

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Tomáš Turnhöfer

**Vliv výkladu pravomocí prezidenta ČR na jeho
postavení v ústavním systému**

Diplomová práce

Olomouc 2015

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Vliv výkladu pravomocí prezidenta ČR na jeho postavení v ústavním systému*“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 24. 8. 2015

.....

Tomáš Turnhöfer

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Maximovi Tomaszewi, PhD. za odborné vedení diplomové práce, jeho pomoc, připomínky a cenné rady.

Zároveň děkuji svým blízkým za trpělivost a podporu během celého studia.

Obsah

1	Úvod	6
2	Způsob volby prezidenta a její historický vývoj	8
2.1	Vznik prezidentského úřadu v roce 1918.....	8
2.2	Cesta k přímé volbě prezidenta	9
2.3	Přímá volba prezidenta dle novely 71/2012 Sb.	10
3	Postavení hlavy státu v jednotlivých ústavních systémech	12
3.1	Ústavní systém parlamentní	12
3.2	Ústavní systém prezidentský	14
3.3	Ústavní systém poloprezidentský	15
4	Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky	18
4.1	Vztah prezidenta a vlády.....	19
4.2	Vztah prezidenta a Parlamentu.....	20
4.3	Vztah prezidenta a soudů	21
4.3.1	Vztah prezidenta a Ústavního soudu.....	21
4.3.2	Vztah prezidenta a ostatních soudů.....	22
5	Výklad pravomocí prezidenta republiky	24
5.1	Kreační pravomoci ve vztahu k vládě	24
5.1.1	Václav Havel	26
5.1.2	Václav Klaus.....	27
5.1.3	Miloš Zeman	28
5.2	Zahraniční politika.....	29
5.2.1	Václav Havel	31
5.2.2	Václav Klaus.....	32
5.2.3	Miloš Zeman	34
6	Odpovědnost prezidenta republiky	36
6.1	Druhy odpovědnosti prezidenta republiky	36
6.2	Historický vývoj odpovědnosti prezidenta	37
6.2.1	Období 1918 - 1992.....	37
6.2.2	Období od 1. 1. 1993 do 7. 3. 2013.....	38
6.2.3	Období od 8. 3. 2013.....	40
7	Přezkoumatelnost aktů prezidenta	44
7.1	Přezkum rozhodnutí prezidenta	45
7.2	Kompetenční spory	46
8	Ústavní zvyklosti	48
8.1	Teoretické přístupy k ústavním zvykostem	48
8.2	Ústavní zvyklosti v judikatuře Ústavního soudu.....	49
8.2.1	Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997	49
8.2.2	Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. 6. 2001	50
9	Závěr	52
10	Bibliografie	58
11	Shrnutí	64
12	Abstract	65
13	Seznam klíčových slov	66

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
Ústava	Ústava České republiky z. č. 1/1993 Sb.
ZÚS	zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů
NSS	Nejvyšší správní soud ČR
ÚS	Ústavní soud ČR
ČNB	Česká národní banka
ODS	Občanská demokratická strana
ODA	Občanská demokratická aliance
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
US-DEU	Unie svobody – demokratická unie
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
LIDEM	Liberální demokraté
NATO	Severoatlantická aliance
EU	Evropská unie
sp. zn.	spisová značka
z. č.	zákon číslo

1 Úvod

Jednou z nejdiskutovanějších a občany nejčastěji vzývaných otázek byla v rámci českého právního řádu vždy přímá volba prezidenta. Po více než 20 letech bylo přání společnosti vyslyšeno a díky novele Ústavy se stala přímá volba skutečností. Začátkem roku 2013 jsme si tedy poprvé mohli přímo zvolit prezidenta republiky. Nyní, po více než dvou letech úřadování přímo zvolené hlavy státu je možná čas začít hodnotit, co nám přímá volba přinesla. Především díky této časové souvislosti proto považuji moje téma „*Vliv výkladu pravomocí prezidenta ČR na jeho postavení v ústavním systému*“ za velice aktuální.

Práce věnující se pravomocem prezidenta jsou poměrně časté, a to jak z pohledu ústavního práva na právnických fakultách, tak v případě studia politologie. Mohlo by se tedy zdát, že téma by snad mohlo být vyčerpané, ale právě díky výše zmíněné změně Ústavy zde vzniká spousta nových otázek, na které není zcela jasná odpověď. K jejich zodpovězení by snad měla přispět i tato práce. Jejím cílem je především reagovat na některé ze současných problémů, které se s úřadem prezidenta republiky pojí.

Práce je časově zasazena do doby existence samostatné České republiky – tedy od roku 1993 do současnosti. V některých částech sledujících historický vývoj dané problematiky bude zhodnocen i dřívější stav ovlivňující náš ústavní vývoj. Jak je již z názvu patrné, geograficky je práce omezena územím České republiky, v některých případech, zejména z důvodu komparace, dojde i k porovnání s cizí právní úpravou.

Hlavní výzkumnou otázkou, na kterou si práce klade za cíl zodpovědět je: Můžeme pozorovat změnu výkladu a výkonu pravomocí prezidenta v souvislosti se změnou způsobu jeho volby? Dalšími otázkami, na něž by měla dát práce odpověď, jsou: Do jaké míry je pro přímo zvoleného prezidenta závazná ústavní zvyklost jeho nepřímo zvolených předchůdců? K dosažení vymezených cílů bude použito zejména popisných, analytických a komparativních metod.

Klíčovou literaturou budou zejména monografie, komentáře a odborné články předních ústavních odborníků, podpořeny dále judikaturou především Ústavního soudu. V částech práce reagujících na nejaktuálnější problémy není použití takové literatury možné, bude proto nutno pracovat i s názory odborníků a zainteresovaných osob ve sdělovacích prostředcích.

Práce je rozdělena (mimo úvodu a závěru) do sedmi základních kapitol, některé z nich se dále člení na podkapitoly. Úvodní kapitola je věnována historickým okolnostem vzniku prezidentského úřadu na našem území v souvislosti se vznikem Československa. Na ní posléze navazují chronologicky seřazené snahy o zavedení přímé volby. Součástí kapitoly je následně i představení přímé volby tak, jak je v současné době upravena v Ústavě. Cílem druhé hlavní kapitoly je nabídnout čtenáři na příkladech konkrétních států srovnání jednotlivých ústavních

systemů. Pochopení základních odlišností mezi rozdílnými ústavními systémy je důležité pro následné hlubší zkoumání ústavního systému České republiky.

Tomu je věnována kapitola následující, v níž je český ústavní systém představen na vztazích mezi jednotlivými složkami moci zákonodárné, výkonné a soudní. Vzhledem k zaměření práce na prezidenta republiky jsou tyto vztahy popsány z pohledu hlavy státu, což by mělo být i díky omezenému rozsahu práce dostatečné.

Nejdůležitější kapitolou práce je kapitola věnovaná výkladu pravomocí prezidenta. Analýze budou podrobeny vybrané pravomoci prezidenta, nejprve z hlediska teoretického a následně podle toho, jak je doposud vykonávali jednotliví prezidenti republiky. Důraz bude kladen na srovnání současného, přímo voleného, prezidenta a jeho nepřímo volených předchůdců. Vzhledem k rozsahu práce není možné analyzovat všechny pravomoci prezidenta, ani by to nebylo vhodné. Vzhledem k tomu, že nejbližší vztah má prezident v českém ústavním systému k vládě, byly vybrány dvě skupiny pravomocí, které s vládou úzce souvisejí. První skupina pravomocí obsahuje kreační pravomoci prezidenta vůči vládě, tedy jmenování a odvolávání předsedy vlády a dalších členů vlády, přijímání demisí atd. Druhou jsou pak pravomoci prezidenta související se zahraniční politikou státu, tedy především zastupování státu navenek, sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv a v přijímání, jmenování a odvolávání vedoucích zastupitelských misí.

Novela Ústavy se velice zásadně dotkla otázky odpovědnosti prezidenta, ať už v rovině ústavněprávní nebo trestní. Další kapitola proto bude věnována právě odpovědnosti, bude představen její vývoj od roku 1918 do současnosti. Klíčové bude porovnání odpovědnosti před a po novele Ústavy č. 71/2012 Sb. a její další možný vývoj. Na problematiku odpovědnosti prezidenta logicky navazuje související otázka přezkoumatelnosti jeho aktů, tedy otázka, na kterou panují mezi odborníky naprosto rozdílné názory. Před samotným závěrem bude poslední kapitolou jedna z nejdiskutovanějších současných otázek, a to otázka ústavních zvyklostí a jejich závaznosti. Ústavní zvyklosti budou nejprve vymezeny teoreticky a následně bude představena nejvýznamnější judikatura Ústavního soudu, jež se jim věnuje. V poslední části práce budou zhodnoceny cíle a závěry práce, prostor dostanou rovněž úvahy de lege ferenda, které by mohly být do budoucna realizovány.

2 Způsob volby prezidenta a její historický vývoj

2.1 Vznik prezidentského úřadu v roce 1918

Když byl 28. října 1918 vyhlášen samostatný „československý stát,“ nebylo v tu dobu ještě zřejmé, že se bude jednat o republiku. Ostatně jak je všeobecné známé, do té doby byla jedinou známou formou vlády na našem území vždy monarchie. Jedním ze směrů, o kterém se v té době uvažovalo, bylo nahrazení monarchie „rakouské“ monarchií „slovanskou“, k tomu nakonec nedošlo i proto, že stejně nebyla žádná vhodná slovanská dynastie k dispozici.¹

Ač už Prohlášení nezávislosti z 18. října 1918 obsahovalo formulaci „Československý stát bude republikou“ jednalo se jen o pragmatické prohlášení, reagující na politickou situaci, které mělo potvrdit hlavně striktní požadavek na osamostatnění Československa. Naopak zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého ze dne 28. října 1918 o republice vůbec nemluvil a očekával, že o formě státu se rozhodne až následně.

Domácí odboj, jenž nechtěl přiznat oprávnění k rozhodnutí o formě státu odboji zahraničnímu, trval na následném ustavení Národního shromáždění, které by bylo oprávněno v otázce formy státu rozhodnout. Až přijetím tzv. Prozatímní ústavy se stalo Československo republikou. Za zmínku jistě stojí, že republika, jako forma státu, zde je vyjádřena spíše jako mimochodem, konkrétně poprvé až v §7, podle kterého „hlavou státu je prezident republiky“.² „Paradoxně bychom tedy mohli říci – není to tak, že „Československo má prezidenta, protože je republikou“: Naopak podle textu tohoto zákona spíše platí věta obrácená, že „Československo je republikou, protože má prezidenta“.³

Dle ústavy z roku 1920 stál v čele státu prezident republiky, jehož funkční období bylo sedmileté s tím, že nikdo nemohl být zvolen na více než dvě po sobě jdoucí období. Omezení se nevztahovalo na prvního československého prezidenta Tomáše Garrigue Masaryka, který byl zvolen dohromady čtyřikrát v řadě. Prezident byl volen na společné schůzi obou sněmoven Národního shromáždění a nebyl z výkonu své funkce odpovědný, díky čemuž potřeboval k jakémukoliv úkonu moci vládní nebo výkonné spolupodpis odpovědného člena vlády. Pravomoci zakotvené v ústavě zabezpečovaly částečný vliv prezidenta na vedení vládních věcí, ať už se jednalo o zastupování státu na venek, pověřování velvyslanců, právo veta nebo třeba právo jmenovat a propouštět vládu a její jednotlivé členy.⁴

¹ BÁRTA, Jan. Pravomoci prezidenta v československé ústavě. In BROKLOVÁ, Eva (ed). *Československá ústava 1920 - Devadesát let poté: sborník textů*. Praha: CEP – Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010, s. 86.

² Tamtéž s. 85 – 86.

³ Tamtéž s. 87.

⁴ GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 23 – 24.

