Je tak zachována vyváženost jednotlivých složek státní moci a na druhou stranu existuje prevence před zneužití takové volnosti. Příklad můžeme uvést na rozhodnutí o rozpuštění PS. Tento prezidentský akt sice nepodléhá kontrasignaci. Ovšem prezident tak nemůže činit zcela svévolně. Čl. 35 uvádí případy, kdy tak učinit musí. Na druhou stranu, i když nastanou podmínky uvedené v odstavci prvním, tak k rozpuštění dojít nemusí. „Každopádně však náročné podmínky rozpuštění limitují arbitrážní funkci prezidenta republiky a přidržují jej spíše v postavení moderátora, které je typické při výkonu dalších pravomocí“.²⁸

2.2.2.2 Pravomoci podléhající spolupodpisu

Kromě oprávnění, kdy hlava státu jedná „suverénně“, přesto v ústavních mezích odpovídajících parlamentní demokracii, náleží prezidentu České republiky ještě další pravomoci, které ke své platnosti vyžadují vládní kontrasignaci. K pojmu kontrasignace a jeho dalšího významu se blíže vrátím v následujících kapitolách.

2.2.3 Prezidentova rozhodnutí a jiné úkony

V souvislosti s výkonem své funkce prezident činí různá rozhodnutí. Posouzení, zda v dané situaci jedná jako ústavní činitel nebo jako soukromá osoba, zda jedná jako správní úřad nebo je to čistě jen výkon jeho osobního práva, je důležité pro stanovení důsledků jeho jednání. Ovšem ne vždy je takové určení zcela

²⁶ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005. str. 286

²⁷ FILIP, Jan. *Ústavní právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1994. str. 151

²⁸ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005. str. 307

jednoduché. Formálně se totiž takový akt může jevit jako rozhodnutí, ovšem materiálně už nikoli. A naopak. Rozhodující je tak materiální hledisko. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 43/93 ze dne 12. 4. 1994 se mimo jiné zabýval také výkladem pojmu rozhodnutí prezidenta, za účelem určení, zda takový akt vůbec podléhá kontrasignaci. Kdy návrh k Ústavnímu soudu na zrušení zákonného ustanovení je pouhým podnětem, nikoli rozhodnutím, kterým se zasahuje do právních vztahů jiných osob. Stejně tak i následné úkony v řízení před soudem jsou procesními úkony účastníka řízení, platí zásada rovnosti procesních stran a zbraní.

Obecně tedy můžeme konstatovat, že prezident během svého funkčního období vykonává pravomoci čl. 62, čl. 63 včetně odstavce druhého. Ovšem činí i další úkony, pro něž povinnost předložení vládě ke kontrasignaci neplatí. Spolupodpisu nepodléhají „osobní“ akty jako složení prezidentského slibu po zvolení do úřadu nebo naopak rozhodnutí abdikovat na svou funkci. Pronesené projevy jsou kategorií samy o sobě. Mohou se stát důležitým prostředkem tvorby politiky. Hlava státu v něm formuluje své stanoviska, názory a poselství. Význam takových proslovů se pak i odvíjí od postavení samotného řečníka (zda je v čele exekutivy v prezidentském systému nebo je jeho funkce oslabena parlamentní formou vlády). Primárně se na ně nahlíží jako na tradiční privilegium náležející hlavám států (slavnostní příležitosti, mezinárodní konference). Stává se však, že svým obsahem mohou mít i politický charakter, což se může dostat do rozporu s tvrzením, že prezident v parlamentních demokraciích netvoří vlastní politiku. Ovšem neřídka vyvstává situace, kdy vláda (jakožto nositel politické odpovědnosti) může být zaskočena takovým projevem. Odpověď na otázku potřeby kontrasignace projevů se může lišit stát od státu. Česká Ústava se o tom nezmiňuje. Pokud tak tedy prezident učiní v zájmu všeho lidu, podle svého nejlepšího vědomí a svědomí, nepůjde contra constitutionem, pak by to mělo zůstat plně v jeho rukou. Petr Mlsna dále uvádí, že „za projevy prezidenta, jakožto ústavního činitele, nemůže převzít odpovědnost nikdo jiný, a to ani formou kontrasignace. Projevy hlavy státu jsou názorem jím projeveným a v žádném případě nezavazují vládu. Koncepce závaznosti vlády projevy prezidenta republiky by byla vytvářením fikce o politickém souladu mezi těmito dvěma ústavními orgány“.²⁹

²⁹ MLSNA, Petr. Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008. str. 194

Prezidentovi České republiky ústavní listina svěřuje i specifické pravomoci, které jsou zásadně odlišné od pravomocí ostatních orgánů. Pro jejich realizaci se nevyžaduje kontrasignace. Obecně je můžeme označit pojmem prerogativa. Tato oprávnění tradičně vyplývají z jeho postavení hlavy státu, jsou projevem jeho funkce reprezentanta státu, státní suverenity, originární moci. Jejich základ, ale i náležitosti a důsledky, jsou konstitučně zakotveny. Svou ústavní povahou se liší od jiných aktů související s mocí zákonodárnou, soudní, ale nelze je označit ani jako akty moci výkonné nebo správní rozhodnutí (ač je prezident systematicky zařazen v hlavě upravující exekutivní moc). Za prerogativy označil NSS ty pravomoci prezidenta, které jsou uvedena pod čl. 62 Ústavy. Dle jeho rozhodnutí mají charakter ústavních aktů, jež odpovídají postavení prezidenta jako ústavního činitele. A jako takové nemohou podléhat soudnímu přezkumu. Oprávnění uvedená v čl. 63 už mezi prerogativa však nezařazuje.³⁰ František Weyr zůstává u dělení prerogativ na práva čestná (např. užívání titulů, udílení řádů a vyznamenání) a výsostná (spolupůsobení při vydávání zákonů, jmenovací pravomoci, reprezentace státu, udílení milosti a další).³¹

Václav Pavlíček z hlediska právní formy prezidentských aktů rozlišuje: *rozhodnutí* (které z hlediska svého obsahu zasahují do různých oblastí státní moci, např. prezident jmenuje a odvolává vládu a její členy a přijímá jejich demisi, jmenuje a odvolává jiné státní funkcionáře. Tato rozhodnutí zasahují většinou do moci výkonné; v oblasti zákonodárné moci prezident republiky svolává zasedání, rozpouští PS, rozhoduje o vrácení zákonů Parlamentu a podepisuje zákony; v oblasti diplomatické činnosti a vnějších vztahů vedle dalších činností ratifikuje MS, v některých případech je sjednává nebo jejich sjednávání svým rozhodnutím přenáší na vládu nebo její členy, pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí; do soudní moci zasahuje např. jmenováním soudců, svým rozhodnutím o milosti či amnestii; v oblasti obrany státu vydává různá rozhodnutí jako vrchní velitel ozbrojených sil, jmenuje a povyšuje generály; tradičním čestným právům náleží propůjčovat a udělovat státní vyznamenání), *jiné právní akty* (které nejsou rozhodnutím, jsou např. návrhy a takové akty, kde vystupuje jako procesní strana nebo kde činí návrhy na kandidáta na Veřejného ochránce práv a jeho zástupce),

³⁰ S takovýmto názorem se však neztotožňuje Vladimír Sládeček. Ten pod prerogativy zahrnuje jak pravomoci uvedené v čl. 62 tak i v čl. 63. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009.

³¹ WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937. str. 52

politické akty (např. vystoupení na jednáních mezinárodních organizací, kdy zastupuje stát navenek).³²

2.2.4 Míra volnosti při výkonu pravomocí

Další otázkou související s výkonem prezidentských pravomocí může být otázka, zda se jedná vůbec o výkon práva nebo naopak je to jeho povinností. V době První republiky se uplatňoval princip, že výkon práva hlavy státu je současně i jeho povinností. Budeme tak muset posoudit každou pravomoc samostatně.

Např. nekontrasignované rozpouštění PS podle čl. 62 pís. c) Ústavy je konkretizováno v ustanovení čl. 35, ve kterém vymezuje podmínky, kdy tak lze učinit. Zatímco v odstavci prvním je vzhledem k slovu „může“ dána diskrece pro takový úkon, tak v druhém odstavci Dolní komoru rozpouští obligatorně. Článek 62 pís. i) zase dává ústavní základ práva podepisovat zákony. Prezident má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon a v případě, že je jeho veto přehlasováno, není nucen následně podepsat normu, se kterou by vnitřně nesouhlasil. „Objevují se však i další případy odepření podpisu, aniž by byl zákon současně vetován, resp. aniž by existovala pochybnost o tom, že dokument předložený mu k podpisu je skutečně zákonem přijatým Parlamentem. Takový postup by bylo třeba kvalifikovat jako porušení ústavní povinnosti“.³³ Dle mého názoru je prezident, resp. jeho pravomoc podepisovat zákony (včetně ústavních), součástí legislativního procesu, proto je třeba po něm žádat, aby určitým způsobem své politicko-odborné stanovisko vyjádřil. Tedy, aby jemu předložený návrh právního předpisu podepsal nebo vetoval.

Ve vztahu k moci soudní můžeme najít pravomoci jak podléhající spolupodpisu, tak i vykonávané samostatně. Výkladem článku 63 odst. 1 pís. i) se v posledních letech zabývala i soudní judikatura. V rozhodnutích Městského soudu v Praze a NSS ohledně sporu o jmenování justičních čekatelů³⁴ bylo nakonec konstatováno, že pravomoc jmenovat soudce podle čl. 63 odst. 1 pís. i) má charakter správního rozhodnutí, které je povinen prezident učinit, resp. se nějakým způsobem

³² PAVLÍČEK, Václav. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008. str. 145-147

³³ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005. str. 312

³⁴ rozhodnutí NSS ze dne 27. 04. 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005 – 35

vypořádat s předloženým návrhem. Prezident má tedy povinnost, ovšem ve smyslu rozhodnout o (ne)jmenování.

Ponechání prostoru pro vlastní uvážení, zda učiní rozhodnutí, popř. jej pozdrží, nebo přistoupí k výkonu jiné své pravomoci, budou např. případy, kdy je tak dán prezidentovi prostředek k zachování zákonnosti či ústavnosti nebo hlava státu vystupuje v rámci své moderační funkce (situace ohledně podpisu Lisabonské smlouvy nebo jmenování Davida Ratha ministrem). V tomto ohledu můžeme říct, že prezident ve státě s parlamentní formou vlády má omezené postavení. Jan Kysela pak připomíná, že „prezidentův význam se však rázem zvětší, nebudeme-li jej chápat jako nositele samostatného politického programu, nýbrž jako důležitého rozhodovatele, který případnou nečinností může účinně zkomplikovat vládnutí: ne tedy, že ostatní orgány omezují prezidenta republiky, ale on omezuje je, pokud přestane sjednávat a ratifikovat MS, nebude jmenovat velvyslance a soudce, vyhlašovat volby apod. Pak to již není prezident republiky, který vyjednává s vládou o obsahu rozhodnutí, které má být ratifikováno, nýbrž vláda, která vyjednává s prezidentem republiky, aby vůbec, případně určitým způsobem, rozhodl“.³⁵

2.2.5 Přímá volba prezidenta

Čím dál častěji se objevují diskuse o nutnosti zavedení přímé volby hlavy státu a také i iniciační aktivity ke změně Ústavy v tomto ohledu. Poslední je ze dne 15. 6. 2011, kdy vláda schválila návrh ústavního zákona³⁶, na jehož obsahu dohodla vládní koalice spolu s opoziční ČSSD. Podle tohoto návrhu by mimo jiné mělo dojít k rozšíření odpovědnosti hlavy státu (k ústavní odpovědnosti za Velezradu se přidává odpovědnost za hrubé porušení ústavního pořádku. Rozhodnutí o vině by příslušelo Ústavnímu soudu na základě žaloby po souhlasu PS podané Senátem. Politické strany se však liší v názoru na zavedení i trestní odpovědnosti. Stejně jako v názoru na pravomoci prezidenta, resp. na rozsah pravomocí, které by mohl činit

³⁵ KYSELA, Jan. Výkonná moc jako objekt změn Ústavy ČR. In HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2004. str. 56

³⁶ usnesení vlády ze dne 15. června 2011 č. 445, kterým se schvaluje návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

samostatně.³⁷ Osobně se domnívám, že vzhledem k současné úpravě prezidentských pravomocí není zapotřebí postavení hlavy státu v souvislosti s výkonem jeho kompetencí nějak výrazně posilovat. Díky silnější legitimaci a rozšíření ústavní odpovědnosti by si pravomoci zasloužily pozměnit úpravu (např. jmenování předsedy NSS, které je dnes zakotveno v běžném zákoně, postavit na roveň čl. 62 pís. f) Ústavy, kde je dnes dána pravomoc jmenovat předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu bez vládní kontrasignace). Rozhodně si však nemyslím, že jen vzhledem k tomuto faktu není kontrasignace u prezidentských rozhodnutí zapotřebí. Přeci jen si musíme uvědomit, že vrcholným orgánem moci výkonné je vláda a pořád je vhodné, aby v souladu s principy právního státu někdo za rozhodnutí neodpovědného prezidenta nesl odpovědnost.

³⁷ ŠŤASTNÝ, Jan. *Vláda posvětila přímou volbu prezidenta, volit se bude ve dvou kolech* (online). zpravy.idnes.cz , 15. června 2011 (cit. 17. 6. 2011) Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/vlada-posvetila-primou-volbu-prezidenta-volit-se-bude-ve-dvou-kolech-1jm-domaci.aspx?c=A110615_185218_domaci_js>

3 Kontrasignace

3.1 Obecně k pojmu kontrasignace

Kontrasignace neboli spolupodpis. Přesněji připojení podpisu další oprávněné osoby k rozhodnutí, které učinil a podepsal někdo jiný, jakožto obligatorní náležitostí pro platnost takového aktu a dalších předpokládaných právních účinků. Čl. 63 odst. 3 Ústavy vyžaduje kontrasignaci u rozhodnutí prezidenta, která byla učiněna podle odstavců 1 a 2 téhož článku. Oprávněnou osobou pak označuje ministerského předsedu nebo jím pověřeného člena vlády. V odstavci čtvrtém pak stanoví právní účinky takového aktu, tedy že za něj ponese odpovědnost vláda. Podle usnesení Ústavního soudu sp. zn. III ÚS 641/99 se jedná o ústavní právo, jeho výkon je specifickým ústavním aktem, za jehož obsah vláda odpovídá PS.