Od svého vzniku v roce 1918 má úřad prezidenta v našich dějinách velkou prestiž. Tomáš Garrigue Masaryk, jako vůdce politické emigrace, přispěl velkou měrou ke vzniku Československa a díky své autoritě si následně prosadil relativně silné postavení hlavy státu v ústavním systému. Zasloužil se i o vytvoření svébytného mocenského bloku (tzv. Hradu), kdy stejně jako jeho nástupce E. Beneš uskutečňoval osobní schůzky s jednotlivými ministry a koaličními předáky, jejichž prostřednictvím si zachovával významný vliv na vnitřní i vnější politiku. Díky tomuto silnému postavení a současně vnímání prezidenta jako určitého zosobnění státu (což je jinak typické spíše pro monarchie) byl zachován úřad prezidenta i v době, kdy byla na našem území u moci komunistická strana, což bylo v té době na území středovýchodní Evropy spíše raritou. Vrcholní komunističtí politici se naopak nechávali zvolit za prezidenta republiky.⁵

2.2 Cesta k přímé volbě prezidenta

Návrhy na přímou volbu se v České republice, potažmo již v Československu objevovaly již od roku 1918, jejím zastáncem byl i prezident Masaryk, kterého inspirovala během jeho pobytu v USA. Vzhledem k silnému postavení Národního shromáždění a způsobu vzniku státních orgánů v roce 1918 pokus o zavedení přímé volby prezidenta nevyšel. V období po 2. světové válce byla snaha navázat na původní ústavní úpravu Československa, díky čemuž k diskuzím o zavedení přímé volby ani nedošlo. Když se v roce 1948 dostala k moci komunistická strana, díky čemuž došlo k eliminaci svobodných voleb, byla otázka přímé volby zcela bezpředmětná.⁶

Poprvé došlo k celonárodní diskuzi o přímé volbě až v roce 1989, kdy během procesu demokratizace vyvstala otázka, jak přenést „moc lidu“ z ulice do vrcholných orgánů státu. Nakonec došlo k bizarní situaci, kdy komunistická strana prosazovala volbu přímou, zatímco opoziční hnutí prosazující demokracii trvalo na nepřímé volbě, která by náležela Federálnímu shromáždění vzešlému z voleb v roce 1986. Tento rozkol byl nakonec ukončen zásahem předsedy vlády Mariána Čálfy společně s komunistickými poslanci, kteří se shodli na dalším průběhu změn ve státě a rovněž na volbě Václava Havla prezidentem.⁷

Vzhledem k velké časové tísní při přijímání Ústavy samostatné České republiky na podzim roku 1992 bylo přijato politické rozhodnutí, že návrh Ústavy připraví vládní komise a pouze tento návrh bude projednáván, mimo to byly předloženy další 4 alternativní návrhy nové Ústavy, z nichž 2 obsahovaly návrh na přímou volbu prezidenta. Tyto návrhy ale z důvodu časové tísně

⁵ KYSELA, Jan. Česká republika mezi poloprezidentským a prezidentským režimem? *Politologická revue*, 2006, roč. 12, č. 1, s. 12 – 13.

⁶ KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let. In KUDRNA, Jan (ed). *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Karolinum, 2012, s. 13.

⁷ Tamtéž s. 15

nebyly nijak zásadně diskutovány a s ohledem na dosavadní ústavní tradice byla schválena nepřímá volba hlavy státu dle návrhu vládní komise.⁸

Od tohoto okamžiku se téma přímé volby nedostalo po téměř jednu dekádu významně na pořad dne, až tzv. Čtyřkoalice v době opoziční smlouvy otevřela toto téma znovu, otázka přímé volby byla dokonce součástí jejich programu. Do roku 2003, kdy byl zvolen prezidentem v nepřímé volbě Václav Klaus, byly ve sněmovně projednány a zamítnuty 4 návrhy na zavedení přímé volby prezidenta. Vytýkáno jim bylo zejména to, že se zabývají pouze samotným systémem volby a nikoliv už úpravou pravomocí a odpovědností přímo zvoleného prezidenta.⁹

S dalším návrhem na zavedení přímé volby přišla v roce 2007 skupina poslanců ČSSD, tento návrh novely Ústavy se již netýkal pouze mechanismu volby prezidenta, ale i jeho odpovědnosti, pravomocí a způsobu jejich výkonu. Vláda v čele s ODS k němu zaujala negativní stanovisko, paradoxně mu vytýkala možné oslabení prezidenta díky rozšířenému impeachmentu. To byl ze strany ODS nelogický a spíše účelový argument, protože strana dlouhodobě přímou volbu odmítala.

Vláda přišla v únoru 2009 i s vlastním návrhem, který ovšem vůbec neobsahoval mechanismus volby, důvodová zpráva neuvádí proč je tomu tak, ale dle mediálních zpráv se jednalo o spor mezi stranami vládní koalice, kde ODS trvala na požadavku relativní většiny a KDU-ČSL a Strana zelených naopak prosazovaly většinu absolutní. Jelikož vláda ve svém programovém prohlášení přislíbila projednání přímé volby, tak přišla s tímto návrhem, aby svůj slib formálně splnila, ač bez šance na úspěch. Po senátních volbách v roce 2010, jejichž výsledkem bylo, že na rozdíl od dolní komory bude mít v Senátu většinu levice v čele s ČSSD, bylo zřejmé, že přijetí novely Ústavy zavádějící přímou volbu prezidenta bude muset být do jisté míry politický kompromis. K jednacímu stolu byly pozvány všechny politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně, vyjma komunistů.¹⁰

2.3 Přímá volba prezidenta dle novely 71/2012 Sb.

Uvažovány byly 2 základní volební mechanismy, systém absolutní většiny, tak jak je pro občany známý z voleb do senátu, nebo tzv. australský model. Jedná se o volební model, u kterého se nepočítá s více než jedním volebním kolem. Každý volič přiděluje kandidátům preferenční hlasy v určitém pořadí. Pokud jeden z kandidátů nezíská absolutní většinu, pokračuje se v přepočtech tak, že jsou postupně vylučováni kandidáti s nejmenším počtem preferencí a ty se

⁸ Tamtéž s. 17

⁹ Tamtéž s. 19

¹⁰ Tamtéž s. 20 – 22.

následně rozdělují úspěšnějším kandidátům tak dlouho, dokud některý z kandidátů nezíská absolutní většinu hlasů.¹¹

Nakonec byl právě z důvodu srozumitelnosti a známosti zvolen systém podobný volbám do Senátu. Jedná se o dvoukolovou volbu, kdy v prvním kole je uplatněn systém absolutní většiny, tedy pokud získá jeden kandidát nadpoloviční většinu hlasů oprávněných voličů, je zvolen prezidentem. Když žádný takový není, koná se za čtrnáct dnů kolo druhé, do kterého postoupí dva nejúspěšnější kandidáti.¹² „Při rovnosti hlasů postupují do druhého kola všichni kandidáti, kteří v prvním kole volby získali nejvyšší počet hlasů oprávněných voličů, a nejsou-li takoví kandidáti alespoň dva, postupují do druhého kola volby i kandidáti, kteří obdrželi druhý nejvyšší počet hlasů oprávněných voličů. Ve druhém kole je zvolen prezidentem republiky ten z kandidátů, který obdržel nejvyšší počet platných hlasů oprávněných voličů. Pokud by získalo shodný nejvyšší počet hlasů více kandidátů, prezident zvolen není a do deseti dnů vyhlásí předseda Senátu novou volbu prezidenta republiky.“¹³

Kandidáta může navrhnout každý občan ČR starší 18 let, pokud jeho návrh podpoří peticí 50 000 občanů České republiky oprávněných prezidenta volit, další možností je návrh 10 senátorů nebo 20 poslanců. Tento návrh prošel díky shodě politických stran jak Poslaneckou sněmovnou, tak i Senátem, dne 17. února 2012 ho podepsal i prezident republiky, čímž byly dokonána více než 20 let dlouhá cesta za přímou volbou prezidenta.¹⁴

¹¹ ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Úvod do současné politologie: Srovnávací analýza demokratických politických systémů*. Praha: Portál, 2002, s. 61.

¹² JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy organizace státu*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 182.

¹³ Tamtéž s. 182.

¹⁴ Tamtéž s. 175.

3 Postavení hlavy státu v jednotlivých ústavních systémech

Na začátek, je pro teoretické uchopení zkoumaného tématu důležité vysvětlit si základní charakteristiku a rozdíly mezi jednotlivými ústavními systémy. Vzhledem k rozsahu a cílům práce není možné pokoušet se o kompletní výčet rozdílů a charakteristik jednotlivých systémů. Pro zkoumanou problematiku je důležité věnovat se hlavně vztahu hlavy státu k ostatním ústavním institucím a právům a povinnostem, které jsou v jednotlivých ústavních systémech hlavě státu přiznány.

K porovnání jednotlivých systémů budou sloužit vybrané státy, které jsou především díky své dlouhotrvající stabilitě ústavního uspořádání výborným vzorem ke komparaci. Jedná se o Velkou Británii, která je sice královstvím, ale je kolébkou parlamentarismu. Itálii, která je typickým zástupcem parlamentní demokracie, v jejímž čele stojí prezident. Spojené státy americké, jakožto typický stát prezidentského typu a nakonec jako zástupce tzv. typu poloprezidentského Francie.

3.1 Ústavní systém parlamentní

Parlamentní systém, který se začal rozvíjet nejdříve v Anglii, je nejstarším ústavním systémem západní Evropy. Prototypem parlamentního ústavního systému, který výrazně ovlivnil vývoj v řadě evropských zemí, se stal systém Velké Británie z počátku 19. století. Ač se v průběhu dějin podoba parlamentního systému dále vyvíjí, důležité charakteristické rysy zůstávají stejné.¹⁵ Jedná se o princip svrchovanosti zákonodárné moci, kdy nejvyšší státní moc náleží parlamentu a princip tzv. sdílené moci, tedy vazba mezi zákonodárným sborem a vládou. Tento princip je vymezen dvěma kritérii. Jednak je vláda vždy jmenována se souhlasem parlamentu a může fungovat pouze s jeho podporou a současně je zde právo hlavy státu v určitých případech parlament rozpustit a vypsat nové volby.¹⁶

„V konfliktech mezi vládou a parlamentem zaujímá hlava státu podle původních koncepcí parlamentního systému postavení vrcholného arbitra, což spočívá v tom, že buď může hlava státu demisi vlády přijmout a pověřit sestavením vlády novou osobu, nebo demisi nepřijmout, což zároveň provází povinnost rozpustit parlament a vypsat nové volby.“¹⁷ Podle původních koncepcí je hlava státu zásadně neodpovědná za svoje ústavní jednání. Důsledkem toho je požadavek kontrasignace aktů hlavy státu jiným ústavním činitelem, buď předsedou vlády nebo pověřeným ministrem. V Británii je tato zásada vyjádřena formulí

¹⁵ BLAHOŽ, Josef, BALÁŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 109.

¹⁶ ŘÍCHOVÁ: *Úvod do současné politologie...*, s. 60.

¹⁷ BLAHOŽ, BALÁŠ, KLÍMA: *Srovnávací ústavní právo...*, s. 109-110.

„*The Queen reigns but does not govern*“ (Královna panuje, ale nevládne). Odpovědný je tedy vždy kontrasignující člen vlády.¹⁸

Ústavní pravomoci monarchy ve Velké Británii jsou v současnosti převážně formálního charakteru nebo se jedná spíše o konzultativní pravomoci, které nejsou pro vládu či parlament závazné. Jedinou skutečně významnou pravomocí hlavy státu je možnost ovlivnění výběru osoby, která má být pověřena sestavením vlády v momentě, kdy v parlamentu nemá žádná strana absolutní většinu a jedinou možností je sestavení koaliční vlády, přičemž se koaliční strany nemohou dohodnout na společném kandidátovi.¹⁹

Za vzorový model státu s parlamentním ústavním systémem, jehož hlavou státu je prezident by se dala považovat Itálie. V italském ústavním systému nenajdeme žádné oslabené pojetí hlavy státu typické pro kancléřský princip (SRN, Rakousko), případně oslabení monarchistické hlavy státu ústavními zvyklostmi (Velká Británie). Nelze přesto říct, že by se jednalo o silného prezidenta, neboť by to odporovalo koncepci parlamentního systému. Nicméně díky nestabilní politické situaci, kdy se často střídají vlády, významně roste vliv a moc prezidenta. „*Italští konstitucionalisté se shodují v názoru, že význam prezidentského úřadu se v důsledku již zmíněné nestability vlád podstatně zvýšil, vzhledem k tomu, že je to prezident, komu náleží výběr a jmenování předsedy vlády, a tedy do značné míry určení, jaký politický směr bude mít ve svých rukou vládní moc na příští období.*“²⁰ Tento výběr samozřejmě není jen na volném uvážení prezidenta, ten je v těchto situacích omezen určitými politickými faktory. Jedná se například o otázku, která strana získala v parlamentních volbách většinu, která potencionální koalice může být koalicí většinovou a která strana v ní zaujímá dominantní postavení.²¹

Nejvýznamnějším ustanovením upravujícím pravomoci italského prezidenta je ustanovení článku 87 Ústavy: „*Il Presidente della Repubblica e` il capo dello Stato e rappresenta l`unita` nazionale*“ (Prezident republiky je hlavou státu a zastupuje jednotu národa)²². Z tohoto ustanovení je patrná koncepce prezidenta jako nadstranického, politicky neutrálního, jehož úlohou je pozice zprostředkovatele mezi politickými stranami a role nejvyššího arbitra mezi nejvyššími státními orgány, tedy vládou a parlamentem.²³

¹⁸ Tamtéž s. 110.

¹⁹ Tamtéž s. 150.

²⁰ Tamtéž s. 151.

²¹ Tamtéž s. 151.