Je to typický projev parlamentní formy vlády. Postavení prezidenta je v tomto ohledu omezeno, ovšem kontrasignací rozhodně nedochází k podřazení hlavy státu pod vládu. Ač je vláda vrcholným orgánem výkonné moci, tak spolu s prezidentem stojí v soustavě ústavních orgánů vedle sebe, neplatí subordinační princip. Rozhodnutí je stále aktem hlavy státu. Kontrasignace vládě nezakládá „spoluautorství“. Jen je podmínkou platnosti a vzhledem k tomu, že prezident by za takové rozhodnutí nebyl odpovědný, odpovědnost tímto přebírá vláda. Připojení podpisu k tomu prezidentovu, je vyjádření shodné vůle s obsahem a přivolením k výkonu onoho rozhodnutí a projev vůle vzít na sebe odpovědnost za takový akt. Naopak odmítnutí kontrasignovat je projev nesouhlasu a prostředek pro zamezení určitého jednání.

3.2 Historický vývoj

Za dobu své existence si samostatný český, resp. československý stát, prošel různými etapami vývoje. Což samozřejmě doprovázely i změny právního řádu. Změny méně významné, ale i ty, které se dotýkaly podstatných náležitostí právního státu. V čele republiky stál vždy prezident. Jeho postavení bylo pokaždé odvislé od politické situace, která zrovna ve státě panovala. Při tvorbě prvních ústav se sice

pohrávalo s myšlenkou pokračovat v monarchistické formě vlády, nakonec se přistoupilo k vytvoření republiky s parlamentním systémem. Upustilo se od modelu, kdy prezident stojí přímo v čele exekutivy a nechali jsme se inspirovat III. francouzskou republikou. Hlava státu byla ze své funkce neodpovědná, jak už to tradičně v parlamentních formách vlády bývá, odpovědnost přebírala vláda kontrasignací jeho aktů. Pokud bychom totiž přistoupili na předlohu Spojených států, prezident by tak získal silnější postavení, než míval císař. S nástupem totalitních režimů se jeho pozice obměňovala. A od roku 1960 se i zde projevila teorie jednoty moci. Nynější úprava se vrátila k prvorepublikovému odkazu. I když současné postavení hlavy státu je v porovnání s rokem 1920 oslabené. Musíme si totiž uvědomit, že Československo stálo na silné osobnosti prezidenta T. G. Masaryka.

3.2.1 Prozatímní ústava 1918

Dne 13. listopadu 1918 byl přijat zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě. Vyhlášení samostatného Československého státu mu sice asi o měsíc předcházelo, ale až v tomto zákoně je zakotvena republikánská forma státu, i když v názvu ani v textu to není výslovně určeno. O republice najdeme první zmínku až v § 7, který říká, že hlavou státu je prezident republiky.

V čele státu stál prezident, volený Národním shromážděním. Výkonná a nařizovací moc příslušela vládě. Samotná ústava měla dočasný charakter vzhledem k tomu, že svým způsobem navazovala právní poměry bývalé monarchie, postavení prezidenta bylo značně omezené. Podle § 10 mezi jeho kompetence náleželo zastupování státu na venek, nejvyšší vojenské velení, přijímání vyslanců, vypovězení války podle usnesení NS a předložení mu sjednaný mír ke schválení, jmenování důstojníků, státních úředníků a soudců počínaje VI. třídou hodnostní nahoru, měl právo prominout nebo zmírnit tresty i právní následky trestného činu, odsouzení nebo trestu, jakož i nařídít aby trestní řízení nebylo zahájeno, anebo zahájené trestní řízení aby bylo zastaveno. Podle § 11 pak ještě právo vetovat zákon a do osmi dnů jej vrátit. Podstatným nedostatkem bylo, že neměl vliv na personální složení vlády, jakožto tradiční pravomocí hlav států a významným prvkem pro určení jeho postavení v ústavním systému dělby moci. Vláda měla přesně daný počet členů, které volilo NS a byla mu také i odpovědná. Změnu přinesly až dvě novely z roku

1919. Kdy prezidentu nově přísluší jmenovat a propouštět členy vlády včetně jejího předsedy. Dále se mimo jiné prodloužila lhůta pro vrácení zákona a počátek jejího běhu.

Hlavní představitel státu byl ze své funkce neodpovědný. Odpovědnost přebírala vláda svým spolupodpisem na rozhodnutích. Kontrasignaci odpovědným členem vlády ústava sice přímo vyžaduje jen u kompetencí uvedených v § 10. Ale příslušné ustanovení mluví o vládních úkonech, vztahuje se tak na veškeré prezidentovy písemné akty, vydané v souvislosti výkonem státní moci.

3.2.2 První československá ústava 1920

První komplexní úpravou ústavních základů naší země se stal zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky. Tento ucelený dokument se stal východiskem pro pozdější úpravy (a to jak pro ty předrevoluční, tak i pro ústavní texty nově vzniklých demokratických systémů). A to i přes fakt, že zákon byl přijat nevoleným, ale delegovaným orgánem, a že samotný ústavní mechanismus v té době nefungoval bezproblémově.

Ústava zakotvila demokratické principy, na nichž byl stát postaven, parlamentní formu vlády, dělbu moci a respekt k základním lidským právům a svobodám. Moc vládní a výkonná byla svěřena prezidentu a vládě. Stanovila jasnou hranici mezi jejich působnostmi. Vládě náleží veškerá moc výkonná a vládní, pokud ji ústava nebo zákon výslovně nesvěří prezidentovi.

Prezidentovi je dána široká pravomoc konat. Ovšem jeho mocenské akty jsou omezeny kontrasignací. Jan Bárta připomíná, že „v původní ústavě bylo stanoveno, že „K vládním úkonům, jež president republiky vykonává, musí býti opatřen spolupodpis příslušného odpovědného člena vlády“. Toto původní ustanovení o kontrasignaci následovalo bezprostředně za taxativním výpočtem pravomocí prezidenta. Přinejmenším systematickým výkladem mohlo tedy znamenat, že právě jen tyto bezprostředně uvedené úkony jsou vládními, kontrasignaci vyžadujícími. Vedle nich by tu proto tehdy byly i úkony, jež by kontrasignaci nepotřebovaly, tedy úkony „nikoliv vládní“.³⁸ Nově přijatý text pak v § 68 už konkrétněji mluví o „jakémkoli

³⁸ BÁRTA, Jan. *Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému*. Právník, 2007, roč. CXLVI, č. 2, str. 147

prezidentově úkonu moci vládní nebo výkonné“. Je tedy třeba rozlišovat akty moci vládní, kdy k platnosti takových rozhodnutí je třeba spolupodpisu člena vlády, a obyčejné projevy. Proto pokud chtěl prezident využít svého práva vrátit schválený zákon Národnímu shromáždění, bylo třeba, aby k takovému úkonu připojil svůj podpis příslušný ministr. Stejně tak kontrasignaci podléhalo i samotné jmenování a propouštění předsedy a členů vlády. Na druhou stranu akty určitého „osobního“ rázu jako složení slibu či rezignace byly a jsou zcela v rukou hlavy státu.

§ 66 říká, že „Prezident republiky není odpověden z výkonu svého úřadu. Z projevů souvisejících s úřadem prezidentovým odpovídá vlády.“ Je tak stanovena neodpovědnost zákonodárnému sboru a to i v případě, že by takovým rozhodnutím porušil ústavu. Tím, že je akt kontrasignován dle § 68, tak vláda prohlašuje svou spoluzodpovědnost, respektive úplnou. Vláda je odpovědna PS, která jí může vyslovit nedůvěru. A dokonce pokud by tím úmyslně nebo z hrubé nedbalosti předseda nebo její členové porušili ústavní nebo jiné zákony, mohli být trestně odpovědni podle § 79. Jak uvedl 13. ledna 1920 poslanec Hnídek při diskusi v ústavním výboru: „§ 68 je nutným důsledkem § 66.“³⁹

3.2.3 Ústava československé republiky 1948

V únoru 1948 moc ve státě přebírá komunistická strana. Je přijata tzv. Ústava 9. května vyhlášena jako ústavní zákon č. 150/1948 Sb. Text navazoval na listinu z roku 1920 (její vliv můžeme najít v dělbě moci nebo v právech občanů). Jinak však vycházel z dekretů prezidenta, Košického programu nebo z nařízení Slovenské národní rady. V té době byl ještě postaven na demokratických principech. Avšak praxe se od něj lišila.

I Nadále byla exekutivní moc rozdělena mezi hlavu státu a vládu, kterou jmenoval, ona také odpovídala za jeho projevy související s úřadem a podepisovala veškeré jeho úkony moci vládní a výkonné. Prezident mohl být stíhán jen za Velezradu. Ústavně zakotvené kompetence se rozšířily. Mimo pravomoc jmenovat předsedu i ostatní členy vlády, stanoví počet jejích členů a určuje, který z nich řídí

³⁹ „... Vezměme si konkrétní případ, že prezident republiky udělá nějaký vládní akt. Když on není zodpověden a nikdo jiný není také zodpověden, pak tomu prezidentovi dáváme absolutní moc, že si může dělat, co chce.“ BROKLOVÁ, Eva. *První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny ČAV, 1992.

kteřé ministerstvo, odvolává vládu, podá-li demisi, i její jednotlivé odstupující členy, sjednává a ratifikuje MS (politické smlouvy a hospodářské smlouvy obecné povahy, jakož i smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona, vyžadují před ratifikací souhlas NS. Smlouvy, kterými se mění státní území, schvaluje NS formou ústavního zákona. Sjednávání MS a dohod, které nepotřebují souhlasu NS a v nichž se nevyžaduje ratifikace, může prezident přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy), přijímá a pověřuje vyslance, svolává, odročuje a rozpouští NS a prohlašuje jeho zasedání za skončené, podpisuje zákony NS a opatření jeho předsednictva, má právo vracet zákony s připomínkami, může podávat NS ústně nebo písemně zprávy o stavu republiky a doporučovat mu k úvaze opatření, která považuje za nutná a účelná, má právo být přítomen při schůzích vlády a předsedat jim, zvat vládu nebo její členy k poradám, jakož i vyžadovat od vlády i od jejích jednotlivých členů zprávy o každé věci, která náleží do oboru jejich působnosti (vyžádanou zprávu může oznámit předsedovi vlády s připomínkami, aby vláda uvážila, zda je potřeba učinit vhodná opatření), jmenuje všechny vysokoškolské profesory, dále soudce z povolání počínajíc V. stupnicí funkčního služného a důstojníky, jakož i jiné státní zaměstnance, počínajíc 3. platovou stupnicí, propůjčuje vyznamenání, nezmocní-li k tomu jiný orgán, a udílí československým občanům souhlas k přijetí cizozemských vyznamenání a titulů, uděluje na návrh vlády čestné dary a čestné platy, jakož i dary a platy z milosti, má právo udílet amnestii, promíjet nebo zmírňovat tresty a právní následky odsouzení trestními soudy a nařizovat s vyloučením trestných činů soukromožalobních, aby se soudní řízení trestní nezahajovalo nebo se v něm nepokračovalo, má vrchní velitelství branné moci; prohlašuje na základě usnesení vlády válečný stav a vypovídá z rozhodnutí NS válku a jiné, o kterých to stanoví ústava nebo jiný zákon. Ostatní úkony exekutivy jsou svěřeny vládě.

3.2.4 Ústava Československé socialistické republiky 1960

„Československá socialistická republika je socialistický stát, založený na pevném svazku dělníků, rolníků a inteligence, v jehož čele je dělnická třída. Vedoucí silou ve společnosti i ve státě je předvoj dělnické třídy, Komunistická strana Československa, dobrovolný bojový svazek nejaktivnějších a nejuvědomělejších občanů z řad dělníků, rolníků a inteligence.“ Takto zní články 1. a 4. tzv. Socialistické

ústavy (ústavní zákon č. 100/1960 Sb. z 11. července 1960). Jak uvádí Pavel Peška, tato ústavní listina byla jediná vskutku stalinistická, přesto však v novelizované podobě přežila i listopad 1989. Jako první ve východním bloku zakotvila vedoucí úlohu komunistické strany a všechny státní orgány jí byly podřízeny.⁴⁰ Národní shromáždění, jakožto zastupitelský orgán, tak získalo určité absolutistické postavení. Všechny ostatní státní orgány, včetně těch moci výkonné, mu byly přímo odpovědné. NS smělo svým usnesením navrhnout prezidentu republiky, aby odvolal vládu nebo kteréhokoli jejího člena. Takový návrh byl pro něj závazný a bez dalšího tak učinil. Naopak prezident při svém konání nebyl vázán na vládní kontrasignaci.

3.2.5 Ústavní zákon o československé federaci 1968

Dne 1. ledna 1969 vzniká Česká republika. Federalizační „malou“ ústavou (ústavní zákon 143/1968 Sb. ze dne 27. října 1968) se z unitárního státu stala federace. Respektive vedle suverenity federace existují další dva svrchované republikové subjekty.

V čele Československé socialistické republiky stojí prezident volen Federálním shromážděním, kterému je také za výkon své funkce odpovědný. Jeho pravomoci jsou vymezeny v čl. 61 a pak mu náleží ty, které nejsou výslovně uvedeny v ústavě, ale stanoví-li tak zákon FS. Na druhou stranu vláda je nejvyšším výkonným orgánem státní moci republiky, jejíhož předsedu, členy jmenuje a odvolává prezident, jakož je i pověřuje řízením federálních ministerstev a jiných federálních ústředních orgánů. Hlava státu nebyla při výkonu své působnosti vázaná na souhlas jiného státního orgánu. Tato volnost se po událostech z podzimu 1989 stala výhodným nástrojem nastolení změn a pro svou efektivnost byla využívána např. pro samostatné podávání návrhů zákonů FS (ačkoli řada takových návrhů nebyla přijata.)

⁴⁰ PEŠKA, Pavel. *Úvod do ústavního práva: čtyřicet devět stručných úvah k české ústavě na pozadí ústav stabilních demokracií*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 1994. str. 62

3.2.6 Porevoluční ústavní změny

Léta 1989 až 1992 jsou ve znamení řady ústavních změn, které měly zajistit přechod k demokratickým principům formy vlády. Mezi nejvýznamnější patří ústavní zákon č. 135/1989 Sb. ze dne 29. listopadu 1989, jenž z textu ústavy vypustil čl. 4. o vedoucí úloze KSČ a ustanovení o monopolu marxismu-leninismu. V souvislosti s prezidentem republiky to byly změny ve vztahu k jeho volbě a znění slibu. Od rekonstrukcí zastupitelských orgánů, přes obměny názvu státu až po rozpad Federace a vznik dvou samostatných republik s vlastními ústavními základy.

Ústava, resp. ústavní pořádek obsahující dokument Ústavy České republiky (vyhlášené symbolicky pod č. 1/1993 Sb.) a dále Listiny základních práv a svobod, dává vzniknout demokratickému právnímu a sociálnímu státu, založeného na rovnovážné dělbě moci (což se odrazilo i v názvech jednotlivých hlav). Inspirací jí byla nejen ústavní listina z roku 1920, ale i jiné kontinentální úpravy. Český stát je moderním státem, hlásící se k tradicím státnosti zemí Koruny české a československé, založený na úctě k lidským právům a patřící do rodiny evropských a světových demokracií (a to jak de iure tak i de facto). Podrobnější rozbor současné úpravy postavení prezidenta a charakteristiku jeho vzájemného vztahu s vládou uvádím v následujících kapitolách.

3.3 Úprava podle ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

3.3.1 Kontrasignované pravomoci

Ústavní základ pravomocí podléhajících vládní kontrasignaci nalezneme v čl. 63. Další úpravu nalezneme v běžných zákonech, které buď s ohledem na odstavec druhý zakládají nové pravomoci, nebo jsou provádějícím předpisem. Související ustanovení však obsahují i podzákoné normy a jiné akty. Výčet pravomocí čl. 63 v odstavci prvním je taxativní. Odstavec druhý však stanoví: „Prezidentovi republiky přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny, stanoví-li tak zákon.“ Jak se uvádí v komentáři k tomuto článku, tak „ustanovení je otevřenou a obsahově nijak neurčenou blanketní normou,

kteřá umožňuje zákonodárci po obsahové i personální stránce rozšiřovat okruh pravomocí prezidenta mimo ústavní rozsah. Vzhledem k tomu, že se jedná o pravomoci podléhající kontrasignaci, jejich zaměření se týká výkonné moci vládní, zejména pak odvětvově resortního charakteru. Jejich případné rozšiřování však nemusí být pouze iniciací založenou na vládním návrhu zákona. Zákon může pouze rozšířit pravomoci prezidenta republiky. Nemůže ústavou dané pravomoci odejmout ani vázat na návrh jiného subjektu, pokud tak Ústava sama nečiní, jak vyplývá také z nálezů Ústavního soudu pod č. 278/2001 Sb. Zákon nemůže stanovit prezidentu republiky další povinnosti.⁴¹ Obecně lze říci, že pravomoci, na něž se vztahuje čl. 63, svým obsahem řeší základní otázky související s reprezentací a obranou státu, personální otázkám, zachování zákonnosti nebo vyváženosti dělby moci ve státě. Spolupráce s vládou při jejich výkonu je dána nejen podmínkou spolupodpisu, ale i tím, že jsou vykonávány (nejen) na vládní návrh.

V odstavci třetím čl. 63 najdeme podmínku kontrasignace pro platnost rozhodnutí učiněných v rámci výkonu výše uvedených pravomocí. Tím, že text článku mluví o rozhodnutí, je vztah odstavce druhého a třetího omezen. Ústavní soud tento poměr vymezil tak, že „odstavec třetí, stanoví, ve kterých případech výkon pravomocí odstavce druhého vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Je tomu tak nikoli generálně při jakémkoli způsobu výkonu pravomocí, ale pouze při takovém výkonu, který prezident republiky realizuje formou „vydaného rozhodnutí“. Tato formulace zdůrazňuje objektivně-právní povahu takových rozhodnutí: jde o onen výkon pravomocí, kterým se mění nebo potvrzuje právní stav (buď jednotlivých osob). „Vydané rozhodnutí“ nelze proto chápat jako jakékoli „rozhodnutí“ k určitému chování.“⁴²

3.3.2 Důsledky

Důsledky kontrasignace najdeme v odstavci třetím čl. 63 Ústavy, který podmiňuje platnost aktu spolupodpisem další oprávněné osoby. A odstavec čtvrtý potom stanoví, kdo za takové rozhodnutí odpovídá. Jiří Pražák v institutu ministerské kontrasignace vidí nástroj, jehož prostřednictvím se zodpovědný ministr

⁴¹ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005. str. 326

⁴² nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93

účastní na tvorbě panovníkova aktu a může tak za něj i převzít odpovědnost. Tím, že panovník vykonává svou vládní moc prostřednictvím ministrů a jiných úředníků, tak se vyvažuje panovníkova neodpovědnost.⁴³

3.3.2.1 Platnost

Platnost je jednou z vlastností aktů. Orgán, který takové rozhodnutí učinil, tak projevuje svou vůli navenek vůči adresátům. Okamžikem platnosti je jím sám vázán. Platnost, jakožto obligatorní náležitost, je předpokladem pro nabytí dalších právních účinků. Jen řádně vydaný akt, může být platný. A jen platné rozhodnutí může nabýt účinnosti. František Weyr dále konstatuje, že pokud je platnost podmíněná kontrasignací, ale tento spolupodpis chybí, tak takový neplatný akt ani nemohla nikdy nabýt existence. Také připomíná, že se jedná o normativní platnost. Tedy že úkony podléhající kontrasignaci by svým obsahem měly být právně relevantní a způsobilé zakládat právní povinnosti.⁴⁴ Jan Bárta také poznamenává, že „rozhodnutí nabývá platnosti po kontrasignaci, jestliže ji Ústava vyžaduje. Není-li kontrasignace podle Ústavy předepsaná, pak ani nemá význam nějaký institut platnosti; stejně dobře lze říci, že platnosti vůbec nenabývá, protože ji nepotřebuje, anebo že platnosti nabývá okamžitě, jak je učiněno, protože platnost není kontrasignací podmíněna.“⁴⁵

3.3.2.2 Odpovědnost

Odpovědnost je obecným právním institutem, vzniká jako sekundární povinnost v případě, že došlo k protiprávnímu jednání. Odpovědnost v ústavním právu se vyznačuje určitými specifiky spočívajícími právě v charakteru hodnot, které jsou chráněny normami ústavního práva, a dále sankcemi, které podle ústavních norem ukládá i subjekt ústavního práva.⁴⁶ Sankce za porušení ústavních povinností má represivní funkci ve vztahu k subjektu (odpovědnost mohou nést nejen fyzické

⁴³ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní*. 2. vydání. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1902. str. 379

⁴⁴ WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937. str. 190

⁴⁵ BÁRTA, Jan. *Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému*. Právník, 2007, roč. CXLVI, č. 2, str. 150

⁴⁶ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky I. díl*. 4. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003. str. 62

osoby, ale i orgány jako např. vláda), který takto konal. Jsou i prostředkem k obnovení původního stavu. Ústavně právní sankcí může být například rozpuštění kolegiálního zastupitelského orgánu, ztráta funkce, zrušení právního předpisu či jeho části pro jeho neústavnost nebo nezákonnost nebo vyslovení nedůvěry vládě.

Ve všech ústavních systémech je upravena otázka odpovědnosti hlavy státu, ať už přijaly koncepci hlavy státu odpovědné nebo neodpovědné. Většinou je odpovědnost nebo neodpovědnost v ústavách výslovně konstatována. (Ne)odpovědnost hlavy státu vyplývá z formy vlády. V případě České republiky jsme se po období socialismu a odpovědné osoby prezidenta přímo zákonodárnému sboru vrátili k prvorepublikovému pojetí, kdy prezident je neodpovědný. Podle čl. 54 odst. 3 není odpovědný pouze z výkonu své funkce. V demokratické společnosti je však nežádoucí mít v čele státu ve svém rozhodování takto neomezeného autokrata. Česká ústavní listina tento stav vyřešila čl. 63, kdy podle odstavce čtvrtého je za většinu prezidentských rozhodnutí odpovědná vláda. A jak uvádí Kateřina Janstová „přes ústavně zakotvenou generální neodpovědnost prezidenta republiky z výkonu jeho funkce nestanoví platná právní úprava obecnou povinnost kontrasignovat rozhodnutí prezidenta republiky ze strany předsedy vlády. Ten, případně jím pověřený člen vlády, tak kontrasignuje pouze to, za co je vláda ochotna (schopna) nést politickou odpovědnost“.⁴⁷

Odpovědnost vlády za takové rozhodnutí je založena na základě kontrasignace učiněné premiérem nebo jím pověřeného člena vlády (čl. 63 odst. 3 Ústavy. Na základě čl. 68 odst. 1 Ústavy je vláda odpovědná PS. Tato odpovědnost náleží vládě jako kolektivnímu orgánu. Pokud by se ale jednalo o porušení povinnosti konkrétního člena vlády, který rozhodnutí kontrasignoval, nejednalo by se o individuální ústavní odpovědnost, ale jen o vnitřní odpovědnostní vztah vůči kolektivnímu orgánu.⁴⁸ Ústava takto nezakládá ani individuální odpovědnost trestněprávní ani občanskoprávní. Jedinou sankcí (kterou ovšem nemůžeme srovnávat s trestněprávními sankcemi) by tak mohlo být jeho odvolání z postu ministra dle čl. 74 Ústavy.

⁴⁷ JANSTOVÁ, Kateřina. In SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009. str. 152

⁴⁸ MLSNA, Petr. In SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústava České republiky v praxi*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. str. 204

3.3.2.3 Důvěra Poslanecké sněmovny vůči vládě

Projev ústavněprávní odpovědnosti vlády je povinnost vlády stanovené v čl. 68 odst. 3 předstoupit do třiceti dnů po svém jmenování před PS a požádat o vyslovení důvěry na základě programového prohlášení, v němž stanoví své budoucí cíle činnosti. Během funkčního období jí však může být vyslovena i nedůvěra podle čl. 72. A není vyloučeno, že sama vláda si u PS ověří svůj mandát dle čl. 71, když jí opětovně předloží žádost o vyslovení důvěry. Rozdíl mezi instituty důvěry a nedůvěry vyslovené během funkčního období je v tom, že vyjádření nedůvěry je čistě nástroj parlamentní kontroly vládní činnosti (využívané převážně opozicí).⁴⁹ PS je tak dán prostředek, kterým by mohla zasahovat do činnosti vlády. V případě, že nesouhlasí s jejími kroky, může ji jednoduše vyměnit a dát důvěru nové vládě, která už bude jejím požadavkům vyhovovat⁵⁰. A to bez ohledu na to, zda tento nesoulad plyne jen z rozporů v politickém směřování vládních kroků, nesouhlasu s kroky hlavy státu, za něž vláda převzala odpovědnost, nebo pro ztrátu důvěry např. kvůli korupčnímu jednání jednotlivých členů vlády. Konečným důsledkem může být podání demise vlády podle čl. 73 odst. 3 (a prezident je povinen ji přijmout) nebo její odvolání prezidentem, v případě, že ačkoli k tomu vláda byla povinna, demisi nepodala (čl. 75).⁵¹

⁴⁹ Proto i podmínky pro její vyslovení jsou přísnější (návrh předkládá minimálně 50 poslanců a k přijetí návrhu je zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny všech členů komory).

⁵⁰ KUDRNA, Jan. K některým otázkám dělby moci v platné Ústavě České republiky. In MLSNA, Petr. *Ústava ČR- vznik, vývoj a perspektivy*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010. str. 234

⁵¹ Slovenská ústava upravuje odpovědnostní vztah k zákonodárnému sboru a otázku důvěry obdobně jako ta česká. Vláda je jmenována prezidentem republiky. Předseda vlády nebo jím pověřený člen vlády kontrasignuje akty učiněné v rámci výkonu pravomocí uvedených v čl. 102 odst. 2 (přijímá a pověřuje vedoucí diplomatických misí, je hlavním velitelem ozbrojených sil a uděluje amnestii). Za takto spolupodepsaná rozhodnutí přebírá odpovědnost vláda. Ústava dále v čl. 114 stanoví odpovědnost vůči Národní radě vlády jako celku. Do třiceti dní od svého jmenování je povinna předstoupit před Národní radu Slovenské republiky s žádostí o vyslovení důvěry. Je jí za výkon své funkce odpovědná. Sama může pak kdykoli během funkčního období požádat znovu o vyslovení důvěry, stejně tak jako Národní rada jí může kdykoli vyslovit nedůvěru. Rozdílem od české úpravy (čl. 72 odst. 2) je ten, že slovenská ústavní listina nestanoví podmínku určitého počtu poslanců k podání návrhu na vyslovení nedůvěry (čl. 114 odst. 2). Podstatným rozdílem pak je, že podle čl. 116 odst. 1 odpovídá zákonodárnému sboru i jednotliví členové. Nedůvěra tak může být vyslovena nejen sboru ale i jednotlivým členům (i demisi mohou podat individuálně přímo prezidentovi, na rozdíl od České republiky, kde se tak koná prostřednictvím premiéra) a v těchto případech prezident člena vlády odvolá. V situaci, že se bude jednat o osobu ministerského předsedy, tak padá celá vláda.