²² ITÁLIE. *Costituzione della Repubblica Italiana*. [online]. Senato.it [cit. 30. 3. 2015] Dostupné na <<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>>

²³ BLAHOŽ, BALÁŠ, KLÍMA: *Srovnávací ústavní právo...*, s. 151.

3.2 Ústavní systém prezidentský

V prezidentském ústavním systému se podle mnohých nejvýrazněji a v největší míře projevuje princip dělby moci. Exekutiva je zde konstituována nezávisle na moci zákonodárné a u soudnictví je uplatněn systém brzd a protivah, pokud jde o podíl moci výkonné a zákonodárné na konstituování moci soudní.²⁴

Už dle názvu vzbuzuje prezidentský systém představu velmi silného prezidenta, který je jediným vrcholným představitelem exekutivy. Tak tomu skutečně je, neboť i Ústava Spojených států amerických ve svém článku II. oddílu 1. jasně stanoví že „*The executive Power shall be vested in a President of the United States of America*“ (Výkonná moc přísluší prezidentu Spojených států amerických).²⁵ Z toho ale nemůžeme dovozovat, že by měl prezident nějakou převahu nad mocí zákonodárnou, právě naopak. V prezidentských systémech je kladen největší důraz na zachování principu dělby moci. Dalo by se tedy říct, že systém prezidentský vychází z konkurence státních mocí, které jsou jasně separované, na rozdíl od systému parlamentního, který je založen na úzké spolupráci exekutivy a legislativy.²⁶

Prezidentská forma vlády je proti parlamentní formě vlády založena na následujících charakteristických rysech. Prezident neodvozuje svoji legitimitu od parlamentu, ale ta je u obou založena na rozdílných všeobecných volbách. Ač je za jeden z definičních znaků prezidentských systémů považována přímá volba prezidenta, na modelovém příkladu ústavního systému Spojených států amerických můžeme vidět, že se oficiálně jedná o dvoustupňové nepřímé volby, které se však ve skutečnosti od přímých voleb zásadně neliší. Prezident je volen prostřednictvím volitelů, kteří jsou voleni v jednotlivých státech tak, že jejich počet koresponduje s počtem obyvatel daného státu. Při následné volbě případnou hlasy všech volitelů kandidátovi, který získal v konkrétním státě většinu.²⁷

Prezident je skutečným šéfem exekutivy. V jeho pravomoci je výběr a jmenování vysokých státních úředníků, kteří jsou mu plně podřízeni a rovněž odpovědni. K jejich jmenování je třeba souhlasu senátu, ale jejich případné odvolání je jen na prezidentově uvážení. Nesetkáme se ani s odpovědností vlády parlamentu, neboť vládou je ústavněprávně prezident a kabinet je pouze jeho poradním a výkonným sborem. „*Při výkladu ústavy je americkými soudy uváděn výrok prezidenta*

²⁴ Tamtéž s. 114.

²⁵ USA. *Constitution of United States of America*. [online]. archives.gov [cit. 30. 3. 2015] Dostupné na <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html>

²⁶ BLAHOŽ, BALÁŠ, KLÍMA: *Srovnávací ústavní právo*. ..., s. 114-115.

²⁷ KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států (srovnávací studie)*. 2. aktualizované a doplněné vyd. Praha: Linde, 2006, s. 161.

Lincolna, který, když se střetl na schůzi svého kabinetu s prudkým odporem členů vlády, dal o věci hlasovat. Když zůstal jeho hlas osamocen, uzavřel schůzi se slovy: Sedm hlasů proti, jeden hlas „pro“ otázku rozhodl.“²⁸

Prezident nemá vůči parlamentu žádnou politickou odpovědnost. Jedinou možností je tzv. impeachment, tedy proces podle článku II. oddílu 4. Ústavy Spojených států amerických. „*The President (...) shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.*“ (Prezident musí být zproštěn funkce, bude-li obžalován a usvědčen z velezrady, úplatkářství nebo z jiných těžkých zločinů a trestných činů.)²⁹

S neodvolatelností prezidenta souvisí rovněž nemožnost rozpuštění zákonodárného sboru. Ač jsou na sobě státní moci prakticky nezávislé, určité propojení je zde patrné. Jedná se především o účast Senátu na jmenování nejvyšších federálních úředníků, soudců Nejvyššího soudu, státních sekretářů a dalších. Stejně právo má senát i při schvalování a vypovídání mezinárodních smluv. Nezávislost moci soudní je do jisté míry omezena právem prezidenta jmenovat soudce Nejvyššího soudu. Jako příklad může sloužit strategie jmenování soudců Nejvyššího soudu prezidentem Rooseveltem, který sérií jmenování soudců zlikvidoval odpor Nejvyššího soudu proti opatřením New Dealu. Nutno však dodat, že není v pravomoci prezidenta soudce odvolávat, tyto změny byly proveditelné především z důvodu řady demisí a úmrtí soudců Nejvyššího soudu.³⁰

3.3 Ústavní systém poloprezidentský

Ústava francouzské Páté republiky z roku 1958, společně se zavedením referenda, jež je typickým prvkem přímé demokracie a přímou volbou prezidenta ve všeobecných volbách jsou základem systému, který dlouhou dobu vedl a vede ke sporům, zda se jedná o prezidentskou či parlamentní formu vlády nebo jestli snad vznikl úplně nový ústavní systém.³¹

Vzniku nového ústavního systému nahrává několik základních otázek, podle kterých je možné vyloučit převzetí určitých prvků prezidentského systému do parlamentního a naopak. Jednak se jedná o skutečnost, že prezident je volen přímo občany a je vybaven mimořádnými pravomocemi. Dalším argumentem je, že pokud se schází vláda a jsou řešeny nejvýznamnější politické otázky, tak vládě předsedá prezident, a nikoliv předseda vlády. Můžeme zde pozorovat zásadní změnu zákonodárné pravomoci parlamentu, která je zde vymezena taxativním výčtem

²⁸ Tamtéž s. 162.

²⁹ USA. *Constitution of United States of America*. [online]. archives.gov [cit. 30. 3. 2015] Dostupné na <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html>

³⁰ KLOKOČKA: *Ústavní systémy...*, s. 165.

³¹ Tamtéž s. 207.

oprávnění, vše ostatní je svěřeno do nařizovací pravomoci vlády. V neposlední řadě je zde kladen neobyčejně velký důraz na využití prvku přímé demokracie – referenda.³²

Pro francouzský ústavní systém je typický tzv. exekutivní dualismus, tedy situace, kdy jsou v čele exekutivy dvě autonomní osoby – přímo volený prezident a předseda vlády. Někdy je tento prvek nazýván jako tzv. hierarchická dyarchie, a to z důvodu toho, že v různých obdobích má v exekutivě navrch jeden nebo druhý z těchto ústavních činitelů. Má-li převahu předseda vlády, můžeme mluvit o kohabitaci, která je politology nazývána také jako tzv. období rozdělených nesouhlasných většin. Ta nastává, pokud je prezident podporován stranou nebo stranami, které nemají v parlamentu většinu. Pokud se mezi sebou prezident a předseda vlády nedokáží domluvit, tak případné rozpory mezi oběma hlavami výkonné moci nelze vyřešit vynucenou demisí vlády ani novou volbou prezidenta. Prezident v této situaci sice může kritizovat program vlády, ale fakticky ztrácí možnost politické dění zásadně ovlivňovat. Jednou z možností prezidenta je využití referenda, kdy otázku, na které se neshodl s parlamentem, může předložit lidu k rozhodnutí. Opakem je případ, o kterém mluvíme jako o období souhlasných většin, kdy má prezident za sebou většinu Národního shromáždění, v té chvíli má nad předsedou vlády výraznou převahu.³³

Prezidentské pravomoci jsou v tomto systému proti systému parlamentnímu výrazně posílené. Prezidentovi přísluší vyhlášení zákonů, s čímž souvisí i možnost vrátit zákon s připomínkami zpět nebo předložit jej k referendu. V případě demise vlády jí prezident nemusí přijmout a místo toho může rozpustit poslaneckou sněmovnu. Nejvýznamnější pravomoci ale dávají prezidentovi čl. 5 a čl. 16 francouzské ústavy.³⁴

Podle článku 5 Ústavy: „*Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.*“ (Prezident bdí nad dodržováním ústavy, zajišťuje svým rozhodováním řádný chod veřejných orgánů, jakož i kontinuitu státu. Je ručitelem národní nezávislosti, územní celistvosti, zachovávání dohod Společenství a smluv)³⁵.

Prezident je podle čl. 16 Ústavy oprávněn „*v případě vážného a bezprostředního ohrožení institucí republiky, národní nezávislosti, územní celistvosti, plnění mezinárodních závazků, jakož i v případě, kdy došlo k porušení řádného chodu veřejných orgánů, činit veškerá opatření, jež uzná za vhodná. Prezident může tedy činit i taková opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona nebo ústavního zákona. Je přitom vázán jedině ustanovením*

³² BLAHOŽ, BALÁŠ, KLÍMA: *Srovnávací ústavní právo...*, s. 119-120.

³³ ŘÍCHOVÁ: *Úvod do současné politologie...*, s. 81 – 82.

³⁴ KLOKOČKA: *Ústavní systémy...*, s. 212.

³⁵ FRANCIE. *Constitution du 4 octobre 1958*. [online]. Legifrance.gouv.fr [cit. 30. 3. 2015] Dostupné na <<http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>>

*ústavy o nezměnitelnosti republikánské formy státu a o tom, že nesmí rozpustit Národní shromáždění. I když prezident nesmí v takovém případě Národní shromáždění rozpustit, může si přisvojit na přechodnou dobu jeho rozhodovací pravomoc.“*³⁶ Díky mimořádně závažnému rozsahu těchto pravomocí požaduje ústava k výkonu takového aktu konzultaci prezidenta s předsedou vlády, předsedy obou komor parlamentu a předsedou Ústavní rady (ústavní soud), není ale vyžadovaná kontrasignace těchto aktů. Prezident je však vázán povinností, směřovat tato oprávnění k zajištění prostředků, které jsou potřebné k plnění poslání ústavních orgánů veřejné moci, a to v nejkratší možné lhůtě. Tato lhůta však závisí pouze na prezidentově uvážení³⁷

³⁶ KLOKOČKA: *Ústavní systémy...*, s. 212.

³⁷ Tamtéž s. 212-213.

4 Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky

Jak je předešlé kapitoly patrné, postavení hlav států je napříč jednotlivými ústavními systémy velmi rozdílné. Pro výše uvedené státy je typická určitá dlouhodobost a ustálení jejich ústavního systému, to bohužel není u všech států možné. Nově vzniklé státy, mezi něž můžeme jistě zařadit i Českou republiku, se v tomto ohledu teprve seberealizují. Dochází v nich k častějším změnám ústav, což stěžuje jejich přiřazení k určitému ústavnímu systému. Cílem této kapitoly není detailně popsat veškeré pravomoci prezidenta, kterým bude věnována stěžejní část této práce, ale spíše ve stručnosti nastínit vzájemné vztahy mezi vrcholnými ústavními orgány.

Ústavní systém České republiky je obecně zařazován mezi ústavní systémy parlamentního typu. Ústava samotná svěřuje vrcholné postavení v ústavním zřízení, tedy skýtá jim originární ústavně vymezenou kompetenci, čtyřem ústavním institucím:

- a) Parlament, který je dle čl. 15 odst. 1) Ústavy jediným nositelem zákonodárné moci
- b) prezident republiky, jež je podle čl. 54 odst. 1) Ústavy hlavou státu,
- c) vláda jako vrcholný orgán moci výkonné dle čl. 67 odst. 1) Ústavy a
- d) Ústavní soud, jakožto soudní orgán ochrany ústavnosti dle čl. 83 Ústavy.

Zatímco první tři uvedené instituce jsou významně zainteresovány na procesu tvorby politické vůle v zemi, Ústavní soud je, až na výjimky, orgánem následné kontroly ústavnosti a jeho zásahy do vrcholné politické vůle jsou uskutečňovány dodatečně.³⁸

Parlamentarismus je v českém ústavním systému do jisté míry modifikován, základní vztahy parlamentní formy vlády, tedy politická odpovědnost vlády vůči parlamentu a naopak možnost exekutivy rozpustit sněmovnu jsou modifikovány určitými stabilizačními faktory. Jedním z nich je rozlišená úprava pro hlasování o důvěře a nedůvěře vládě. K vyslovení důvěry vládě stačí dle čl. 39 odst. 1 a odst. 2 Ústavy pouze nadpoloviční většina přítomných poslanců, naopak k vyslovení nedůvěry vládě je potřeba písemný návrh nejméně 50 poslanců, pro který musí následně hlasovat nadpoloviční většina všech poslanců. Dalším ze stabilizačních prvků je velmi úzce vymezená možnost hlavy státu rozpustit Poslaneckou sněmovnu. Toto právo přísluší hlavě státu dle čl. 35 odst. 1 písm. b, c, d) Ústavy pouze v předem stanovených případech, kdy je sněmovna prokazatelně nefunkční³⁹ anebo pokud dle čl. 35 odst. 1 písm. a) třikrát nevyslovila důvěru nově jmenované vládě.⁴⁰

³⁸ KLOKOČKA: *Ústavní systémy...*, s. 229.