3.3.3 Zvláštní případy

Mohou nastat situace, kdy prezident nebude moci svou funkci vykonávat nebo úřad by nebyl nikým obsazen. Ústava s tím počítá a řešení uvádí v čl. 66, kde stanoví, který jiný ústavní činitel bude příslušný k náhradnímu výkonu určených pravomocí. Jedním z nich je i ministerský předseda. I jemu tak bude příslušet vydávat rozhodnutí, a to včetně těch, která podléhají jeho vlastnímu spolupodpisu. A i na tyto akty se bude vztahovat podmínka kontrasignace. Pořád platí, že až po připojení spolupodpisu člena vlády rozhodnutí nabývá platnosti a vláda přebírá odpovědnost.

Ústava nám dává v čl. 66 odpověď na otázku, kdo vykonává pravomoci na místo prezidenta v situacích, kdy chybí hlava státu nebo svou funkci není schopna vykonávat. Ovšem nezmiňuje se o případech, kdy je k platnosti jeho rozhodnutí potřeba vládní kontrasignace, ovšem dosavadní vláda je v demisi nebo byla odvolána. Podle čl. 62 pís. d) (logicky zařazeno pod pravomoci nevyžadující spolupodpis) prezident nejen přijímá demisi vlády a jejích členů, ale pověřuje je i prozatímním výkonem funkcí do doby jmenováním vlády nové. K této situaci mohou vyvstat dvě otázky. První zda prezidentovo pověření k prozatímnímu výkonu je jeho povinností a druhá zda takto pověřená vláda může vůbec kontrasignovat. Podle Jana Barty „funkce vlády končí tím, že prezident její demisi přijme, resp. vládu odvolá. Poté má možnost – nikoli povinnost – ji na základě čl. 62 pís. d) pověřit prozatímně výkonem. Je to stejná situace, která se v Rakousku praktikuje na základě zvyklosti, aniž by to rakouská ústava výslovně předvíдалa.“⁵² Dalším názorem plynoucím z povahy věci je, že by tak měl prezident učinit pro zachování vládní činnosti. Samotné pověření pozbývá platnosti okamžikem jmenování (nikoli vyslovením důvěry Poslaneckou sněmovnou) nové vlády.⁵³ Při tomto prozatímním výkonu vláda i nadále pracuje, konají se zasedání, přijímají se rozhodnutí. Přesto by měla mít jen „udržovací charakter“ vzhledem k chybějící legitimitě od PS. Některá kontrasignovaná rozhodnutí prezidenta ovšem svým charakterem mohou mít významný dopad na domácí i zahraniční politiku (např. ratifikace mezinárodních smluv, rozhodnutí v oblasti obrany státu nebo udělování amnestií). Proto se

⁵² BÁRTA, Jan. *Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému*. Právník, 2007, roč. CXLVI, č. 2, str. 146

⁵³ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005. str. 307

domnívám, že v rámci udržení kontinuity výkonné moci, i nadále bude premiér nebo jiný pověřený člen vlády kontrasignovat taková rozhodnutí.

3.3.4 Rozhodnutí

Jak už jsem dříve uvedla, ne každý akt prezidenta podléhá kontrasignační povinnosti. Primárně je třeba rozlišovat, kdy osoba prezidenta jedná v souvislosti se svým úřadem a kdy vystupuje čistě jako fyzická osoba podle soukromého práva. Dále zda jeho jednání je výrazem jeho tradičního suverénního postavení jako hlavy státu nebo zda akt spadá pod čl. 63. A v rámci tohoto článku je následně třeba posoudit, jestli se jedná o výkon pravomoci nebo výkon jeho subjektivního práva. Navíc je možné kontrasignovat pouze písemné rozhodnutí nikoli ústní projevy.

V tomto se současná úprava liší od prvorepublikové úpravy, kdy vláda odpovídala za jakýkoli úkon moci vládní nebo výkonné. Francouzská (čl. 19) a Italská ústava (čl. 89) mluví obecně o aktech prezidenta, podobně i Polská ústavní listina v čl. 144 stanoví podmínku kontrasignace pro úřední akty prezidenta a Rakouská pro veškeré akty, pokud není ústavou stanoveno jinak (čl. 67). Podle Základního zákona SRN se kontrasignují prezidentská opatření a nařízení (čl. 58). Slovenská ústava (čl. 98) stejně jako ta česká pak prezidentské akty podléhající vládního spolupodpisu omezuje jen na ty, které jsou svým charakterem rozhodnutím. Proto bude nutné vždy v konkrétním případě posoudit, zda platnost určitého prezidentského úkonu je podmíněna kontrasignací. Musí jít o takový úkon prezidenta, který materiálně zakládá, mění, ruší právní vztahy určitých osob nebo potvrzuje existence právního stavu. Při takové realizaci pravomoci, je prezident v postavení zvláštního správního úřadu a akt, takto učiněný, je přezkoumatelný soudem správního soudnictví.⁵⁴ Pavel Rychetský uvádí, „že některá rozhodnutí prezidenta republiky mají povahu aktu

⁵⁴ Stejně i Vojtěch Šimíček: „Relevantním kritériem pro soudní přezkum rozhodnutí prezidenta republiky proto určitě není jejich podřazení pod čl. 62 nebo čl. 63 Ústavy České republiky, tzn. jejich rozlišení na akty podléhající a nepodléhající kontrasignaci, nýbrž výhradně jejich způsobilost zasáhnout sféru práv nebo svobod dotčeného subjektu.“ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost jeho aktů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008. str. 163

výlučně ústavního, stejně jako jiná jsou akty správního charakteru, avšak oba druhy nalezneme jak v čl. 62 tak v čl. 63 Ústavy.⁵⁵

3.3.4.1 Náležitosti rozhodnutí

Aby rozhodnutí vyvolalo očekávané právní účinky, musí mít Ústavou nebo zákonem požadované náležitosti. Musí tak být splněny náležitosti ve vztahu k subjektu, který dané rozhodnutí vydává (zda vůbec byl způsobilý takové rozhodnutí učinit), musí odpovídat i formálním, obsahovým a procesním požadavkům. Ústava stanoví jako podmínku platnosti spolupodpis odpovědné osoby. Z povahy kontrasignace dovodíme, že takový akt musí být písemný. „Žádný předpis však prezidentu neukládá, aby svá rozhodnutí odůvodňoval, ani nestanoví možnost podat proti takovému rozhodnutí opravný prostředek.“⁵⁶ V rozsudku sporu o (ne)jmenování soudních čekatelů (čj. 4 Aps 3/2005 – 35) NSS však uvádí, že v případě negativního rozhodnutí, je prezident povinen alespoň stručně nejmenování odůvodnit. Takový požadavek je logický vzhledem faktu, že rozhodnutí je přezkoumatelné ve správním soudnictví, adresát by měl mít možnost seznámit se s důvody takového rozhodnutí.

Z procesního hlediska je někdy vyžadována součinnost jiného orgánu. V případě nedostatku v podobě absence této spolupráce by daný akt nemohl nabýt právních účinků. Vyloučení vládní součinnosti (ať už z hlediska podávání návrhu či následné kontrasignace) při tvorbě prezidentských rozhodnutí patří případy, kdy je třeba zachování separace moci výkonné, resp. vládní, od subjektu, jehož se rozhodnutí týká. Je to prostředek zachování nezávislosti adresáta. Vláda ztrácí možnost jakéhokoli zásahu, do jeho činnosti. Jmenování profesorů na návrh vědecké rady vysoké školy nebo jmenování a odvolávání rektora po předložení návrhu Akademického senátu prezidentem je zárukou zachování práva na akademickou samosprávu. Vláda svým podpisem projevuje své kladné stanovisko, že takové rozhodnutí prezident učinil. Pokud by se chtěla vyjádřit k jmenované osobě, pak by nejspíš u takového rozhodnutí kontrasignaci odmítla a rozhodnutí by nenabýlo

⁵⁵ RYCHETSKÝ, Pavel. Soudní přezkum aktů prezidenta republiky. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008. str. 151

⁵⁶ PAVLÍČEK, Václav. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008. str. 146

platnosti. V tomto případě by však soudní přezkum nesměřoval proti rozhodnutí prezidenta, ale proti vládnímu úkonu odmítnutí spolupodepsat.

3.3.5 Procesní stránka

Obecně bychom mohli pojem rozhodnutí prezidenta vymežit jako individuální jednostranný akt aplikace práva vydaný na základě ústavy nebo zákona, jímž se zasahuje do právního vztahu jiných osob. Každému rozhodnutí předchází určitý proces tvorby jeho obsahu. „Ústava je i předpisem procesní povahy. Jestliže pro akty státní správy platí ustanovení zákona o správním řízení, který zná kategorie jako náležitosti písemného vyhotovení rozhodnutí (razítko, odůvodnění, poučení o opravných prostředcích, doručení rozhodnutí, právní moc, vykonatelnost, pak pro ústavní akty prezidenta tomu tak není. Procesní úprava ústavních úkonů je obsažena v Ústavě samotné, je velmi lakonická, ale je vzhledem ke svému účelu naprosto dostatečná.“⁵⁷

3.3.5.1 Tvorba rozhodnutí

Prezident učiní rozhodnutí sám. Hmotné právo, z něhož vychází, nalezneme podle povahy rozhodnutí jak v Ústavě, tak v běžných zákonech. Podle nich je v některých případech třeba součinnosti s dalšími subjekty. Součinnost může být různé povahy od spolupodpisu aktu, přes obligatorní souhlas jiného ústavního orgánu, až k požadavku učinit rozhodnutí na návrh. Michal Bartoň zmiňuje různé varianty způsobu spolupráce ústavních orgánů, které se vyskytují v rámci tvorby určitého rozhodnutí a které se pak i vzájemně kombinují. „Prezident může rozhodovat bez návrhu i bez kontrasignace (např. rozpouští PS, může vrátit zákon), na návrh a bez kontrasignace (jmenování členů vlády na návrh předsedy vlády či jmenování prezidenta a viceprezidenta NKÚ na návrh PS), na návrh a s kontrasignací (povyšování generálů) a bez návrhu s kontrasignací (např. vyhlášení voleb, vyhlášení amnestie).“⁵⁸ Návrhem může být vázán a bez dalšího

⁵⁷ BÁRTA, Jan. *Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému*. Právník, 2007, roč. CXLVI, č. 2, str. 150

⁵⁸ BARTOŇ, Michal. Rozhodování prezidenta republiky na návrh a rozhodování s kontrasignací – několik poznámek k rozhodnutí NSS ve věci justičních čekatelů. In ŠÍMÍČEK, Vojtěch. *Postavení*

takové rozhodnutí učiní (jmenování profesorů na návrh vědecké rady vysoké školy) nebo mu je dán určitý prostor pro uvážení (udělování nebo propůjčování vyznamenání) anebo tak učiní bez návrhu (vyhlášení voleb). Právo iniciace náleží různým subjektům. Významná část návrhů (související s výkonnou mocí) je v působnosti vlády jakožto vrcholným orgánem této moci. Což je i logické vzhledem k faktu, že za taková rozhodnutí má nést odpovědnost. Je však otázka, co lze označit za návrh. Při rozhodování kauzy o jmenování soudních čekatelů se NSS vyjádřil ve smyslu, že jmenování soudcem je rozhodnutí na návrh. Kdy návrhem tady rozumí seznam čekatelů, který mu vláda, resp. ministr spravedlnosti předloží návrh vládě. Ta jeho schválením projevuje souhlas s určitou osobou pro funkci soudce (toto kladné stanovisko následně zopakuje formou kontrasignace) a až po projednání vládou se návrh dá prezidentovi k rozhodnutí.⁵⁹

3.3.5.2 Kontrasignace

Poté co hlava státu učiní rozhodnutí a takové rozhodnutí potřebuje pro svou platnost kontrasignaci, procesní aktivita se přesouvá do působnosti vlády. Ústava stanoví, že spolupodepisuje premiér nebo jím pověřený člen vlády. Ovšem v původním návrhu ústavního zákona premiér neměl danou možnost pověřit jiného člena vlády. A sám (nikoli vláda) pak za ním kontrasignované akty měl odpovídat.⁶⁰ Dnes tedy nese odpovědnost kolektivně vláda. Tato nerovnost ve zmocnění k podpisu a odpovědnosti, vyvolává otázku, zda o kontrasignaci rozhoduje vláda jako sbor nebo je to čistě individuální právo oprávněné osoby.

Můžeme však najít řadu rozdílných pohledů na výklad ustanovení čl. 63 odst. 3. Za všechna uveďme např. názor Zdeňka Koudelky, který říká, že „kontrasignace je institut vázající platnost rozhodnutí hlavy státu na spolupodpis předsedy vlády a je navíc individuálním právem premiéra, nikoli vlády jako celku, byť ta může svým usnesením zavázat svého člena k určitému jednání.“⁶¹ Naopak Petr Mlsna uvádí, že „skutečnost, kdy za rozhodnutí prezidenta odpovídá vláda jako celek, by mělo mít za

prezidenta v ústavním systému České republiky. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008. str. 121

⁵⁹ rozsudek NSS ze dne 27. 04. 2006, čj. 4 Aps 3/2005 – 35, str 10

⁶⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. str. 456

⁶¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident, vláda a mezinárodní smlouvy*. Právní rádce, 2005, roč. XIII., č. 11, str. 39

důsledek, že o kontrasignaci rozhoduje vláda vždy ve sboru (čl. 76), ač tomu tak v praxi vždy není. Předseda vlády připojuje svůj podpis ke kontrasignovaným rozhodnutím prezidenta republiky jménem vlády ve smyslu čl. 77 odst. 1.⁶²

Já se přikláním k druhému uvedenému názoru. Jako nepřipustnou považuji situaci, kdy by premiér o kontrasignaci sám rozhodl, bez vědomí ostatních členů vlády, hlavně vzhledem k faktu, že za podepsané rozhodnutí odpovídá vláda jako celek (nikoli individuálně premiér). Není náhodou, že Ústava v čl. 76 odst. 1 stanoví pravidlo o rozhodování vlády ve sboru. Nepřipouští žádné užší předsednictvo se zvláštními pravomocemi, které by takové rozhodnutí ospravedlňovaly. Vztah odstavce třetího a čtvrtého čl. 63 vidím, tak že odstavec třetí upravuje obligatorní formální náležitost rozhodnutí. Říká, čím další podpis musí být vedle podpisu hlavy státu na rozhodnutí uveden. Tyto osoby tak učiní podle obsahu usnesení⁶³, které schválila vláda na společné schůzi nadpoloviční většinou všech hlasů. A vyjádřila tak kolektivní vůli převzít za rozhodnutí prezidenta odpovědnost. Ústava v čl. 63 odst. 3 a čl. 77 odst. 1 dává premiérovi zmocnění jen k samotnému podpisu (popřípadě k pověření jiného člena vlády), nikoli už k úvaze, zda tak učiní.

Už několikrát jsem i zmínila, že současná ústavní listina hledala svou inspiraci v té z roku 1920. V § 80 je zakotveno rozhodování vlády ve sboru. § 81 pak stanovil, že vláda rozhoduje ve sboru zejména o vládních předlokách pro NS, o vládních nařízeních, jakož i o návrzích, aby prezident republiky užil svého práva veta; o všech věcech politické povahy a další. Už tehdy bylo třeba, aby některým prezidentovým aktům předcházelo rozhodnutí učiněné celou vládou. Vezmeme-li si pravomoc § 64 bod 8. Ústavy 1920 srovnatelnou s dnešním jmenováním soudců podle čl. 63 odst. 1 pís. i), tak dříve rozhodla o jmenování vláda, prezident jmenoval, vláda podle § 68 kontrasignovala.

⁶² MLSNA, Petr. In SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústava České republiky v praxi*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. str. 206. Stejně i PAVLÍČEK, Václav. In PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Svazek I.: Ústava České republiky*. Praha: Linde Praha a.s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 1994. str. 163

⁶³ „Jednotlivá usnesení mohou mít různý význam a právní důsledky proto, že se jedná o jediný prostředek, jak vláda může projevit svou vůli navenek. Vlastní usnesení je zpravidla stručné, většinou se schvaluje nějaký dokument či akt připojený v příloze. Obecně lze říci, že samotné usnesení nemá a nemůže mít obecně závazné účinky, jde o akt interního charakteru, závazný jen pro podřízené subjekty, pokud se ovšem usnesením vlády neschvaluje návrh právního předpisu obsažený v příloze.“ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 1. vydání. Praha: ASPI, a.s., 2005. str. 212

3.3.5.3 Výkon rozhodnutí

K úplnosti rozhodnutí prezidenta (platného od okamžiku spolupodpisu vlády) se vyžaduje ještě další fáze, a tou je jeho provedení samotným prezidentem; v daném případě prezident své rozhodnutí provádí tím způsobem, že je nechá zákonem stanoveným způsobem zveřejnit.

Tato fáze (prezident provede své rozhodnutí poté, co jej vláda učinila rozhodnutím platným) má význam i v jiných věcech. Při jmenování (rektorů vysokých škol, profesorů, generálů, soudců, ...) a nakonec i při udělování státních vyznamenání nejprve prezident učiní své rozhodnutí, potom témuž rozhodnutí vláda dodá platnosti, ale právní účinky navenek, vůči třetím osobám, se dostaví až teprve tehdy, když prezident své rozhodnutí provede. Jednotlivé způsoby provedení se budou lišit podle charakteru určitého rozhodnutí. Jan Bárta také uvádí, že prezident k provedení aktu nemusí ovšem ani přistoupit. Ač by existovalo platné rozhodnutí, prezident by osobu, která má být jmenována soudcem, vůbec nevyzval ke složení slibu. Nebo naopak tato osoba by slib nesložila z vlastní vůle. V těchto případech by osoba zůstala nejmenována, ovšem samotné rozhodnutí by se nemuselo rušit nebo jinak odstraňovat.⁶⁴

3.3.5.4 Povaha procesu rozhodování

Úpravu postupů ústavních orgánů při výkonu pravomocí hlavy státu můžeme najít v Ústavě České republiky a v dalších běžných zákonech. Zvláštní procesní předpis upravující přímo styk mezi úřady prezidenta a vlády (resp. předsedy vlády)⁶⁵ však v našem právním řádu chybí, a tak jsou jednotlivé kroky stavěny i na vybudovaných ústavních zvyklostech. Přesto že se prezident v určitých případech svým rozhodnutím podílí na výkonu veřejné správy, tak se na tento postup neužije ustanovení o správním řízení.

⁶⁴ BÁRTA, Jan. *Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému*. Právník, 2007, roč. CXLVI, č. 2, str. 150

⁶⁵ V rámci tohoto procesu spolu komunikují Kancelář prezidenta republiky a Kabinet předsedy vlády. Když jde například o schválený zákon, z Parlamentu putuje k prezidentovi, od něj k předsedovi vlády a po jeho podpisu zpět do Parlamentu, který pak vydává publikační příkaz Ministerstvu vnitra, které zákon v 30 denní lhůtě vyhlásí ve Sbírce zákonů.

Výkon pravomocí, které podléhají kontrasignaci, je dle názoru NSS více či méně formalizovaný proces, v němž se rozhoduje o subjektivním veřejném právu. Podle rozsudku NSS ze dne 27. 04. 2006, čj. 4 Aps 3/2005 – 35 je pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce podle čl. 63 odst. 1 pís. i) výrazem jeho postavení v rámci moci výkonné jako „správního úřadu“ sui generis. Jmenování soudcem subjektivním veřejným právem. Nárok na něj sice není, ovšem prezident přesto musí o takovém právu rozhodnout (jmenovat či nejmenovat). V rozsudku se dále uvádí, že „právo na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím, jakož i právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, ve spojení s právem nebýt diskriminován, není s ohledem na znění čl. 36 Listiny, a to i ve spojení se zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ze soudního přezkoumání vyloučeno. Akty či úkony prezidenta republiky při výkonu jeho pravomoci jmenovat soudce jsou ve spojení s uvedenými právy přezkoumatelné ve správním soudnictví za předpokladu splnění dvou podmínek.“ Tedy že výkon pravomoci je vázán zákonem a že se jedná o zásah do subjektivního veřejného práva.

Odlišný názor však má Vladimír Sládeček, který uvádí, že oprávnění vydat (ne)jmenovací akt je založeno pouze Ústavou a je tedy ústavní povahy. „Za napadnutelný správní akt by spíše mohla být považována až samotná kontrasignace, resp. její odmítnutí.“⁶⁶

Vojtěch Šimíček zase považuje za nepřiliš přesvědčivý argument založený na odlišení pravomocí prezidenta plynoucích přímo z Ústavy a naopak pravomocí založených obyčejným zákonem, přičemž „všechny rozhodovací akty prezidenta republiky, které jsou založeny na ustanovení obyčejného zákona (nevyplývají z Ústavy), mají povahu aktů správních, z čehož implicitně plyne závěr, že akty plynoucí přímo z Ústavy za správní považovat nelze.“⁶⁷

⁶⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009. str. 259

⁶⁷ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost jeho aktů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008. str. 164

4 Výkon vybraných pravomocí podléhajících kontrasignaci

4.1 Zahraniční politika

Pravomoci vztahující se k uplatňování zahraniční politiky jsou projevem prezidentovy funkce jako reprezentanta státu. Toto tradiční postavení je v souladu s mezinárodním právem. A pokud Ústava nestanoví pravomoc jiného orgánu, smí dle čl. 7 Vídeňské úmluvy o smluvním právu tak konat bez zvláštního pověření. Můžeme zde zahrnout zastupování státu na venek, činnost související s mezinárodními smlouvami, zastupitelskými misemi, účast na mezinárodních konferencích, oficiální mezinárodní návštěvy a jiné.

4.1.1 Zastupování státu na venek (čl. 63 odst. 1 pís. a) Ústavy)

Už tradiční právo hlav států. Plně se zde projevuje funkce prezidenta jako reprezentanta státu. „Prezident je způsobilý vyjádřit svým vlastním chováním postoj ČR k jejím závazkům z mezinárodního práva, přičemž toto chování je podle mezinárodního práva přičitatelné státu.“⁶⁸ Ovšem dodávám, že za zahraniční politiku odpovídá vláda.⁶⁹ I proto je podmínka kontrasignace na místě. Může sloužit také jako prostředek koordinace a kooperace v otázkách ve vztahu se zahraničím. Proto v rámci předcházení vzniků sporů bude i vhodná konzultace s vládou ohledně jednotlivých kroků. Vláda tvoří základní koncept a následně za něj i odpovídá. Na jeho realizaci se však podílí jak jednotliví resortní ministři, tak i prezident. Proto je důležitá vzájemná informovanost, respekt a ochota spolupráce v případě, že by se představy o výkonu od sebe lišily.

⁶⁸ MALENOVSKÝ, Jiří. *Kulečnick namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR*. Právní rozhledy, 2009, roč. 17, č 4, str. 123

⁶⁹ usnesení vlády ze dne 23. března 2011 č. 215, k návrhu na uskutečnění cesty prezidenta republiky Václava Klause v doprovodu 1. místopředsedy vlády a ministra zahraničních věcí do Argentinské republiky a Chilské republiky, usnesením vlády ze dne 30. března 2011 č. 229, ke zprávě o účasti delegace České republiky vedené prezidentem republiky Václavem Klausem na mimořádném zasedání Evropské rady

4.1.2 Přijímání (čl. 63 odst. 1 pís. d) Ústavy), pověřování a odvolávání vedoucích zastupitelských misí čl. 63 odst. 1 pís. e) Ústavy)

Stát prostřednictvím zastupitelských misí uplatňuje své zájmy v cizích státech. *ius legationis* zahrnuje jak právo státu nechat se zastupovat svými zástupci u představitelů jiných států, tak i přijímat diplomatické zástupce. Úpravu můžeme na mezinárodní úrovni najít např. Ve Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích (č. 157/1964 Sb.), Úmluva o zvláštních misích (č. 40/1987 Sb.), o výsadách a imunitách OSN (č. 52/1956 Sb.), o výsadách a imunitách mezinárodních odborných organizací (č. 21/1968 Sb.).

Mezinárodní právo rozlišuje kategorie vedoucích misí podle vzájemného ujednání mezi vládami 1. velvyslanci, papežští nunciové, další vedoucí misí odpovídající hodnosti 2. vyslanci, ministři a papežští internunciové 3. *chargés d'affaires*. První dvě kategorie jsou pověřovány hlavou státu (třetí obvykle ministrem zahraničí) a také je jim přiznáno právo přijetí u hlavy státu. Převzetí funkce bývá okamžikem předání pověřovacích listin (*lettres de créance*), jimiž prokazuje pravost svého pověření, představiteli státu, kde má působit. Tomuto úkonu a samotnému jmenování do funkce předchází ještě vydání agrémentu, kterým přijímající stát schvaluje osobu vedoucího. Naopak, diplomat bude odvolán a mise ukončena, okamžikem odevzdání odvolací listiny (*letters de rappel*) hlavě státu.

„Osobu velvyslance doporučuje prezidentovi republiky vláda na základě návrhu ministerstva zahraničí. Příslušné usnesení vlády schvaluje prezident republiky svým podpisem a postupuje předsedovi vlády ke kontrasignaci. Velvyslanec po získání agrémentu obvykle před odjezdem do země působení absolvuje zdvořilostní přijetí u prezidenta republiky. Přestože jde o důležitý akt, za který odpovídá vláda prostřednictvím kontrasignace, vláda si zřejmě nemůže vynutit jmenování určité osoby, i když na druhé straně může odmítnutím spolupodpisu zabránit ustanovení do funkce osoby, kterou by si (samostatně) vybral prezident republiky.“⁷⁰

⁷⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. str. 461

4.1.3 Sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv (čl. 63 odst. 1 pís. b)

Ústavy)

Mezinárodní smlouvou směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv (č. 1 odst. 2 usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 131) *rozumí každé písemné ujednání, bez ohledu na jeho formu a název, které Česká republika sjednává s jedním nebo více státy, případně s jednou nebo více mezinárodními vládními organizacemi, a z něhož pro smluvní strany vznikají práva a závazky podle mezinárodního práva a podle čl. 1 odst. 2 Ústavy Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.*“ A dle ustanovení čl. 63 odst. 1 pís. b) Ústavy prezidentovi přísluší právo sjednávat a ratifikovat MS. Prezident však svou ústavní pravomoc, resp. sjednávání MS, může svým rozhodnutím přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. Učinil tak prezident Václav Havel dne 28. dubna 1993 s výhradou jiného rozhodnutí v jednotlivých případech aktem č. 144/1993 Sb., které podepsal tehdejší premiér Václav Klaus a který je jím jako prezident republiky i dnes vázán, neboť toto kontrasignované rozhodnutí zavazuje i prezidentovy nástupce. Prezident tak přenáší 1. na vládu sjednávání a schvalování, přístup k nim a přijetí MS dvoustranných a MS mnohostranných, které nevyžadují souhlas Parlamentu a 2. sjednávání a schvalování MS dvoustranných a 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. Toto oprávnění tedy nenáleží ministru, místopředsedovi nebo předsedovi vlády, pokud současně nestojí v čele ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadů. Kromě obecné delegace, může hlava státu tak učinit i rozhodnutím ad hoc, které rovněž bude podléhat vládní kontrasignaci. Na základě zmocnění mohou oprávněné osoby jednat v podstatě bez ohledu na prezidenta, ovšem v rámci mantinelů stanovených usneseními vlády.⁷¹

Procesní stránka je potom upravena usnesením vlády č. 131 (směrnicí vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti

⁷¹ usnesením vlády ze dne 17. března 2011 č. 196, k návrhu na sjednání Smlouvy mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o spolupráci v oblasti boje proti trestné činnosti

mezinárodních smluv), které stanoví práva zásady postupu vlády a orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády při sjednávání, vnitrostátním projednávání, provádění a ukončování platnosti MS. Směrnice rozlišuje dohody na 1. “prezidentské” (smlouva, k jejíž ratifikaci prezidentem republiky je třeba souhlasu obou komor Parlamentu nebo souhlasu daného v referendu dle čl. 10a a článku 49 Ústavy.) 2. “vládní” (smlouva, která nepodléhá ratifikaci a nevyžaduje souhlasu Parlamentu nebo souhlasu daného v referendu, jejíž sjednávání a schvalování přenesl prezident republiky na vládu a která upravuje otázky přesahující rámec působnosti ministerstva či jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele je člen vlády nebo jehož řízením je člen vlády pověřen) a 3. “rezortní” (smlouva, která nepodléhá ratifikaci a nevyžaduje souhlasu Parlamentu nebo souhlasu daného v referendu a jejíž sjednávání a schvalování přenesl prezident republiky na jednotlivé členy vlády. Jedná se o smlouvu, která svým významem nepřesahuje rámec působnosti ministerstva či jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele je člen vlády nebo jehož řízením je člen vlády pověřen).