³⁹ Jedná se o případy, kdy se Poslanecká sněmovna neusnese do tří měsíců o vládním návrhu zákona, s jehož projednáním spojila otázku důvěry. Situaci, kdy bylo zasedání Poslanecké sněmovny přerušeno na dobu delší, než je přípustné anebo situaci, kdy Poslanecká sněmovna nebyla po dobu delší tří měsíců způsobilá se usnášet, ačkoliv nebylo její zasedání přerušeno a ačkoliv byla v té době opakovaně svolána ke schůzi.

⁴⁰ KLOKOČKA: *Ústavní systémy...*, s. 230 – 231.

4.1 Vztah prezidenta a vlády

V parlamentních systémech jsou dvě základní koncepce vnímání postavení hlavy státu. Buď může být prezident součástí moci výkonné, anebo orgán *sui generis*, který je spíš zprostředkovatelem mezi státními mocemi a je aktivnější až v případě krize. V České republice je z ústavy na první pohled zřejmé, že prezident je koncipován jako součást moci výkonné. Vládě, tedy druhému článku exekutivy, přísluší z funkcí moci výkonné vše, co není v taxativní působnosti hlavy státu. Zařazení hlavy státu i vlády do jedné hlavy ústavy je chápáno nejčastěji ve smyslu vzájemného ovlivňování a koordinace, ne jako podřízení jednoho orgánu druhému.

Jednou z nejdůležitějších vazeb mezi hlavou státu a vládou je oprávnění hlavy státu jmenovat předsedu vlády. Teoreticky není prezident v tomto oprávnění nijak omezen, ale existují určité korektivy, které usměrňují rozhodnutí prezidenta. Jedním je základní poslání prezidenta v ústavním systému, tedy povinnost jmenovat takového předsedu vlády, který bude mít šanci sestavit vládu, které bude vyslovena důvěra ve sněmovně. Druhým je pak oprávnění předsedy sněmovny navrhnout ke jmenování předsedu vlády, pokud prezidentem jmenovaná vláda dvakrát neuspěje v otázce vyslovení důvěry. Při jmenování jednotlivých členů vlády má prezident slabší postavení, kdy sice může jednotlivé ministry odmítat, ale není oprávněn sám nikoho doplňovat. Stejně tak je prezident oprávněn odvolávat členy vlády, případně přijímat jejich demisi.⁴¹

Prezident a vláda jsou na sebe vzájemně úzce odkázáni, neboť prezident potřebuje k výkonu řady svých pravomocí spolupodpis předsedy vlády nebo jiného jejího člena. Naopak vláda potřebuje k v mnoha případech spolupráci prezidenta. Jelikož vláda nese odpovědnost za většinu rozhodnutí prezidenta republiky, musí zde existovat určitý mechanismus, který zajistí participaci vlády na takovém rozhodnutí. Tím je právě institut kontrasignace, který je upraven v čl. 63 odst. 3 Ústavy. „*Rozhodnutí prezidenta republiky vydané podle odstavců 1 a 2 vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.*“ Jak je ve zmíněném článku uvedeno, kontrasignace je třeba jak v případě taxativního výčtu pravomocí dle odst. 1, tak i v případě, že je prezident oprávněn vydat určité rozhodnutí díky zmocnění „obyčejným zákonem.“ Tím je pro prezidenta otevřen prakticky neomezený výčet pravomocí, ke kterým může být zákonodárcem zmocněn, ale současně je jeho nezávislé rozhodování v takových případech kontrasignací limitováno.⁴²

Touto spoluprací je zabráněno určitému nebezpečí dvojkolejnosti, neboť spolu musí do jisté míry spolupracovat, i kdyby třeba nechtěli. Někdy může být politika státu spíše vektorem

⁴¹ KYSELA, Jan. Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In NOVÁK, Miroslav, BRUNCLÍK, Miloš (ed). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech – Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 247 – 249.

⁴² ŠTĀSTNÝ, Vít. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině – 1. díl. 2. rozšířené vydání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 500.

těchto sil. Příkladem může být zahraniční politika, o kterou se stará ministr zahraničí v duchu vládní politiky, ale prezident zastupuje stát navenek. Díky výše nastíněným vztahům má prezident sice nepřímo, ale přesto nemalý vliv na politiku státu.⁴³

4.2 Vztah prezidenta a Parlamentu

Vzájemné vztahy prezidenta s Poslaneckou sněmovnou a Senátem nejsou tak úzké jako s vládou. Parlament se může podílet na nominaci kandidáta do prezidentských voleb, když čl. 56 odst. 5) umožňuje nejméně 20 poslancům nebo 10 senátorům navrhnout kandidáta na budoucí hlavu státu, bez nutnosti podpory 50 000 občanů České republiky. Oprávněním Parlamentu vůči hlavě státu je možnost podání ústavní žaloby na prezidenta republiky dle čl. 65 odst. 2 Ústavy. „K přijetí návrhu ústavní žaloby Senátem je třeba souhlasu třípětinové většiny přítomných senátorů. K přijetí souhlasu Poslanecké sněmovny s podáním ústavní žaloby je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců; nevysloví-li Poslanecká sněmovna souhlas do tří měsíců ode dne, kdy o něj Senát požádal, platí, že souhlas nebyl dán.“⁴⁴

Naproti tomu prezident je oprávněn (povinen) vyhlášovat parlamentní volby a svolávat nejpozději do 30 dnů po volbách zasedání Poslanecké sněmovny. Prezident je oprávněn rozpustit Poslaneckou sněmovnu, to však je možné pouze v taxativně uvedených případech čl. 35 Ústavy. Vzájemná možnost rozpustitelnosti Parlamentu a vyslovení nedůvěry vládě je důležitým prvkem, který udržuje mechanismus v chodu, bez této možné vzájemnosti sankcí by mohlo dojít v parlamentarismu k obtížím. Právě v tom je spatřována arbitrážní role hlavy státu. V České republice je díky výše uvedeným stabilizačním faktorům (úzce vymezený taxativní výčet možností hlavy státu rozpustit Parlament) tento institut zacílen prakticky jen na odstranění případné paralýzy. Fakt, že sněmovna může poměrně jednoduše odstranit vládu, ale vláda sněmovnu nikoliv, je jedním z hlavních důvodů právní i faktické síly Poslanecké sněmovny v ČR.⁴⁵

Na neposledním místě má prezident právo dle čl. 62 písm. h) a čl. 50 Ústavy vracet Parlamentu přijaté zákony k novému projednání. Jedná se prakticky o jedinou pojistku či brzdu, kterou má exekutiva vůči Parlamentu. Právo veta může prohlubovat spolupráci mezi prezidentem a Parlamentem. Zájem Parlamentu by měl být na tom, aby prezident nevracel zákony k novému projednání, proto by ho s nimi asi měl Parlament seznamovat, případně neoficiálně projednávat ještě před schválením.⁴⁶

⁴³ GERLOCH: *Ústavní systém České republiky...*, s. 169.

⁴⁴ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁵ KYSELA: *Prezident republiky v ústavním systému ČR...*, s. 249 – 250.

⁴⁶ GERLOCH: *Ústavní systém České republiky...*, s. 169.

4.3 Vztah prezidenta a soudů

4.3.1 Vztah prezidenta a Ústavního soudu

Ústavní soud je vedle Parlamentu, prezidenta a vlády ústavně legitimovanou institucí se specifickým pověřením, všechny tyto orgány jsou vztahově na horizontální úrovni, tedy ani jeden není nadřazen druhému. Sám Ústavní soud se prostřednictvím pléna vyjádřil v memorandu ze dne 25. 8. 1997 k postavení Ústavního soudu jako ústavního orgánu. „*Toto zvláštní postavení, které řadí také Ústavní soud v České republice mezi vrcholné ústavní orgány, je založeno na dvou aspektech. První z těchto aspektů spočívá v tom, že je Ústavní soud konstituován přímo Ústavou, přičemž jeho postavení a kompetence jsou upraveny Ústavou samotnou v plném rozsahu. To znamená, že Ústava stanoví jeho originární, odjinud neodvozenou kompetenci a že žádná z jeho funkcí nemůže být odvozena od jiných norem. Působnost Ústavního soudu nelze proto obvyčejnými zákony ani zkrátit, ani rozšiřovat. Druhým aspektem vrcholného postavení Ústavního soudu je skutečnost, že na rozdíl od jiných státních orgánů, jejichž představitelé mohou být také voleni nebo jmenováni rovněž některými z vrcholných ústavních orgánů, není ústavní soud institucí, která plní svou funkci pouze v některém ze subsystémů státněpolitické moci, ale je orgánem, který zasahuje do činnosti moci zákonodárné, výkonné i soudní a podílí se na celkové souhrě vrcholných ústavních orgánů ochranou ústavní rovnováhy a garancí demokratické a ústavní funkce státního mechanismu, jakož i ústavních práv občanů.*“⁴⁷

Ve vztahu k Ústavnímu soudu můžeme dělit oprávnění hlavy státu do dvou základních skupin. Jedná se o oprávnění kreačního procesního charakteru. Kreační akty hlavy státu, tedy jmenování soudců Ústavního soudu a z jejich řad i předsedu a místopředsedu je pravomoc, která posiluje postavení českého prezidenta oproti prezidentům jiných států s parlamentní formou vlády. Například v Itálii jmenuje prezident pouze jednu třetinu z celkem patnácti soudců Ústavního soudu, ti si pak volí předsedu a místopředsedu sami z vlastních řad. Maďarský prezident se vůbec nepodílí na personálním složení ústavního soudu, neboť jeho členy volí parlament na návrh jmenovacího výboru složeného ze zástupců všech parlamentních stran.⁴⁸ Kompetence českého prezidenta vynikají i v porovnání s prezidentem ve Francii, která je řazena mezi poloprezidentské formy vlády. Francouzský prezident je oprávněn jmenovat pouze třetinu devítičlenné Ústavní rady. Jistým zmírněním této silné pravomoci českého prezidenta je nutnost souhlasu Senátu s navrženými kandidáty. V tomto místě je ale nutno zmínit fakt, že k udělení souhlasu stačí nadpoloviční většina přítomných senátorů, tedy teoreticky souhlas pouze 14 senátorů.⁴⁹

⁴⁷ WÁGNEROVÁ, Eliška. Prezident republiky a Ústavní soud. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 99 – 100.

⁴⁸ Tamtéž s. 102.

⁴⁹ Tamtéž s. 102 – 103.

Procesní oprávnění hlavy státu jsou upravena v zákoně č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu (dále jen ZÚS). Jedná se o oprávnění prezidenta vyvolat svým návrhem určitý typ řízení před Ústavním soudem. Oprávnění k podání návrhu řeší ZÚS, rozsah kompetencí Ústavního soudu pak čl. 87 Ústavy. Prezident je oprávněn k následujícím návrhům:

- a) návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení (čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a §64 odst. 1 písm. a) ZÚS)
- b) návrh na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy (čl. 87 odst. 1 písm. h) Ústavy a §109 ZÚS)
- c) návrh na řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony (čl. 87 odst. 2 Ústavy a §71a odst. 1 písm. d) ZÚS)
- d) návrh na zahájení řízení v kompetenčních sporech (čl. 87 odst. 1 písm. k) a §120 odst. 2 písm. a) ZÚS)

Ve vztahu Ústavního soudu směrem k prezidentu republiky můžeme mluvit o rozhodování o Ústavní žalobě. Dle § 97 odst. 1 ZÚS „*Ústavní soud podle čl. 87 odst. 1 písm. g) Ústavy na základě žaloby Senátu rozhoduje, zda se prezident republiky dopustil velezrady nebo hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. Řízení je zahájeno doručením žaloby Ústavnímu soudu.*“ Ústavní žalobě bude v této práci dále věnována samostatná část v rámci kapitoly o odpovědnosti hlavy státu.

4.3.2 Vztah prezidenta a ostatních soudů

Vzájemné vazby prezidenta a soudní moci se v českém právním řádu projevují v několika rovinách. Vztah prezidenta a ústavního soudu byl již nastíněn výše, proto není na místě rozebírat danou otázku znovu. Významnými vazbami mezi hlavou státu a soudy jsou především pravomoc prezidenta jmenovat soudce a pravomoc prezidenta udělovat individuální milosti a vyhlášovat amnestii.

Dle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy přísluší prezidentu republiky s kontrasignací jmenovat všechny soudce působící na soudech v ČR s výjimkou ústavních soudců, které jmenuje bez kontrasignace, avšak se souhlasem Senátu.⁵⁰ Tato kreační pravomoc je dále upravena v zákoně o soudech a soudcích, který upřesňuje podmínky, pro jmenování soudcem.⁵¹ Prezident jmenuje soudce do funkce bez časového omezení a soudci skládají do jeho rukou slib. V souvislosti s vážností postavení soudce a s jeho nezávislostí je soudce jmenován vždy bez časového omezení.