Úpravu uzavírání a právní život MS mezi státy, popř. i mezi mezinárodními organizacemi obsahují normy smluvního práva, kdy tou nejvýznamnější je Vídeňská úmluva o smluvním právu) vyhlášená pod č. 15/1988 Sb.). Postup uzavření dohody je rozdělen do několika fází, kdy podle čl. 6 odst. 2 Vídeňské úmluvy může z titulu své funkce smluvní text přijmout, autentifikovat a jiné úkony související s jejich sjednáváním bez plné moci hlava státu, předseda vlády a ministři zahraničních věcí. Proces uzavření dohody tvoří fáze schválení (přijetí) smluvního textu, tedy dovršení prací na tvorbě obsahu. Samo o sobě však ještě neznamená, že je dohoda pro strany závazná. Po té následuje fáze ověření (autentifikace) a podpisem, podmíněným podpisem nebo parafou se text stává definitivním a neměnným. Podpis však může být současně i vyjádřením vůle státu být dohodou vázán. Dalšími formami vyjádření souhlasu být vázán bývá např. výměna listin, ratifikace nebo přistoupením. Záleží na dohodě stran a národních předpisech, které jednotlivé kroky mohou podmínit ještě jinými vnitrostátními úkony.

Proces sjednání MS zahrnuje takové kroky, které jsou potřebné pro její vznik a nabytí platnosti (včetně přípravy nebo projednání). Prezident tak může učinit sám nebo v případě, že se jedná o smlouvy, jejichž sjednání prezident přenesl, tak příslušná pověřená osoba. Sám prezident však nedisponuje vlastním aparátem, který by jednotlivé kroky zajistil, proto, jak dodává Zdeněk Koudelka, v případě, že bude

sjednávat MS prezident, tak „ústavní text neodpovídá dlouhé dřívější československé i dnešní ústavní zvyklosti, kdy fakticky přípravu prezidentských smluv zajišťuje Ministerstvo zahraničí.“⁷²

„Ratifikace je formální, slavnostní potvrzení mezinárodní smlouvy oprávněným orgánem, provedené smluvními státy vzhledem k ústavním předpisům (v České republice Ústava z roku 1992, úz. č. 1/1993 Sb.). Ratifikací stát potvrzuje, že bude dodržovat text smlouvy, a považuje se tímto textem mezinárodněprávně zavázán ex tunc. Předběžnou podmínkou ratifikace v demokratických zemích bývá schválení textu smlouvy parlamentem. Tento požadavek může být v mezinárodní smlouvě samotné dokonce požadován zejména též proto, aby druhá strana měla zajištěné uznání platnosti smlouvy ve vnitrostátním právním řádu.“⁷³ Výsostné oprávnění ratifikovat mezinárodní smlouvy náleží podle čl. 63 odst. 1 pís. b) Ústavy jen prezidentovi republiky a tenko akt se provádí podepsáním ratifikačních listin. „V takovém případě probíhá ratifikace toliko jako vnitrostátní úkon a je ukončena již samotnou platností ratifikačního aktu prezidenta republiky, který ke své platnosti vyžaduje spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, aniž by z toho nutně vyvstávaly právní účinky navenek, neboť zde není dán požadavek, aby ratifikace mezinárodní smlouvy byla oznámená depozitáři smluv.“⁷⁴

Význam vládního spolupodpisu v případech, kdy byla smlouva sjednána fakticky Ministerstvem zahraničních věcí, spočívá jen v dodání platnosti samotné ratifikaci. Naopak, pokud by dohodu sjednala výhradně hlava státu, k čemuž je ústavně oprávněna, pak by vláda svou kontrasignací projevila svůj souhlas s jejím obsahem a také s tím, že bude za její ratifikaci přebírat odpovědnost. Ústavní soud vyslovil názor, že prezident, který je při svém rozhodování v postavení správního orgánu sui genesis, má jako jiné správní úřady rozhodovat bez zbytečného odkladu.⁷⁵ Ovšem nález je třeba chápat v tom smyslu, že by se měl věcí zabývat a rozhodnout, nikoli však už návrhu na rozhodnutí vyhovět. Vláda totiž např. ve svém usnesení, ve kterém se zabývá návrhem rozhodnutí o ratifikaci MS, prezidentu pouze

⁷² KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident a mezinárodní smlouvy* (online). law.muni.cz, 15. června 2011. (cit. 18. 6. 2001) Dostupné na http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_smlouvy/Koudelka_Zdenek__1038_.pdf >

⁷³ DAVID, Vladislav, SLADKÝ, Pavel, ZBOŘIL, František. *Mezinárodní právo veřejné a kazuistikou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008. str. 98

⁷⁴ MLSNA, Petr, KNĚŽÍNEK, Jan. *Mezinárodní smlouvy v Českém právu*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2009. str. 253

⁷⁵ nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09

doporučuje MS ratifikovat.⁷⁶ A rozhodnutí zda tak učiní či nikoli je výhradně v rukou hlavy státu. Na druhou stranu prezidentský akt nelze nahradit rozhodnutím vydaným jiným ústavním orgánem. Zdeněk Koudelka vidí podání návrhu na řešení kompetenčního sporu (spor o kontrasignaci) k Ústavnímu soudu, jako východisko v případě, že prezident odmítá ratifikovat smlouvu, která byla sjednána, ačkoli předtím toto oprávnění na vládu nepřenesl.⁷⁷

Další podmínkou, aby se MS stala součástí českého právního řádu je její vyhlášení. Děje se tak prostřednictvím Sbírky MS, kde podle zákona č. 309/199Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, ve zn. poz. př. Ministerstvo zahraničních věcí svým sdělením vyhláší dohody v jejich plném znění. Vzhledem k tomu, že „neznalost zákona neomlouvá“, účelem tohoto vyhlášení je zveřejnění obsahu smlouvy, tak aby se s ním mohla seznámit i veřejnost.

4.2 Domácí politika

V rámci dělby moci se i prezident republiky podílí na výkonu státní moci. Může tak činit sám a zasahovat do jiných složek státní moci nebo při výkonu spolupracuje s jinými orgány. Úpravu postavení v této oblasti můžeme najít v samotné Ústavě, ale i v běžných zákonech. A podle ustanovení čl. 63 odst. 2 a 3 bude takový úkon s povahou rozhodnutí podléhat kontrasignaci.

4.2.1 Propůjčení a udělení státních vyznamenání (čl. 63 odst. 1 pís. h) Ústavy)

Ustanovení Ústavy je dále upraveno v zákoně č. 157/1994 Sb., o státních vyznamenáních České republiky, ve zn. poz. př. a ve stanovách, které jsou přílohou zákona. Právo udělit a propůjčit státní vyznamenání náleží prezidentovi, ale ten k tomu může zmocnit i jiný orgán. Rozhoduje na návrh jemu předložený PS, Senátem, vládou nebo tak může učinit i bez návrhu dle vlastního uvážení. Návrhem není vázán. Ovšem jeho rozhodnutí následně podléhá spolupodpisu ministerského

⁷⁶ usnesením vlády ze dne 2. února 2011 č. 85, k návrhu na ratifikaci Rámcové dohody o komplexním partnerství a spolupráci mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Indonéskou republikou na straně druhé, usnesením vlády ze dne 21. dubna 1993 č. 186, k návrhu rozhodnutí prezidenta republiky o sjednávání mezinárodních smluv

⁷⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident, vláda a mezinárodní smlouvy*. Právní rádce, 2005, roč. XIII., č. 11, str. 39

předsedy nebo jiného člena vlády. Samotné odevzdání může provést sám prezident nebo jeho jménem i jím pověřená jiná osoba. Řádovými dny pro propůjčování a udělování vyznamenání jsou 1. leden a 28. říjen. Zákon dále upravuje podmínky pro udělení / propůjčení státních vyznamenání občanům České republiky, cizincům a in memoriam. Věci související s výkonem této pravomoci spravuje Kancelář prezidenta republiky.

4.2.2 Vyhlásování voleb do Parlamentu české republiky (čl 63 odst. 1 pís. f) Ústavy) a voleb do obecních a krajských zastupitelstev (čl. 63 odst. 2 Ústavy)

Vyhlašování voleb je jednou z nejdůležitějších kontrasignovaných pravomocí prezidenta. Úpravu voleb do obou komor Parlamentu najdeme v zákoně č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve zn. poz. př. ze dne 27. září 1995. Podle § 1 odst. 3 tohoto zákona jen prezident má oprávnění volby vyhlásit. Konkrétní termín konání voleb určí prezident sám, dle vlastního uvážení. V tomto ohledu je však omezen a to skončením funkčního období volených zástupců (prezident nemůže svým rozhodnutím délku jejich mandátu krátit) a dále nejzazším termínem, který stanoví zákon na 90 dní před konáním voleb. Rozhodnutí musí následně kontrasignovat příslušný člen vlády. Do té doby nemůže nabýt platnosti. Vláda má tak možnost vyjádřit svůj souhlas s datem konání voleb⁷⁸. Až poté je teprve možné podat publikační příkaz k Ministerstvu vnitra, aby rozhodnutí prezidenta zveřejnilo ve Sbírce zákonů. Zveřejnění je pak podmínka účinnosti tohoto aktu a právě den, kdy byla rozeslána příslušná částka Sbírky zákonů, je dne vyhlášení voleb (tedy nikoli den samotného rozhodnutí nebo kontrasignace). Tento postup pak platí jak pro volby do Parlamentu, tak i ty, jejichž zakotvení najdeme v běžných zákonech, pro volby řádné, předčasné i doplňkové.

⁷⁸ „Prezident ve vlastní pravomoci určí termín voleb, souhlasit s ním musí vláda, protože samozřejmě uskutečnění voleb je věcí vlády a jí podléhající státní správy.“ BÁRTA, Jan. *Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému*. Právník, 2007, roč. CXLVI, č. 2, str. 150

4.2.3 Právo udělovat amnestie (čl 63 odst. 1 pís. j) Ústavy)

Právo udělovat milost a amnestie dnes není výrazem moci nad životem a smrtí panovníka, ale má být prostředkem odstranění tvrdosti právního řádu. Proto důvody jejich udělení budou z větší části humanitární. Toto právo je zakotveno už v samotné ústavní listině, čl. 62 se dává zmocnění k udělení individuální milosti a čl. 63 pak hromadné amnestie. Rozdíl v těchto institutech tedy nespočívá jen v adresátovi, ale i v podmínce obligatorního spolupodpisu další oprávněné osoby na rozhodnutí prezidenta. Může tak vyvstat otázka, zda je takové rozdělení vůbec vyvážené, zda by nebylo vhodnější, kdyby i milost podléhala kontrasignaci, nebo naopak zda je spolupodpis u amnestijního rozhodnutí vůbec potřeba. Za současného stavu úpravy postavení prezidenta republiky je takové uspořádání odpovídající. Prezident svým rozhodnutím zasahuje do činnosti jiných nezávislých orgánů a v případě hromadné amnestie se její význam ještě zvětšuje, proto je zapotřebí, aby prezident pečlivě vážil důsledky takového aktu, stejně jako určité korekce ze strany vlády.

Amnestie je akt aplikace práva s blíže neurčeným okruhem adresátů s normativními prvky a s retroaktivními účinky. Zveřejňuje se ve Sbírce zákonů a může mít formu agraciace, abolice a rehabilitace. Na udělení není právní nárok. Posouzení, zda se na konkrétní osobu vztahuje vyhlášená amnestie, už ale nenáleží ani prezidentovi (jenž toto rozhodnutí učinil) ani vládě (která za něj převzala na základě kontrasignace odpovědnost), ale obecným soudům podle ustanovení Trestního řádu (§ 368 a § 370 z. č. 141/1961 Sb. ve zn. poz. př..). Oprávnění udělit nemá jen hlava státu, nýbrž i vláda. Rozdíl ovšem je v tom, že vládní amnestie je zakotvena v zákoně o přestupcích (§ 90 z. č. 200/1990 Sb. ve zn. poz. př..), vztahuje se na činy kvalifikované jako přestupky, jejichž projednání patří do působnosti orgánů České republiky (na ostatní veřejnoprávní delikty se tak budou vztahovat účinky amnestie podle čl. 63 Ústavy), schvaluje ji vláda (podle čl. 76 Ústavy a není tedy třeba opětovné kontrasignace) ve formě agraciace nebo abolice, ale stejně jako ta prezidentská se zveřejňuje ve Sbírce zákonů.