⁵⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Prezident republiky a soudní moc: ustanovování soudců. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 110 – 111.

⁵¹ zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Potřeba kontrasignace rozhodnutí prezidenta vychází v případě jmenování soudců zejména ze vztahu k právní politice státu, zejména k potřebnému počtu soudců a jejich struktuře.⁵²

Pojem „milost“ Ústava ani jiný ústavní zákon nezná, objevuje se ale v jiných právních předpisech (např. v trestním řádu). Milost lze vymezit jako „*individuální právní akt prezidenta republiky, který směřuje ke jedné konkrétní osobě a který prezident činí na základě vlastního rozhodnutí a uvážení.*“⁵³ Můžeme rozlišovat tři základní formy milosti, které mohou být vzájemně kombinovány. Jsou jimi agraciace⁵⁴ a rehabilitace⁵⁵ dle čl. 62 odst. 1 písm. g) Ústavy a abolice⁵⁶ dle čl. 63 odst. 1 písm. j) Ústavy. S přijetím novely ústavy č. 71/2012 Sb. došlo k rozdělení režimu vykonávání milosti, kdy byla abolice přesunuta do pravomocí kontrasignovaných, nastala tedy situace, kdy prezident svojí pravomoc udělovat milost vykonává částečně sám a částečně se souhlasem předsedy vlády nebo jiného pověřeného člena vlády.

Amnestie je na rozdíl od milosti aktem, který má hromadnou povahu, tedy směřuje vůči nevyomezenému počtu osob. Rozhodnutí o amnestii se uveřejňují ve Sbírce zákonů, jsou vynutitelné a závazné pro všechny orgány činné v trestním řízení. Stejně jako milost, tak i amnestie se může vyskytovat ve více, vzájemně kombinovaných formách, tedy ve formě agraciace, abolice nebo rehabilitace. Oprávnění prezidenta k udělení amnestie je na rozdíl od individuální milosti komplexně upraveno mezi pravomocemi, u nichž je nutná kontrasignace předsedy vlády nebo jiného pověřeného člena.⁵⁷

⁵² KLÍMA, Karel (ed). *Komentář ke Ústavě a Listině – 1. díl. 2. rozšířené vydání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 492 – 493.

⁵³ ODEHNALOVÁ, Jana. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář ke Ústavě a Listině – 1. díl. 2. rozšířené vydání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 474.

⁵⁴ Prominutí pravomocně uloženého trestu nebo jeho části.

⁵⁵ Odstranění nepříznivých následků uloženého nebo vykonaného trestu

⁵⁶ Nezahájení trestního stíhání a v případě, že bylo zahájeno, tak nepokračování v něm.

⁵⁷ KLÍMA: *Komentář ke Ústavě...*, s. 493.

5 Výklad pravomocí prezidenta republiky

Po určitém teoretickém úvodu a stručném shrnutí základních vztahů, ve kterých se prezident republiky v českém ústavním systému nachází, bude klíčovou částí celé práce kapitola věnující se pravomocem prezidenta. Výklad pravomocí prezidenta je, proti výkladu pravomocí ostatních ústavních orgánů, poměrně specifický, neboť prezident je monokratický orgán, jehož faktická role není v ústavním systému vždy identická. V případě pravomocí prezidenta je nutné zohledňovat nejen výklad, který je obecně přijímán jako správný, ale rovněž se dá očekávat, že každý prezident bude svoji roli využívat jinak. To, jakým způsobem prezident využívá svoje pravomoci, závisí na několika faktorech. Jen namátkou se může jednat např. o osobní charisma prezidenta, tradice, vztah ke konkrétním politickým stranám, iniciativnost prezidenta nebo způsob volby.⁵⁸

Vzhledem k rozsahu práce se není možné věnovat všem pravomocem prezidenta, to by ostatně ani nebylo vhodné. Vhodnější je vybrat určité klíčové pravomoci prezidenta a na nich porovnat, jak je vykonávali dva nepřímo volení prezidenti a jak je vykonává současný přímo volený prezident republiky. Nejužší vztah má prezident v českém ústavním systému bez pochyb k vládě, to ovlivnilo i výběr porovnávaných pravomocí. Jedná se o dvě skupiny pravomocí, nejprve kreační pravomoci prezidenta vůči vládě, tedy jmenování a odvolávání předsedy a dalších členů vlády, přijímání demise atd. Druhou velkou skupinou pravomocí jsou potom pravomoci související se zahraniční politikou státu, tedy zastupování státu navenek, sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv a přijímání, jmenování a odvolávání vedoucích zastupitelských misí. Na začátek budou vymezeny základní znaky jednotlivých pravomocí tak, jak je definuje Ústava a následně bude na příkladech předvedeno, jakým způsobem tyto pravomoci aplikovali prezidenti v praxi.

5.1 Kreační pravomoci ve vztahu k vládě

Nejužší vztah má prezident k vládě, jak je zřejmé i z jeho zařazení do hlavy třetí Ústavy. Prezident je vůči ní vybaven poměrně širokou paletou oprávnění. Nejdůležitější z nich jsou pravomoci podle čl. 62 odst. 1 písm. a) Ústavy, podle kterého „prezident republiky jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi“. Tyto pravomoci můžeme rozdělit do několika základních okruhů, v nichž má prezident různou volbu svobody rozhodování. Tyto pravomoci jsou dále rozvedeny v čl. 68 a 73 až 75 Ústavy, prezident by je měl vykonávat způsobem a postupy, které tyto ustanovení ukládají.⁵⁹

⁵⁸ KYSELA: *Prezident republiky v ústavním systému ČR...*, s. 235.

⁵⁹ KLÍMA: *Komentář k Ústavě...*, str. 464 – 465.

Nejširší svobodu rozhodování má prezident v případě jmenování předsedy vlády. Prezident může v případě podání demise předsedy vlády jmenovat předsedou vlády víceméně kohokoliv dle vlastní úvahy. Je oprávněn vybrat předsedu dvakrát, pokud předsedou vlády sestavené kabinetu nezískají v Poslanecké sněmovně důvěru, je napotřetí vázán návrhem předsedy Poslanecké sněmovny.

V případě dalších členů vlády je již prezident limitován vůlí předsedy vlády, je vázán jeho návrhem. Může sice s předsedou vlády debatovat a vyjadřovat námitky k určitým členům, nemůže ale navrhnout kandidáty vlastní.⁶⁰ Prezident může kandidáta odmítnout, mělo by se ale jednat o spíše výjimečnou situaci, neboť by mohla způsobit rezignaci předsedy vlády na svůj úkol a způsobit politickou krizi.⁶¹ V případě odchodu člena vlády z kabinetu musíme podle J. Kysely oddělit dvě základní situace. Pokud prezidentovi navrhne předseda vlády odvolání člena vlády podle čl. 74 Ústavy, prezident není oprávněn sám se rozhodovat, ale musí člena vlády odvolat. Odlišná situace nastává v případě individuální demise, kterou podá sám člen vlády. Tu prezident přijmout dle čl. 73 odst. 1 a odst. 3 Ústavy přijmout nemusí.⁶² Jak ale dále J. Kysela konstatuje: „Pokud by ministr na své demisi trval a premiér by to respektoval, těžko si lze představit, že by prezident republiky mohl a měl ministra nutit vykonávat dobrovolně převzatou funkci.“⁶³ Vzhledem k závislosti vlády na svém předsedovi se v ČR vžila ústavní zvyklost, že demise předsedy vlády znamená demisi vlády jako celku. Tento výklad sice nemá oporu v zákoně, ale je patrný z toho, že předseda má ve vládě nezastupitelné místo.⁶⁴

Prezident musí přijmout demisi vlády vždy, když nastane jeden z obligatorních důvodů. Ty jsou dle čl. 73 odst. 2 Ústavy tři. Zamítnutí žádosti o vyslovení důvěry vládě, vyslovení nedůvěry vládě a také po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny. Pokud vláda v takových případech demisi nepodá, prezident jí obligatorně odvolá.⁶⁵

Pro parlamentní formu vlády by mělo být typické, že prezident není politickým hybatelem, ale spíše moderátorem v případě krize.⁶⁶ Cílem následujícího textu bude zhodnotit, zda se dosavadní čeští prezidenti chovali v souladu s touto zásadou. Pro samotnou práci je „dobrou zprávou“, že během funkčního období každého z našich prezidentů proběhla alespoň jedna vládní krize, ve které mohl využít ve větší míře svěřených pravomocí, jež budou porovnávány.

⁶⁰ GERLOCH: *Ústavní systém České republiky...*, s. 172.

⁶¹ KYSELA: *Prezident republiky v ústavním systému ČR...*, str. 248.

⁶² Tamtéž s. 248 – 249.

⁶³ Tamtéž s. 249.

⁶⁴ BRUNCLÍK, Miloš. Role prezidenta při vládních krizích v České republice. In NOVÁK, Miroslav, BRUNCLÍK, Miloš (ed). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech – Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 287.

⁶⁵ GERLOCH: *Ústavní systém České republiky...*, s. 172.

⁶⁶ KYSELA: *Prezident republiky v ústavním systému ČR...*, s. 244.

5.1.1 Václav Havel

Rozbuškou pro první vládní krizi na přelomu let 1997 a 1998 byl nejasný způsob financování ODS a informace o jejím tajném účtu v zahraničí, ale neshody v koalici byly patrné již dříve. K eskalaci problému došlo, když ministři za ODA a KDU-ČSL podali demisi a předseda KDU-ČSL prohlásil, že vláda padá, neboť ztratila jejich důvěru. I ze štěpící se ODS se ozývaly hlasy vyzývající předsedu vlády Klause k demisi. Do situace se zapojil i prezident Václav Havel, který rovněž vyzval vládu k demisi, neboť situace podle něj byla neudržitelná. Václav Klaus demisi skutečně podal a byl prezidentem pověřen prozatímním výkonem funkce.

V tom okamžiku připadla hlavní role právě prezidentu Havlovi, který začal vést dialogy o možných kandidátech. Václav Havel vystupoval velmi opatrně, rozhodl se prozatím předsedu vlády nejmenovat, ale pouze vyzvat určitou osobu, aby vedla jednání o budoucím složení vlády. Na základě osobních preferencí a určité nedůvěře v politiky se následně rozhodl jmenovat částečně úřednickou vládu, v jejímž čele stanul Josef Tošovský.⁶⁷ Vedla ho k tomu především situace v Poslanecké sněmovně, kdy prakticky nebylo možné standardní vládu vytvořit, otázka předčasných voleb se tedy zdála být nevyhnutelná.⁶⁸ Prezident rovněž odmítal jakékoliv angažování Václava Klause v nově sestavované vládě. Když jmenoval vládu složenou částečně z nestraníků, bylo mu především ze strany ODS vytýkáno nerespektování výsledků voleb a parlamentních principů. Prezident pohrozil dvěma největším parlamentním stranám (ODS a ČSSD), že nevyslovení důvěry Tošovského vládě by znamenalo sestavování vlády další, a tedy i odklad předčasných voleb. To bylo pro strany nepřijatelné, a proto byla vládě nakonec důvěra vyslovena, čímž byla krize ukončena.⁶⁹

I v případě jmenování jednotlivých členů vlády došlo několikrát ke sporu mezi prezidentem Havlem a osobou pověřenou jednáním o sestavení vlády. Prezident si vymínil, že Miloše Zemana jmenuje premiérem až po konzultacích o jednotlivých členech vlády. Argumentoval tím, že si chce ověřit jejich bezúhonnost, neboť je za ně díky jmenování do jisté míry odpovědný. Učinil tak preventivně ještě předtím, než mu byli vůbec nějací kandidáti navrženi. Prezident nakonec navržený seznam členů vlády přijal a jmenoval Miloše Zemana předsedou vlády. Podobně se zachoval i v roce 2002, kdy vyžadoval dohodu na jednotlivých kandidátech po Vladimíru Špidlovi. Sám prezident Havel zpětně uvedl, že žádný z členů vlády se mu nezdál natolik problematický, aby jeho odmítnutím riskoval politickou krizi.⁷⁰

⁶⁷ BRUNCLÍK: *Role prezidenta při vládních krizích...*, s. 289 – 290.

⁶⁸ CHRASTILOVÁ, Brigita, MIKEŠ, Petr. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI, 2003, s. 147.

⁶⁹ BRUNCLÍK: *Role prezidenta při vládních krizích...*, s. 291.

⁷⁰ *Může prezident kádrovat ministry? Jiná doba, jiný názor Miloše Zemana* [online]. Českátelevize.cz, 9. 12. 2013 [cit. 30. 6. 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/253929-muze-prezident-kadrovat-ministry-jina-doba-jiny-nazor-milose-zemana/>>.