4.3 Obrana státu

Hlavě státu vždy příslušelo armádní velení, a to jak v dobách historických, tak i současných, bez ohledu na formu vlády ve státě, politický režim, nebo zda je hlava státu kolegiálním či monokratickým orgánem. V demokratických společnostech však ústavy a ostatní předpisy upravují otázku ozbrojených sil vždy tak, aby nedocházelo ke koncentraci moci v rukou jednoho orgánu. Hlavám státu proto většinou jsou svěřeny pravomoci týkající se velení ozbrojeným silám a jmenování nejvyšších důstojníků.⁷⁹

Otázky související s obranou České republiky můžeme najít jednak v Ústavě, ale i v dalších předpisech jako např. ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, branný zákon, kompetenční, zákon o ozbrojených silách, o vojácích z povolání, o Kanceláři prezidenta republiky a jiné. Jednotlivé oprávnění prezidenta pak většinou vyplývají z jeho zastřešující ústavní pravomoci být vrchním velitelem ozbrojených sil.

4.3.1 Vrchní velitel ozbrojených sil

Současná ústavní úprava stejně jako ústavy z let 1920-1960 s menšími odchylkami ve formulaci stanoví, že prezident je vrchním velitelem ozbrojených sil (ozbrojené síly tvoří Armáda České republiky, Vojenská kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž). „Všechny úkony, které činí vůči ozbrojeným silám, jsou úkony moci výkonné“⁸⁰. Svě velení provádí formou rozkazů⁸¹ ve vztahu subordinace. Normativní akty prezidenta v oblasti branné povinnosti jsou zvláštní formou nařízení s celostátní působností. Nejedná se však o nařízení ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, ale o interní služební akty, pro jejichž platnost je nezbytný spolupodpis předsedy vlády, resp. premiérem pověřeného ministra obrany vzhledem k resortnímu charakteru těchto aktů. V parlamentní formě vlády, kdy je postavení hlavy státu omezené posílením zákonodárné moci, se pro koordinaci výkonu působnosti

⁷⁹ POLÍVKOVÁ, Zdenka. *Prezident v posttotalitním státě*. 1. vydání. Praha: VŠEHRD, 1994. str. 25

⁸⁰ PAVLÍČEK, Václav. In PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Svazek I.: Ústava České republiky. Praha: Linde Praha a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 1994. str. 157

⁸¹ Rozkaz, projev vůle učiněný (ústně nebo písemně, přímo nebo prostřednictvím jiných osob) nadřízeným vůči podřízeným, ve kterém závazně ukládá určité povinnosti spolu s dalšími údaji potřebnými k jejich splnění.

v souvislosti s otázkami ve vztahu k armádě a pro kontrolu prezidentova jednání používá právě institutu vládní kontrasignace.

Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách, ve zn. poz. př. vymezil působnost v § 5 prezidentu republiky jakožto vrchního velitele, tak že schvaluje základní vojenské řády, jmenuje a odvolává náčelníka Vojenské kanceláře prezidenta republiky, propůjčuje čestné nebo historické názvy vojenským útvarům, vojenským zařízením a vojenským záchranným útvarům, propůjčuje bojové prapory vojenským útvarům, vojenským zařízením a vojenským záchranným útvarům. Vláda pak podle § 6 na návrh ministra schvaluje operační plány použití ozbrojených sil pro stav ohrožení státu a pro válečný stav, schvaluje strukturu armády, stanoví celkové počty vojáků ozbrojených sil; jde-li o počty vojáků Vojenské kanceláře prezidenta republiky a Hradní stráže, předkládá návrh ministr v dohodě s náčelníkem Vojenské kanceláře prezidenta republiky, schvaluje koncepci výstavby armády. Samotné ministerstvo dle § 7 při řízení armády stanoví a realizuje opatření k rozvoji armády, zřizuje a ruší vojenské útvary, vojenská zařízení a vojenské záchranné útvary, provádí kontrolu armády, provádí státní odborný dozor nad určenými technickými zařízeními a bezpečností jejich provozu, zřizuje vojenská vyznamenání. Ale i další předpisy vymezují prezidentskou působnost. Např. ústavní zákon č. 110/ 1998 Sb., o bezpečnosti státu, ve zn. poz. př. v čl. 9 říká, že prezident sice není členem Bezpečnostní rady státu, ale má právo se účastnit schůzí, vyžadovat si zprávy a projednávat určité otázky. Podle § 23 odst. 3 zákona č. 585/2004 Sb., branného zákona ve zn. poz. př. prezident nařizuje a zrušuje mobilizaci. Koná tak na návrh vlády ve formě mobilizační výzvy prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků. Také jen prezident může dát souhlas občanovi České republiky ke vstupu do ozbrojených sil jiných států (§ 34 branného zákona). Tentokrát však prezident udělí souhlas na žádost samotného občana, který ji činí prostřednictvím ministerstva obrany. Žádost ministerstvo projedná ještě s resortem vnitra a zahraničních věcí a postoupí spolu se svým vyjádřením hlavě státu.

V současné době je tak pro vojenské velení charakteristická dvoukolejnost. Je totiž rozděleno mezi hlavu státu a Generální štáb Armády České republiky. Resp. prostřednictvím náčelníka Generálního štábu uskutečňuje své velení ministr obrany. Generální štáb je totiž součástí ministerstva obrany a jeho náčelník (sice jmenovaný

prezidentem republiky na návrh vlády po projednání ve výboru PS⁸²) je podřízen ministru a právě ministr vydává rozkazy, které jsou závazné pro vojáky v činné službě. Přesto by však díky rozdílně vymezeným působnostem nemělo docházet k situacím, kdy by se rozkaz prezidenta lišil s rozkazem ministra obrany. Ovšem dopady prezidentských aktů nejsou nevýznamné a vzhledem k neodpovědnosti prezidenta je zde podmínka kontrasignace namístě. Z důvodu aby bylo možné dohledat odpovědný subjekt, který by pak nesl případné negativní důsledky.

4.3.2 Jmenování a povyšování generálů (čl. 63 odst. 1 písm. g) Ústavy)

Toto oprávnění navazuje na výše zmíněné vrchní velitelství ozbrojených sil. Ovšem podle § 8 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů ve zn. poz. př. má toto oprávnění i vůči příslušníkům Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru, Celní správy, Vězeňská služba, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace. Tradičními jmenovacími dny jsou 5. květen a 28. říjen.

Podle § 2 odst. 2 z. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve zn. poz. př. je prezident ve věcech služebního poměru příslušníků v postavení služebního orgánu. Jednotlivé právní úkony činí prezident „jménem republiky“ a na návrh vlády⁸³ jmenuje (§ 7 odst. 4), odnímá (§ 21 odst. 2), propůjčuje hodnosti (§ 7 odst. 9) a jmenuje do hodnosti vyšší (§ 10 odst. 1 a 2 z. č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení, ve zn. poz. př.). Rozdíl mezi jmenováním a povyšováním je v tom, že v případě jmenování se jmenuje nově do hodnosti generála (tedy osobu, která dříve hodnost generála neměla) a jen prezident může tento akt učinit. Ale vzhledem k tomu, že zákon o vojácích z povolání rozlišuje hodnosti brigádního generála, generálmajora, generálporučíka a nejvyšší vojenskou hodnost v Armádě České republiky armádního generála (zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů rozeznává hodnosti jen brigádního generála,

⁸² „Jmenování náčelníka Vojenské kanceláře (§ 5 písm. b) zákona o ozbrojených silách) se uskutečňuje bez návrhu, zatímco jmenování náčelníka Generálního štábu (§ 7 odst. 4 zákona o ozbrojených silách) provádí prezident na návrh vlády. Rozdíl je zcela odůvodněn zvláštní povahou Vojenské kanceláře, která slouží především k administrativnímu zajištění výkonu funkce prezidenta republiky.“ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005. str. 320

⁸³ usnesením vlády ze dne 16. února 2011 č. 122, o návrhu na jmenování do hodnosti brigádního generála

generálmajora, generálporučíka) tak prezidentovi přísluší i povyšovat důstojníky v rámci generálské hodnosti.

4.4 Jmenovací pravomoci prezidenta republiky

Prezidentovi je svěřena moc ovlivnit personální obsazení některých orgánů a institucí. Kreační pravomoc je hlavě státu svěřena Ústavou v čl. 62 i 63, ale zmocnění najdeme v běžných zákonech.⁸⁴ Má tak oprávnění určitým způsobem zasahovat do moci soudní, bankovní, výkonné i vládní nebo do sféry akademické. Zpravidla bude výkon podmíněn součinností s jiným orgánem ve formě návrhu, souhlasu nebo spolupodpisu jmenovacího aktu. Obecně se jmenovací proces dělí na několik stádií, které se mohou při jednotlivých výkonech lišit. Stejně tak jako v subjektu, který je vykonává- usnesení se o návrhu, podání návrhu nebo i bez návrhu; rozhodnutí, souhlas s rozhodnutím; případná kontrasignace; zveřejnění, předání jmenovacích listin, složení slibu.

4.4.1 Jmenování soudců (čl. 63 odst. 1 pís. i) Ústavy)

Moc soudní vykonávají jménem republiky nezávislé soudy prostřednictvím nezávislých nestranných soudců. Zárukou této nezávislosti je, že do funkce jsou jmenováni prezidentem republiky a to bez časového omezení. Úpravu související se jmenovací pravomocí můžeme najít v Ústavě v čl. 63 a dále v hlavě čtvrté o moci soudní a dále v zákoně o soudech a soudcích (č. 6/2002 Sb. ve zn. poz. př.), zejména v hlavě II. dílu 1, který je označen jako „Ustanovování soudců a předsedících“. Ústavní soud pak ve svém nálezu popsal postup ustanovování soudce jako proces rozdělený do několika fází: „1. posouzení splnění předpokladů pro zastávání funkce soudce 2. jmenování soudce (prezidentem, kdy jmenovací akt je třeba opatřit ještě podpisem předsedy vlády, popř. ministra spravedlnosti) 3. složení slibu soudce a 4. přidělení soudce k výkonu funkce k určitému soudu. První tři fáze procesu jsou završeny ujmutím se funkce, tedy nabytím způsobilosti vykonávat funkci soudce. K tomu, aby soudce mohl naplňovat ústavní poslání moci

⁸⁴ Zákon o Kanceláři prezidenta republiky, o Akademii věd, o nejvyšším kontrolním úřadu, o vysokých školách, o ochraně osobních údajů, soudní řád správní, kompetenční zákon a další.

soudní, musí být splněna i poslední fáze procesu, tedy přidělení soudce k faktickému výkonu funkce ke konkrétnímu soudu (dle § 67 odst. 1 po složení slibu ministr spravedlnosti přidělí soudce na základě jeho předchozího souhlasu k výkonu funkce k určitému soudu, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak).⁸⁵

Co se týče stádia související s úkony prezidenta a vlády, tak v souvislosti s řešením sporu o (ne)jmenování justičních čekatelů vyvstala otázka, zda jmenovací pravomoc je prezidentovou povinností. NSS ve svém rozhodnutí uvedl v tom smyslu, že pokud by prezident předloženému návrhu vyhověl, pak takový akt není třeba dále odůvodňovat. Pokud by však naopak se jmenování nesouhlasil, nestačí nerozhodnout. Naopak prezident musí o odmítnutí vydat příslušný akt a alespoň stručně odůvodnit (vzhledem k tomu, že takový akt je podle judikatury přezkoumatelný soudem, je požadavek odůvodnění na místě, aby dotčená osoba měla možnost se seznámit se všemi argumenty, na nichž prezident své rozhodnutí postavil). Ovšem v případě, kdy prezident učiní negativní rozhodnutí, tedy že nebude konkrétní osobu podle návrhu mu předloženého jmenovat, tak se můžeme dostat do podobné smyčky paradoxu, jako když prezident neratifikuje MS, kterou předtím formálně sjednal (přesto že v praxi tak učinilo ministerstvo zahraničí). Vláda (respektive její oprávněný člen) tak bude buď kontrasignovat akt, s jehož obsahem však sice nesouhlasí, ale díky spolupodpisu akt nabude platnosti a tedy i existence. Nebo naopak rozhodnutí o nejmenování odmítne spolupodepsat. Takové rozhodnutí nenabude platnosti a tedy ani jiných účinků. Bude tedy dána možnost žalovat vládu pro nečinnost.

Tento postup se týká jmenování všech soudců vykonávající svou funkci u českých soudů (na soudce Ústavního soudu se však vztahují jiná pravidla). Další jmenovací pravomoc ve vztahu k moci soudní je pak rozhodování o jmenování soudních funkcionářů Ústavního soudu (předsedu a místopředsedy), Nejvyššího soudu (předsedu a místopředsedu z řad soudců tohoto soudu) a Nejvyššího správního soudu (předsedu a místopředsedu z řad soudců tohoto soudu). Ovšem na rozdíl od prvních dvou případů, na které se vztahuje čl. 62 a nepodléhají tak kontrasignaci, tak jmenovací pravomoc vůči NSS je zakotvena v zákoně č. 150/2001 Sb., soudní řád správní, ve zn. poz. př. a spadá tak pod čl. 63 odst. 2 Ústavy a k prezidentskému rozhodnutí je zapotřebí spolupodpisu.

⁸⁵ náleží Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 87/06, bod 28

Jiná situace je však s odvoláváním těchto funkcionářů. Předsedu a místopředsedu Ústavního soudu odvolat nelze, zákon o Ústavním soudu tuto pravomoc nezakládá a vzhledem k specifickému poslání jejich funkce by ani neměl. Ovšem o jinou situaci se jedná v případě funkcionářů Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, na které se vztahuje zákon o soudech a soudcích. Do nedávna tento zákon opravňoval osobu, která je do funkce ustanovila, aby je i z ní odvolala v případě závažného nebo opakovaného porušování zákonem stanovených povinností (§ 106 zákona o soudech a soudcích). Prezident by je tak mohl svým rozhodnutím, které by musela vláda kontrasignovat, z funkce odvolat. To také prezident Václav Klaus v roce učinil a svým rozhodnutím odvolal předsedkyni Nejvyššího soudu Ivu Brožovou. Ústavní soud však svým nálezem sp. zn. II ÚS 53/06 ustanovení § 106 pro rozpor s ústavním pořádkem zrušil a dnes tak (ač dočasně do přijetí novely) nelze odvolávat žádné funkcionáře civilních, trestních i správních soudů.