5.1.2 Václav Klaus

Druhá vládní krize nastala, když se ČSSD rozhodla po neúspěchu ve volbách do Evropského parlamentu nahradit v čele strany Vladimíra Špidlu Stanislavem Grossem. ČSSD se obávala demise Špidlovy vlády, neboť by se stal hlavním hybatelem krize prezident Václav Klaus. Poté, co prezident demisi vlády přijal, začal vyjednávat s předsedy všech politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně vyjma US-DEU a KSČM. Prezident deklaroval, že nová vláda se musí opírat o jasnou většinu, alespoň 101 nekomunistických hlasů. Vyjednáváním nakonec pověřil Stanislava Grosse, kterému zopakoval požadavek „stojedničkové“ podpory bez komunistů, současně se vyslovil proti vládě založené na podpoře poslance Kotta, vyloučeného z ODS. Tím, že nejmenoval Grosse předsedou vlády, ale pouze ho pověřil vyjednáváním, si prezident Klaus udržel nad situací výrazný vliv. Situace byla nakonec vyřešena sestavením Grossovy vlády, nikoliv předčasnými volbami, kterých se ČSSD obávala.⁷¹

V pořadí třetí vládní krize vyplula na povrch současně s nejasnými okolnostmi ohledně financování luxusního bytu předsedy vlády Grosse. Rozkol mezi vládními stranami uvázl na mrtvém bodě a prezident několikrát apeloval na urychlené řešení krize. Při rozpadu koalice současně odmítl možnou menšinovou vládu ČSSD s neurčitou podporou. V případě navržení ministrů za KSČM naznačil, že by mohl návrh de facto odmítnout, když by mohl klidně 16 měsíců sondovat. ČSSD ale stále vyjadřovala podporu předsedovi Grossovi, což vedlo tři ministry za KDU-ČSL k podání demise a současně podpoření návrhu na vyslovení nedůvěry vládě. Bezprecedentně se ale zachoval prezident Klaus, když oznámil, že formálně sice demise převzal, ale nepřijal je. Za toto jednání, kterým se snažil zabránit účasti KSČM na zrekonstruovaném kabinetu, který by nemusel žádat o důvěru, byl nařčen za jednání překračující Ústavu. Odmítnutím dalších demisí ministrů prezident ještě eskaloval situaci, což nakonec vedlo k demisi vlády.⁷²

Stejně jako jeho předchůdce, ani prezident Klaus nechtěl zůstat stranou při výběru a hodnocení jednotlivých kandidátů na post ministrů. Nejznámější je pravděpodobně případ, kdy nechtěl jmenovat ministrem zdravotnictví Davida Ratha, dokud bude vykonávat funkci prezidenta Lékařské komory. Rath byl tedy ministrem jmenován až poté, kdy z této funkce vystoupil a přestal tak být podle prezidenta ve střetu zájmu.⁷³

Aktivní přístup projevil prezident Klaus i v případě návrhu premiéra Nečase na odvolání ministra vnitra a předsedy vládní strany Věci veřejné Radka Johna. Prezident ihned návrhu

⁷¹ BRUNCLÍK: *Role prezidenta při vládních krizích...*, s. 291 – 293.

⁷² Tamtéž s. 293 – 296.

⁷³ *Může prezident kádrovat ministry? Jiná doba, jiný názor Miloše Zemana* [online]. Česká televize.cz, 9. 12. 2013 [cit. 30. 6. 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/253929-muze-prezident-kadrovat-ministry-jina-doba-jiny-nazor-milose-zemana/>>.

nevyhověl, neboť mu bylo zřejmé, že po odvolání předsedy koaliční strany nemůže následovat nic jiného než pád vlády. Po dohodě mezi vládními stranami vzal premiér návrh z části zpět, když předseda Věcí veřejných zůstal ve vládě jako její místopředseda a ministr bez portfeje.⁷⁴

5.1.3 Miloš Zeman

Jedním z „volebních slibů“ prvního přímo voleného prezidenta republiky Miloše Zemana bylo, že zastaví pravicovou vládu. Ještě před nástupem do úřadu se vyjádřil Miloš Zeman k variantě výkladu Ústavy tak, že by mohl svévolně odvolat předsedu vlády. Konstatoval, že v tom případě by ale Poslanecká sněmovna nově navržené vládě nevyslovila důvěru. Prezident dbalý cti proto podle něho nic takového dělat nebude. *„Za prvé, seznámil jsem se s názory ústavních právníků, z nichž někteří říkají, že to je, a jiní říkají, že to není možné. Sám nejsem právník, ale jsem politik. A i kdyby to možné bylo, budu se ptát, k čemu by to bylo dobré. Protože každý, kdo trochu zná politiku, musí vědět, že po kroku A musí být připravený udělat krok B. Nu, a jestliže by premiéra neodvolala Sněmovna, ale prezident, tak krok B by spočíval v tom, že by prezident jmenoval vládu, kterou by Sněmovna nepřijala. A žádný prezident, dbalý své cti, nic takového dělat nebude.“*⁷⁵ K této myšlence se vyjádřili někteří přední ústavní právníci v čele s V. Pavlíčkem, kteří tuto myšlenku razantně odmítli, zejména díky faktu, že se v čl. 62 odst. 1 písm. a) jedná pouze o výčet pravomocí, které jsou v Ústavě dále konkrétně upraveny.⁷⁶

Nečasova vláda mající v Poslanecké sněmovně bezpečnou většinu si prošla několika dílčími krizemi, sám prezident se několikrát vyjádřil, že on sám je pro předčasné volby. Vymezoval se především proti vládní straně LIDEM, která podle něho nevzešla z voleb a neměla by jen díky ní vláda zůstat u moci.⁷⁷ Definitivou se stala pro vládní koalici ODS, TOP 09 a LIDEM kauza údajného zneužívání vojenského zpravodajství nejbližší spolupracovnící předsedy vlády.⁷⁸

Jak se dalo očekávat, byl po podání demise vlády prezident Zeman výrazně aktivní. Rozhodl se, i před ujištěním o „stojedničkově“ podpoře pro kabinet stávající koalice, v čele s Miroslavou Němcovou, jmenovat premiérem úřednické vlády Jiřího Rusnoka. Té nebyla dle očekávání vyslovena důvěra, při hlasování se ale rovněž ukázalo, že ani koalice nemá potřebných

⁷⁴ KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 114.

⁷⁵ GERLOCH: *Ústavní systém České republiky...*, str. 172.

⁷⁶ *Vyhodí Zeman bez milosti a natvrdo Nečase? Takže jak to vlastně je* [online]. ParlamentníListy.cz, 5. 2. 2013 [cit. 30. 6. 2015]. Dostupné na <<http://www.parlamentnilisty.cz/politika/vlada/Vyhodi-Zeman-bez-milosti-a-natvrdo-Necase-Takze-jak-to-vlastne-je-261808>>.

⁷⁷ *Co přijde se Zemanem? Na pozoru se musí mít ČSSD i Nečasova vláda* [online]. Českátelevize.cz, 29. 1. 2013 [cit. 1. 7. 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/212761-co-prijde-se-zemanem-na-pozoru-se-musi-mit-cssd-i-necasova-vlada/>>.

⁷⁸ *Nečas podal demisi, ODS chce vládnout s jiným premiérem, šanci má Kuba* [online]. iDNES.cz, 16. 6. 2013 [cit. 1. 7. 2015]. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/necas-poda-demisi-0el-/domaci.aspx?c=A130616_222742_domaci_kop>.

101 hlasů k sestavení vlády. Situace tedy po čase dospěla k rozpuštění Poslanecké sněmovny a vypsání předčasných voleb.⁷⁹

Prezident Zeman deklaroval, že se bude angažovat při sestavování vlády koalice ČSSD, ANO, KDU-ČSL vznikající po předčasných volbách. Bude vyžadovat odborné znalosti jednotlivých ministrů v souvislosti s jejich resorty. Negativně se vyjadřoval k možnosti jmenovat ministrem obrany Martina Stropnického, toho nakonec po osobní schůzce, na které ověřoval jeho odborné znalosti, ministrem jmenoval.⁸⁰ Podmínku stanovil prezident Zeman před jmenováním Andreje Babiše ministrem financí, když požadoval, aby prvním čtením v Poslanecké sněmovně prošel „služební zákon“. Důvodem byla nepravděpodobnost získání lustračního osvědčení Andreje Babiše, které bylo doposud po členech vlády prezidenty požadováno.⁸¹

5.2 Zahraniční politika

Na úvod podkapitoly věnované zahraniční politice si dovolím krátce citovat J. Syllovou. „Rozdělení pravomocí mezi prezidenta a vládu v oblasti zahraniční politiky je v parlamentních republikách komplikovaným a problematickým konglomerátem. Mezinárodní ani zahraniční politika není ve většině států ústavním právem státu výslovně upravena. Je proto třeba, aby se při posuzování vztahu mezi dvěma nejvyššími exekutivními orgány v této oblasti použila ústavní úprava přijímání mezinárodních smluv (která je obvykle dána výslovně) a kromě toho i ústavní zvyklosti a konvence z oblasti dosavadního výkonu a regulace jiných pravomocí.“⁸²

Z mezinárodně právního hlediska jsou důležitá ustanovení upravující pravomoci prezidenta dle čl. 63 odst. 1 Ústavy písm. a), b), d) a e). V každém z těchto bodů se jedná o pravomoc kontrasignovanou, vyžadující k platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, který podpisem přebírá odpovědnost.⁸³ Už v roce 1994 judikoval Ústavní soud, že ne každý akt prezidenta podle čl. 63 vyžaduje nutně kontrasignaci. Ústavní soud se vyjádřil v tom smyslu, že kontrasignaci vyžadují pouze takové akty prezidenta, které spočívají ve vydání určitého rozhodnutí.⁸⁴ Za takové rozhodnutí nemůže být považován ústní projev prezidenta. Může se tedy

⁷⁹ *Rusnok je bez důvěry a pravice bez stojedničky* [online]. Českátelevize.cz, 7. 8. 2013 [cit. 1. 7. 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/237351-rusnok-je-bez-duvery-a-pravice-bez-stojedničky/>>.

⁸⁰ *Stropnický: Prezident naznačil, že mě jmenuje. Ptal se, kolik máme tanků* [online]. Českátelevize.cz, 22. 1. 2014 [cit. 1. 7. 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/259342-stropnický-prezident-naznačil-ze-me-jmenuje-ptal-se-kolik-máme-tanků/>>.

⁸¹ *Zeman otevřel Babišovi cestu do vlády, jiné kandidáty prý ale může odmítnout* [online]. Českátelevize.cz, 5. 12. 2013 [cit. 1. 7. 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/253440-zeman-otevrel-babisovi-cestu-do-vlady-jine-kandidaty-pry-ale-muze-odmitnout/>>.

⁸² SYLLOVÁ, Jindřiška. Vliv přímé prezidentské volby na celistvost zahraniční politiky České republiky. In KUDRNA, Jan (ed). *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Karolinum, 2012, s. 43.

⁸³ MLSNA, Petr. Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 189 – 191.

⁸⁴ náleží Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93

stávat a poměrně často k tomu i dochází, že projev prezidenta v zahraničí vyvolá nesouhlasné reakce vlády.⁸⁵

Dle čl. 63 odst. 1 písm. a) prezident zastupuje stát navenek. Má tedy klíčové postavení v mezinárodních vztazích, kde mu přísluší zastupování státu. Nejedná se o smluvní stranu, ale o představitele státu, který projevuje vůli státu být vázán smluvním aktem.⁸⁶ Jak již bylo výše naznačeno, pravomoci prezidenta jsou v oblasti zahraniční politiky vymezeny velice stručně, přesto je z Ústavy patrná převaha vlády. Podle V. Klokočky prezident zastupuje stát navenek tak, že vyjadřuje stanovisko státu, tedy finální produkt vnitropolitické shody, který podléhá souhlasu vlády. Zmíněná vnitropolitická shoda je nezbytná z důvodu dualismu exekutivy ve vztahu k zahraniční politice. Výraznou limitací prezidenta v zahraniční politice je omezený aparát v porovnání s kapacitami vlády, resp. ministerstvem zahraničí.⁸⁷

Na základě čl. 63 odst. 1 písm. b) prezident sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. Vídeňská úmluva o smluvním právu stanoví vyvratitelnou domněnku, že za stát může uzavírat mezinárodní smlouvy hlava státu, předseda vlády a ministr zahraničí.⁸⁸ Dále už je ale v dikci každého státu, aby byly mezinárodní smlouvy podepisovány v souladu s jejich vlastním vnitrostátním právem. Podle českého právního řádu prezident nemůže platně podepsat smlouvu, která nebyla kontrasignována.⁸⁹

První český prezident Václav Havel svým rozhodnutím č. 144/1993 Sb. přenesl sjednávání a schvalování mezinárodních smluv, které nepotřebují souhlas Parlamentu na vládu, případně na člena vlády.⁹⁰ Toto rozhodnutí bylo vydáno na dobu neurčitou, platí tedy i pro volební období dalších prezidentů, ale samozřejmě pouze do doby, dokud nebude novým rozhodnutím prezidenta změněno nebo zrušeno.⁹¹ Aby bylo zřejmé, v jaké fázi vystupuje při sjednávání mezinárodních smluv prezident, vláda a ministerstvo zahraničních věcí, byla usnesením vlády ze dne 11. února 2004 přijata směrnice vlády č. 131 pro sjednávání, vnitrostátní projednávání,

⁸⁵ KOUDELKA: *Prezident republiky...*, s. 66.