5 Závěr

Ve své práci jsem se zabývala ústavněprávním vztahem prezidenta republiky a vlády založeném na institutu kontrasignace. Státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. I prezident se podílí na jejím výkonu, i když má zcela odlišné postavení od vlády, jakožto vrcholným orgánem moci výkonné. Ze své funkce však není odpovědný. Přestože jeho legitimita je jen odvozená. Vláda naopak odpovídá Poslanecké sněmovně. Díky spolupodpisu premiéra nebo jiného pověřeného člena vlády tak alespoň za část prezidentských aktů nese někdo odpovědnost, resp. vláda za takové rozhodnutí odpovědnost přebírá a v případě, že prezidentský akt nebo samotná kontrasignace budou vzbuzovat pochybnosti své právnosti, tak PS může vyslovit vládě nedůvěru.

Můžeme tedy říci, že z výkonu prezidentské funkce zčásti odpovídá vláda, prostřednictvím své odpovědnosti, kterou má vůči PS, kdy důsledky z ní plynou výhradně v neprospěch vlády. Další význam tohoto institutu nacházíme v tom, že až okamžikem podpisu další oprávněné osoby, se rozhodnutí stává platným a je tak splněný předpoklad pro nabytí dalších právních účinků. Tedy dokud vláda nepřipojí svůj podpis k tomu prezidentskému, akt jako by nebyl. Vláda má tak nástroj kontroly za úkony prezidenta, za které by měla odpovídat. Pokud s jeho obsahem nesouhlasila, tak jednoduše akt nekontrasignuje. Kontrasignace se vyžaduje ale pouze takového výkonu pravomoci, který má charakter rozhodnutí.

Ve své práci jsem se zmínila i o jiných prezidentových úkonech, jako jsou projevy nebo výkon jeho osobních práv, které ovšem nejsou ústavními pravomocemi patřící k prezidentskému úřadu. Tento negativní výčet kontrasignovaných aktů, jsem uvedla proto, abychom lépe pochopili, který výkon pravomoci vůbec kontrasignaci podléhá. Význam vládního spolupodpisu na prezidentských rozhodnutích však můžeme najít i v záruce vyváženého výkonu moci v rámci její dělby a také v zajištění spolupráce mezi dvěma důležitými ústavními orgány a v bezproblémovém uplatňování státní moci.

Z práce vyplývá, že úpravu otázek souvisejících s kontrasignací můžeme najít jak v základním zákoně, resp. ústavním zákoně číslo 1/1993 Sb., tak i zákonech běžných a jiných aktech (prezidentských či vládních). Úpravu však můžeme

v některých ohledech označit za kusou a ne zřídka je třeba mezery vyplňovat výkladem jednotlivých norem. Z tohoto hlediska tedy další vývoj výkonu prezidentských pravomocí je postaven nikoli výlučně na změnách rigidní Ústavy a jiných předpisů, ale hlavně na jejich interpretaci a dále na vybudovaných ústavních zvyklostech a obyčejích. A můžeme tak vidět, že výkon pravomocí de iure a de facto se často nekryjí. Nejdiskutovanější otázkou tak zůstává, zda hlava státu i vláda má k výkonu pravomocí oprávnění nebo povinnost. Jednoznačný závěr vzhledem k jejich různorodosti vyslovit nelze a i v budoucnu budou předmětem vědeckých diskusí.

6 Bibliografie

Publikace, monografie a časopisecké články

- BÁRTA, Jan. *Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému*. Právník, 2007, roč. CXLVI, č. 2, str. 135-151.
- BROKLOVÁ, Eva. *První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny ČAV, 1992. str. 221
- DAVID, Vladislav, SLADKÝ, Pavel, ZBOŘIL, František. *Mezinárodní právo veřejné a kazuistikou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008. str. 387
- FILIP, Jan. *Ústavní právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1994. str. 321
- FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky I. díl*. 4. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003. str. 556
- FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan, ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 266
- GERLOCH, Aleš, HŘEBEJ, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. 4. vydání. Praha: Prospektum spol. s.r.o., 2002. str. 564
- HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2004. str. 285
- HÖLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 1. vydání. Praha: VŠEHRD, 1995. str. 173
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005. str. 1019
- KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident a mezinárodní smlouvy* (online). law.muni.cz. Dostupné na http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_smlouvy/Koudelka_Zdenek__1038_.pdf
- KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident, vláda a mezinárodní smlouvy*. Právní rádce, 2005, roč. XIII., č. 11, str. 38-40
- MALENOVSKÝ, Jiří. *Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR*. Právní rozhledy, 2009, roč. 17, č. 4, str. 115-124

- MLSNA, Petr. *Ústava ČR- vznik, vývoj a perspektivy*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010. str. 384
- MLSNA, Petr, KNĚŽÍNEK, Jan. *Mezinárodní smlouvy v Českém právu*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2009. str. 605
- NOVÁK, Miroslav, BRUNCLÍK, Miloš. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. 1. vydání. Praha: Dokořán, s. r. o., 2008. str. 399
- PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Svazek I.: Ústava České republiky*. Praha: Linde Praha a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 1994. str. 501
- PEŠKA, Pavel. *Úvod do ústavního práva: čtyřicet devět stručných úvah k české ústavě na pozadí ústav stabilních demokracií*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 1994. str. 77
- POLÍVKOVÁ, Zdenka. *Prezident v posttotalitním státě*. 1. vydání. Praha: VŠEHRD, 1994. str. 80
- PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní*. 2. vydání. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1902. str. 478
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 1. vydání. Praha: ASPI, a.s., 2005. str. 379
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009. str. 463
- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. str. 935
- SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústava České republiky v praxi*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. str. 384
- ŠŤASTNÝ, Jan. *Vláda posvětila přímou volbu prezidenta, volit se bude ve dvou kolech* (online). zpravy.idnes.cz , 15. června 2011. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/vlada-posvetila-primou-volbu-prezidenta-volit-se-bude-ve-dvou-kolech-1jm-/domaci.aspx?c=A110615_185218_domaci_js>
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008. str. 236
- WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937. str. 339

Právní předpisy a mezinárodní smlouvy

- zákon ze dne 13. listopadu č. 191837/1918 Sb., o prozatímní ústavě.
- zákon ze dne 29. února 1920121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky
- ústavní zákon ze dne 9. května 1948 č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky
ústavní zákon ze dne 11. července 1960 č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
- ústavní zákon ze dne 27. října 1968 č. 143/1968 Sb., o československé federaci
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- ústavní zákon č. 110/ 1998 Sb., o bezpečnosti republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 309/199Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, ve znění pozdějších
- zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 141/1961 Sb., Trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 150/2001 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 157/1994 Sb., o státních vyznamenáních České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 15/1993 Sb., o Armádě České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 220/1999 Sb. průběh základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení, ve znění pozdějších předpisů
- Ústava Francouzské republiky a společenství ze dne 4. října 1958, ve znění pozdějších předpisů
- Ústava Italské republiky ze dne 22. prosince 1947, ve znění pozdějších předpisů
- Ústava Polské republiky ze dne 2. dubna 1997, ve znění pozdějších předpisů
- Ústava Slovenské republiky, ú. z. č. 460/1992 Zb., ve znění pozdějších předpisů
- Ústava Spojených států amerických ze dne 17. září 1787, ve znění pozdějších předpisů
- Základní zákon Spolkové republiky Německo ze dne 23. května 1945, ve znění pozdějších předpisů
- Úmluva o výsadách a imunitách mezinárodních odborných organizací (č. 21/1968 Sb.)
- Úmluva o výsadách a imunitách OSN (č. 52/1956 Sb.)
- Úmluva o zvláštních misích (č. 40/1987 Sb.)
- Vídeňská úmluva o diplomatických stycích (č. 157/1964 Sb.)
- Vídeňská úmluva o smluvním právu (č. 15/1988 Sb.)

Soudní judikatura

- náleží Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93
- náleží Ústavního soudu ze dne 28. 06. 2000, sp. zn. III ÚS 641/99
- náleží Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II ÚS 53/06
- náleží Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 87/06
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 04. 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005 – 35

Ostatní

- rozhodnutím prezidenta ze dne 28. dubna 1993 č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv
- usnesením vlády ze dne 21. dubna 1993 č. 186, k návrhu rozhodnutí prezidenta republiky o sjednávání mezinárodních smluv
- usnesením vlády ze dne 11. 2. 2004 č. 131, kterým se schvaluje směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv
- usnesením vlády ze dne 2. února 2011 č. 85, k návrhu na ratifikaci Rámcové dohody o komplexním partnerství a spolupráci mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Indonéskou republikou na straně druhé
- usnesením vlády ze dne 16. února 2011 č. 122, o návrhu na jmenování do hodnosti brigádního generála
- usnesením vlády ze dne 17. března 2011 č. 196, k návrhu na sjednání Smlouvy mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o spolupráci v oblasti boje proti trestné činnosti
- usnesením vlády ze dne 23. března 2011 č. 215, k návrhu na uskutečnění cesty prezidenta republiky Václava Klause v doprovodu 1. místopředsedy vlády a ministra zahraničních věcí do Argentinské republiky a Chilské republiky
- usnesením vlády ze dne 30. března 2011 č. 229, ke zprávě o účasti delegace České republiky vedené prezidentem republiky Václavem Klausem na mimořádném zasedání Evropské rady
- usnesení vlády ze dne 15. června 2011 č. 445, kterým se schvaluje návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

7 Shrnutí

Ústava České republiky označuje hlavou státu prezidenta republiky. Spolu s vládou byla úprava jeho ústavního postavení zařazena do hlavy třetí „Moc výkonná“. Prezident je volen oběma komorami Parlamentu na pětileté funkční období. A není z výkonu své funkce odpovědný. Ústava v čl. 62 a čl. 63 svěřila hlavě státu řadu pravomocí. Ty se liší nejen svou povahou, ale i postavením prezidenta, v němž se nachází při jejich výkonu. Výkon pravomocí čl. 62 je čistě jeho aktem, za který však nebude nikdo odpovědný. Oproti tomu čl. 63 obsahuje pravomoci, pro jejichž platnost je nutná kontrasignace a za tyto akty bude odpovídat vláda.

Kontrasignaci neboli spolupodpisu ministerského předsedy nebo jím pověřeného člena vlády, však nepodléhají všechny prezidentské úkony. Dalšího podpisu vedle toho prezidentského je potřeba jen u těch, které mají charakter rozhodnutí. Naopak tato podmínka se nevztahuje pouze na pravomoci uvedené v ústavě, ale i ty plynoucí ze zákonů.

Kontrasignace je podmínka platnosti rozhodnutí. Jen platné rozhodnutí může nabýt dalších právních účinků a být tedy i vykonáno. Za tyto akty vláda přebírá odpovědnost. Vláda odpovídá Poslanecké sněmovně, která ji může vyslovit i nedůvěru, čímž by musela na rozdíl od prezidenta podat demisi. Proto je třeba, aby oba ústavní orgány byly o své činnosti informovány, spolupracovali a byli ve vzájemné shodě. Přesto v praxi dochází k častým neshodám a konfliktům, které byly předmětem řízení soudních řízení. Judikatura tak dala nejen výklad stručné úpravy vzájemného vztahu vlády a hlavy státu, ale i základ pro ústavní zvyklosti, na nichž je tento vztah také stavěn. Vláda jakožto vrcholný orgán moci výkonné tvoří základní politický koncept. A prezident se podílí na jeho realizaci. Tento vztah je zárukou řádného a vyváženého výkonu státní moci.

Summary

The importance of the countersignature of the powers of the president

Constitution of the Czech Republic indicates a president as the head of state. Along with the government, the adjustment of his constitutional position was included in Chapter Three, "Executive Power". The president is elected by both chambers of Parliament for a five-year term. He is not responsible from the exercise of his office. The Constitution in Article 62 and Article 63 delegated the head of state with a number of powers. They differ not only in nature but also in the position of president, in which he is located in their performance. Exercise of powers in Article 62 is purely his act for which no one bears the responsibility. On contrary, Article 63 provides power for which force countersignature is necessary and the government is responsible for such acts.

Not all presidential actions are subject to countersignature of the Prime Minister or a responsible member of the government. Further addition of the presidential signature is required only for those which have the character of the decision. On the contrary, this condition does not apply only to the powers specified in the Constitution, but also to those arising from the law.

Countersignature is the condition for the decision to be valid. Only valid decision may take other legal effects and, therefore, be exercised. For these acts, the government assumes responsibility. The government is responsible to Chamber of Deputies which may express no confidence in Government, which would lead to submitting its resignation as oppose to the president. Therefore, it is needed for the two constitutional authorities to be informed about their activities, work together and be in mutual agreement. Yet in practice there are frequent disagreements and conflicts that are the subject of court proceedings. The case law thus gave not only a brief explanation of the adjustment of the relationship of government and heads of state, but also the basis for constitutional conventions, to which this relationship is also built. Government as the supreme body of executive power is the basic political concept. And the president is involved in its implementation. This relationship ensures fair and equitable exercise of state power.

8 Seznam klíčových slov

Seznam klíčových slov v českém jazyce

kontrasignace

platnost rozhodnutí prezidenta

pravomoci prezidenta

prezident

odpovědnost

Ústava České republiky

vláda

The list of the clue terms in English:

Constitution of the Czech Republic

contrasignature

government

powers of the president

president

responsibility

validity of the decision of the president