⁸⁶ MLSNA: *Ústavní aspekty zastupování...*, s. 191.

⁸⁷ BRUNCLÍK, Miloš. Spory o zahraniční politiku ČR – prezident vs. premiér. In NOVÁK, Miroslav, BRUNCLÍK, Miloš (ed). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech – Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 311.

⁸⁸ vyhláška MZV č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu

⁸⁹ KOUDELKA: *Prezident republiky...*, s. 71, 80.

⁹⁰ Na základě zmocnění, daného mi ustanovením čl. 63 odst. 1 písm. b) ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, vydávám s výhradou jiného rozhodnutí v jednotlivých případech toto rozhodnutí:

přenáším a) sjednávání a schvalování mezinárodních smluv dvoustranných a mezinárodních smluv mnohostranných, které nevyžadují souhlas Parlamentu, přístup k nim a jejich přijetí, na vládu, b) sjednávání a schvalování mezinárodních smluv dvoustranných a mezinárodních smluv mnohostranných, které svým významem nepřesahují rámec působnosti ústředních orgánů státní správy, přístup k nim a jejich přijetí, na člena vlády, pověřeného řízením příslušného ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy.

⁹¹ KOUDELKA: *Prezident republiky...*, s. 72.

provádění a ukončování mezinárodních smluv. Tato směrnice vymezuje metodicky postup, který upravuje sjednávání a další akty spojené s mezinárodními smlouvami v České republice. Jedná se sice o interní normativní akt, ale způsob projednání, na němž se podíleli pracovníci kanceláře prezidenta republiky, vláda, ministerstvo zahraničních věcí i ostatní ministerstva, napovídá tomu, že se jedná o obecně akceptovaný akt, pro Českou republiku závazný.⁹²

Cílem přijímání, jmenování a odvolávání vedoucích zastupitelských misí je navázání diplomatických styků, což je jedním z projevů mezinárodněprávního uznání státu.⁹³ Za přijímání vedoucích zastupitelských misí, jak ho stanoví čl. 63 odst. 1 písm. d) Ústavy, se považuje pouze přijetí v souvislosti s odevzdáním pověřovacích listin nebo s ukončením diplomatické mise. Jiné rozhovory s vedoucími diplomatických misí se za přijetí nepovažují. Vedoucí mise před pověřením musí podat žádost o agrément, což je akt prezidenta republiky, vyjadřující souhlas s pověřenou osobou.⁹⁴ Pověření a odvolávání vedoucích zahraničních misí dle čl. 63 odst. 1 písm. e) Ústavy vykonává prezident republiky v úzké spolupráci s ministerstvem zahraničí. Ministerstvo provede výběr kandidátů, u nichž musí primárně zvážit, zda bude vysloven agrément, následně je návrh kandidátů projednán ve vládě. Poslední slovo má ale stejně jako při přijetí cizího, tak při jmenování našeho velvyslance prezident.⁹⁵

V následujícím textu budou rozebrány na příkladech spory prezidenta a vlády ohledně zahraniční politiky. Výsledkem jejich analýzy bude zodpovězení dvou otázek. Jednak zda se mohla změnit zahraniční politika v souvislosti s přímou volbou prezidenta a zda se v případě sporů jedná o nedokonalé vymezení kompetencí prezidenta a vlády v českém právním řádu nebo jestli se jedná spíše o politický problém, kdy se ústavní orgány nedokáží shodnout a koordinovat svojí zahraniční činnost. Svůj prostor zde dostanou i případné úvahy de lege ferenda.

5.2.1 Václav Havel

Mezi prezidentem Havlem a vládou premiéra Zemana došlo krátce po vstupu ČR do NATO ke sporu, jehož obsahem byl postoj ČR v souvislosti s postupem NATO v Jugoslávii. Vláda nebyla schopna zaujmout k situaci jasné stanovisko, její vyjádření si někdy dokonce zásadně odporovala. Naopak prezident jasně podpořil vojenský útok a zkritizoval vládu za nerozhodnost, která může NATO odradit od dalšího rozšiřování. Vláda takové nařčení striktně odmítla. Po další výměně názorů a informací došlo ke shodě mezi prezidentem, vládou i opozičními stranami v pohledu na vojenský zásah NATO.

⁹² MLSNA: *Ústavní aspekty zastupování...*, s. 209.

⁹³ JIRÁSEK: *Ústavní základy organizace...*, s. 202.

⁹⁴ KLÍMA: *Komentář k Ústavě...*, s. 490 – 491.

⁹⁵ KOUDELKA: *Prezident republiky...*, s. 90.

K dalšímu sporu došlo nedlouho poté, kdy prezident Havel nabídl na summitu ve Washingtonu účast českých vojáků na vojenské misi NATO, tuto možnost ale vláda odmítla. Prezident nakonec svoje vyjádření upravil, když připustil účast českých vojáků pouze na mírové misi, zaujal tedy podobný názor jako vláda. Vláda vyslala „pouze“ polní nemocnici a deklarovala, že vojáky do bojových akcí vyšle pouze se souhlasem Jugoslávie, čímž si naopak vysloužila kritiku prezidenta.⁹⁶

Těsně před koncem svého druhého volebního období podepsal prezident Havel společně s několika dalšími evropskými státníky dopis podporující americký nátlak na odzbrojení Iráku. Předseda vlády Špidla odmítl dopis podepsat a vláda jako celek se od něho distancovala. Podle ministerstva zahraničních věcí se jedná o prezidentovu soukromou záležitost. Prezident i vláda dospěli ke shodě na postupu vůči Iráku. Avšak rozdíl můžeme spatřovat v tom, že prezident se jasně postavil na stranu amerického prezidenta George Bushe, který zastával tvrdý postup vůči Iráku, naopak vláda jasně nedeklarovala svojí podporu ani pro tvrdý postup USA, ani pro mírnější postup navrhovaný SRN a Francií.⁹⁷

5.2.2 Václav Klaus

Všeobecně známý je názor Václava Klause na evropskou integraci. Svůj postoj vůči Evropské unii nezměnil ani poté, co se stal prezidentem. Vzhledem k nesouladu s levicovými vládami, které se ve svých programových prohlášeních stavěly k evropské integraci jednoznačně pozitivně, navazuje na svého předchůdce prezident Klaus tím, že častokrát jedná zcela nezávisle na zahraniční politice vlády. To se projevilo při podpisu přístupové smlouvy k EU v Aténách. Zatímco vláda na jedné straně prosazovala společnou zahraniční politiku EU a rotující předsednictví, prezident naopak kritizoval prohlubování integrace a argumentoval ztrátou části suverenity ČR. Současně ale popřel, že by mělo jít o určitou dvoukolejnost české zahraniční politiky, jednalo se podle něho pouze o doplňování úhlu pohledu. K nebezpečí dvoukolejnosti se vyjádřil i předseda vlády Špidla. „*Určitě to nezpůsobí problémy, protože zahraniční politiku určuje vláda. V budoucnu bude potřeba hledat uvnitř vlády vyvážený názor, ale aktivity prezidenta jsou v tomto obledu dílčí, takže nemají takovou váhu.*“⁹⁸ Prezident nakonec oproti očekávání v Aténách smlouvu osobně podepsal a respektoval tak zcela zahraniční politiku vlády.⁹⁹

V otázce ratifikace praktikoval Václav Klaus odlišný přístup než Václav Havel. Ten sice též argumentoval tím, že mu čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy dovoluje svobodně se rozhodnout, zda smlouvu ratifikuje či ne, ve skutečnosti však ratifikaci nikdy neodmítl. Václav Klaus se rozhodl

⁹⁶ BRUNCLÍK: *Spory o zahraniční politiku...*, s. 310 – 313.

⁹⁷ Tamtéž s. 314.

⁹⁸ Tamtéž s. 314 – 315.

⁹⁹ Tamtéž s. 315.

v případě ratifikace Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě o kolektivních stížnostech k ratifikaci prozatím nepřikročit, neboť nebyl vázán žádnou lhůtou k rozhodnutí. Argumentoval tím, že mezinárodní závazky státu by měly být stálé, bez ohledu na střídání různých vlád, proto nepovažoval za dostatečné hlasování, kterým Parlament těsně vyslovil s Protokolem souhlas.¹⁰⁰ K ratifikaci nakonec došlo až o 9 let později, kdy prezident vyhověl výzvě Senátu a pohružce řízení před Ústavním soudem.¹⁰¹

K poměrně ostrému mediálnímu sporu došlo mezi Václavem Klausem a premiérem Paroubkem v květnu 2005. Premiér v reakci na prezidentovy kritické mediální výroky, které byly v přímém rozporu se zahraniční politikou vlády, pohrozil prezidentovi omezením zahraničních cest, ty totiž schvaluje vláda. Premiér mimo jiné řekl: „*Prezident bude dostávat instrukce tak, aby jeho vystoupení byla v souladu se zahraniční politikou státu. A zahraniční politiku státu určuje vláda.*“¹⁰² Při následné schůzce obou účastníků sporu došlo k dohodě, že se pokusí v zahraničí vyjadřovat své názory koordinovaně a v souladu. Prezident se k formování zahraniční politiky poměrně jasně vyjádřil během svého televizního vystoupení. „*O tom, kdo je tvůrcem zahraniční politiky, není spor. Prezident nemá žádné ministerstvo zahraničí. Prezident není vláda ani parlament. Zahraniční politika s velkým „Z“ a velkým „P“, je vytvářena konglomerátem všech těchto institucí ... prezident je samozřejmě součástí celé této hry a také se toho účastní*“¹⁰³

Od vlády výrazně odlišný názor vyjadřoval prezident Klaus v případě Lisabonské smlouvy. Díky ní by podle něho přestala být Česká republika suverénním státem. Lisabonskou smlouvou se ve dvou svých nálezech zabýval i Ústavní soud. Nejdříve v nálezu s populárním názvem Lisabon I¹⁰⁴ rozhodl podle čl. 87 odst. 2 Ústavy tak, že Lisabonská smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Následně po schválení smlouvy Poslaneckou sněmovnou a Senátem rozhodoval na návrh skupiny senátorů opět, tentokrát nálezem s populárním názvem Lisabon II.¹⁰⁵ V něm mimo jiné Ústavní soud stanovil „*povinnost prezidenta republiky bez zbytečného odkladu ratifikovat (tzn. formálně navenek potvrdit řádný průběh vnitrostátní schvalovací procedury) mezinárodní smlouvu, která byla řádně prezidentem republiky nebo vládou z jeho pověření sjednána a s jejíž ratifikací vyslovil souhlas demokraticky zvolený zákonodárny sbor, zejména jde-li o mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy schvalované kvalifikovanou ústavní většinou poslanců a senátorů.*“

¹⁰⁰ MALENOVSKÝ, Jiří. Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy*, 2009, č. 4, s. 124.

¹⁰¹ Klaus po 9 letech podepsal dodatek k sociální chartě. [online]. Českátelevize.cz, 14. 3. 2012 [cit. 5. 7. 2015]. Dostupné na < <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/168143-klaus-po-deviti-letech-podepsal-dodatek-k-socialni-charte/> >.

¹⁰² BRUNCLÍK: *Spory o zahraniční politiku...*, s. 316 – 317.

¹⁰³ Tamtéž s. 317.

¹⁰⁴ náleží Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08

¹⁰⁵ náleží Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09

Reakce prezidenta republiky na sebe nenechala dlouho čekat, když ještě v den vyhlášení rozhodnutí Ústavního soudu Lisabonskou smlouvu ratifikoval. Vymezil se ale proti povinnosti prezidenta muset tuto, ale i kteroukoliv jinou smlouvu ratifikovat bez zbytečného odkladu.¹⁰⁶

5.2.3 Miloš Zeman

První spor mezi prezidentem a vládou ohledně zahraniční politiky propukl nedlouho poté, co se Miloš Zeman ujal prezidentského úřadu. Snahou prezidenta bylo prosazení bývalé první dámy Livie Klausové na pozici velvyslance na Slovensku. Zásadně byl proti jejímu jmenování ministr zahraničních věcí Karel Schwarzenberg, podle kterého by se jednalo o demotivující akt pro celý diplomatický sbor. Takový post by měl podle ministra zastávat profesionální diplomat.¹⁰⁷ Prezident Zeman deklaroval, že mu Ústava nabízí možnost obejít ministra zahraničních věcí a na jméně velvyslance se domluvit pouze s předsedou vlády. Pokud by tak učinil a nerespektoval zažitou zvyklost, kdy vybírá z kandidátů navržených ministrem zahraničních věcí, pohrozil ministr koncem vlády.¹⁰⁸ K takovému vyhrocení situace nakonec i díky pádu vlády nedošlo. Livie Klausová tak byla nakonec jmenována velvyslankyní až v době, kdy byla u moci úřednická vláda Jiřího Rusnoka.¹⁰⁹

Za některé výroky, kterými bagatelizoval krizi na Ukrajině a zpochybňoval přítomnost ruských vojáků na území Ukrajiny, si vysloužil prezident poměrně výraznou kritiku vlády i veřejnosti. Prezident prohlásil, že důvěřuje ruskému ministru obrany Lavrovovi tvrdícímu, že na Ukrajině žádní ruští vojáci nejsou.¹¹⁰ Vzhledem k vývoji ukrajinské krize postupně prezident své názory modifikoval a uznal, že Ukrajina je terčem ruské agrese, ač se jedná „jen“ o hybridní válku a ne invazi.¹¹¹

S ohledem na rozdílnost názorů mezi vládou a prezidentem následně došlo ke shodě, že budou na pravidelných schůzkách koordinovat zahraniční a bezpečnostní politiku. Schůzek by se kromě nich měli účastnit rovněž ministr obrany, ministr zahraničních věcí, předseda Poslanecké

¹⁰⁶ Prohlášení prezidenta republiky k rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009 [online]. Klaus.cz, 3. 11. 2009 [cit. 5. 7. 2015]. Dostupné na <<http://www.klaus.cz/clanky/560>>.

¹⁰⁷ *Zeman chce za velvyslankyni na Slovensku Klausovou. Schwarzenberg odmítl.* [online]. iDNES.cz, 28. 3. 2013 [cit. 5. 7. 2015]. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/zeman-chce-klausovou-za-velvyslankyni-na-slovensku-fym-/domaci.aspx?c=A130328_102313_domaci_jw>.

¹⁰⁸ *Zeman chce obejít Schwarzenberga. Ministr brojí pádem vlády* [online]. LIDOVKY.cz, 23. 4. 2013 [cit. 5. 7. 2015]. Dostupné na <http://www.lidovky.cz/zeman-chce-pri-jednani-o-velvyslancich-obejit-schwarzenberga-p58-/zpravy-domov.aspx?c=A130423_144352_ln_domov_ani>.

¹⁰⁹ *Rusnokova vláda bez důvěry schválila velvyslankyni Klausovou. Utajeně* [online]. LIDOVKY.cz, 13. 8. 2013 [cit. 5. 7. 2015]. Dostupné na <http://www.lidovky.cz/rusnokuv-kabinet-bez-duvery-schvalil-zemanem-vybrane-velvyslance-1d0-/zpravy-domov.aspx?c=A130813_071415_ln_domov_mct>.

¹¹⁰ *Zeman: Věřím ministru zahraničí Lavrovovi, že na Ukrajině žádní ruští vojáci nejsou* [online]. ihned.cz, 5. 9. 2014 [cit. 5. 7. 2015]. Dostupné na <<http://domaci.ihned.cz/c1-62750400-zeman-na-ukrajine-jde-o-obcanskou-valku-nikoli-o-ruskou-invazi>>.

¹¹¹ *Ukrajina čelí ruské agresi, otočil Zeman. Česko nabízí alianci vojáky i vrtulníky* [online]. Český rozhlas.cz, 5. 9. 2014 [cit. 5. 7. 2015]. Dostupné na <http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/_zprava/ukrajina-celi-ruske-agresi-otocil-zeman-cesko-nabizi-alianci-vojaky-i-vrtulniky--1392916>.

sněmovny a předseda Senátu. Cílem těchto schůzek by mělo být slazení a koordinace zahraniční politiky alespoň v základních bodech.¹¹²

¹¹² *Zeman a Sobotka sladí zahraniční politiku, uvidí se proto častěji* [online]. Českátelevize.cz, 10. 12. 2014 [cit. 6. 7. 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/295074-zeman-a-sobotka-sladi-zahranicni-politiku-uvidi-se-proto-castěji/>>.

6 Odpovědnost prezidenta republiky

6.1 Druhy odpovědnosti prezidenta republiky

Otázka odpovědnosti za jednání hlavy státu je jedním z nejsložitějších ústavních problémů, jedná se o komplex více druhů odpovědnosti, které jsou spolu výrazně provázány a úzce spolu souvisí. Poslední novela Ústavy č. 71/2012 Sb. nezůstala pouze u zavedení přímé volby prezidenta, ale poměrně výrazně zasáhla právě i do problematiky odpovědnosti prezidenta republiky.

Jedním ze základních prvků republikánského zřízení je kromě možnosti ucházet se o veřejné funkce a vykonávat je po určitou dobu také povinnost skládat účty za výkon této funkce, tedy následná odpovědnost za ní. Můžeme rozlišovat několik různých forem odpovědnosti, které v souvislosti s prezidentem přicházejí v úvahu. Na prvním místě je nutné zmínit odpovědnost ústavněprávní, vedle ní můžeme rozlišovat dále odpovědnost trestněprávní, ústavněpolitickou nebo politickou. Samozřejmě v souvislosti s hlavou státu můžeme uvažovat i o odpovědnosti soukromoprávní, odpovědnosti za přestupky, odpovědnosti morální atd., tato problematika ale není cílem zkoumání této práce a proto jí dále nebude věnováno tolik prostoru.¹¹³

*„Základem pro ústavněprávní odpovědnost je uznání existence ústavněprávního deliktu, kterým je jednání subjektu ústavního práva, v rozporu s normami ústavního práva, směřující proti hodnotám chráněným ústavním právem.“*¹¹⁴ Je zřejmé, že ústavněprávní odpovědnost vyžaduje regulaci normami ústavního práva, speciální subjekt, kterým je v tomto případě pouze prezident a následuje za ní ústavní sankce. Příkladem je odpovědnost prezidenta republiky dle čl. 65 odst. 2 Ústavy. Je zřejmé, že ústavněprávní odpovědnost je výrazně specifická a má privilegovaný charakter.

Odlíšným případem je odpovědnost ústavněpolitická, ta se uplatní v případě, pokud dojde ke ztrátě nebo narušení důvěry ve vztahu založeném jmenováním nebo volbou. Na rozdíl od ústavněprávní odpovědnosti zde nemusí dojít k porušení Ústavy. Rovněž není nutné vyšetřování, dokazování a vyslovení viny, ale postačí pouhé vyslovení nedůvěry. Ústavněpolitická odpovědnost je spjata s čl. 54 odst. 3 Ústavy, podle kterého prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný. Prezidenta republiky tedy nelze z funkce odvolat a ústavněpolitická odpovědnost se v souvislosti s ním neuplatní. Jejím příkladem v českém právním řádu může naopak být vyslovení nedůvěry vládě.

Vedle ústavní odpovědnosti dopadá na prezidenta republiky také odpovědnost trestněprávní. K výrazné změně došlo poslední novelou Ústavy. Z jednoho extrému, tedy situace,

¹¹³ KLÍMA, Karel. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 105.

¹¹⁴ FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, č. 1, s. 24.

kdy měl prezident rozsáhlou hmotněprávní imunitu, do extrému druhého, kdy je možné prezidenta stíhat po skončení funkčního období běžně stíhat za jakýkoliv trestný čin.¹¹⁵

6.2 Historický vývoj odpovědnosti prezidenta

6.2.1 Období 1918 - 1992

Z prozatímní ústavy není patrné, že by prezident nesl ústavněprávní odpovědnost, naopak zřejmě z ní je, že ústavněpolitickou odpovědnost nenesl. Díky kontrasignaci příslušným členem vlády přecházela ústavněpolitická odpovědnost na vládu, které mohla být případně vyslovena nedůvěra. Trestněprávní odpovědnosti byl prezident zbaven po dobu výkonu své funkce. Jak i samotný název ústavy napovídá, krom jiného i odpovědnost hlavy státu v ní byla řešena do jisté míry provizorně. Nastavila přesto určitou koncepci vyloučení trestněprávní odpovědnosti a vyloučení ústavněpolitické odpovědnosti, kterou za prezidenta přebírá vláda. Tento trend se stal následně určujícím pro další ústavní vývoj.

Projevila se v ústavě z roku 1920, která nepočítala s ústavněpolitickou odpovědností, tu nesla za prezidenta vláda. Počítala ovšem s odpovědností trestněprávní pro případ velezrady. Zde je zřejmé určité smíšené řešení a pojmová disharmonie se současnou úpravou, která má pojem velezrada spojen s odpovědností ústavněprávní. Vzhledem k možnosti podání návrhu poslaneckou sněmovnou a řízení před senátem by se mohlo zdát, že se jedná spíše o institut impeachmentu, ve skutečnosti se však jedná o trestněprávní odpovědnost, pouze se zvláštním orgánem podat žalobu a vést řízení. Na tuto úpravu navázala i Ústava 9. května, která zavedla specifický a jediný druh trestu za velezradu – ztráta úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt. Zde dochází k propletení prvků odpovědnosti ústavněprávní a trestněprávní, které postupně vede až k současnému stavu, kdy je velezrada jako ústavněprávní delikt oddělena od trestněprávní odpovědnosti prezidenta.

V Ústavě Československé socialistické republiky z roku 1960 došlo k výrazné odchylce od zažitě úpravy, neboť podle čl. 61 odst. 2 „*prezident je odpovědný z výkonu své funkce Národnímu shromáždění*“.¹¹⁶ Došlo tedy k zavedení ústavněpolitické odpovědnosti prezidenta, kdy vláda nepřebírala odpovědnost za výkon jeho pravomocí. Vzhledem ke stručné úpravě bez stanovení případných následků odpovědnosti a její realizace a rovněž díky reálné politické situaci bylo ustanovení prakticky nepoužitelné. Ústavní zákon z roku 1968, který výše uvedenou ústavu novelizoval, zachoval odpovědnost prezidenta za výkon funkce Federálnímu shromáždění. Takový stav setrval až do přijetí současné Ústavy.¹¹⁷

¹¹⁵ KLÍMA: *Odpovědnost veřejné moci...*, s. 106 – 108.

¹¹⁶ Ústava Československé socialistické republiky

¹¹⁷ Tamtéž s. 110 – 113.

6.2.2 Období od 1. 1. 1993 do 7. 3. 2013

Na rozdíl od předcházejících ústav je Ústava České republiky koncipována tak, aby se jednalo skutečně o základní zákon státu, nikoliv již o určitou formu, který má spíše deklaratorní charakter, neboť politický provoz státu probíhá spíše bez její pomoci. Vzhledem k neexistenci jednoho mocenského centra (jak tomu bylo za předchozího režimu) a pluralitní demokracii musí být politické střety na nejvyšší úrovni řešeny na základě jasných pravidel, které jsou schopny přispět k řešení takového sporu. Materiálním východiskem pro úpravu odpovědnosti se stala ústava z roku 1920, ale je patrný vliv i některých následujících ústav.

Odpovědnost ústavněprávní

Při vytváření ústavy došlo k výrazné změně úpravy odpovědnosti ústavněprávní, která byla nejdříve koncipována tak, že se bude jednat o zvláštní trestní delikt, o němž bude rozhodovat Ústavní soud na návrh Poslanecké sněmovny. Jednalo se ale o složitou koncepci, kdy šlo o trestní delikt neobsažený v trestním zákonu, řízení o něm probíhalo na základě žaloby zvláštního orgánu a ukládala se taková sankce, jakou trestní právo neumožňovalo. Nakonec došlo k přijetí pozměňovacího návrhu, který odstoupil od složitého prolínání trestních a ústavních institutů a stanovil, že prezidenta může stíhat na základě žaloby Senátu pro velezradu Ústavní soud, jedinou sankcí může být ztráta prezidentského úřadu a způsobilost jej znovu nabýt. Tím byl dovršen ústavní vývoj a do ústavního systému České republiky jasně vnesena ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky.¹¹⁸

I tato úprava ovšem měla celkem výrazné nedostatky, nejvýznamnějším je patrně fakt, že ústava samotná nedefinovala pojem velezrady, ten byl obsažen v §96 zákona o Ústavním soudu. Dalším problémem je fakt, že za podstatnou část jednání prezidenta přebírá odpovědnost vláda, fakticky tedy může ústavní žaloba směřovat do oblasti čl. 62, tedy pravomocí, které nevyžadují kontrasignaci, případně do oblasti čl. 63 tam, kde vláda již kontrasignovala a prezident úkon odpírá.¹¹⁹ Zde je nutné zmínit, že na vládu přechází pouze odpovědnost ústavněpolitická, nikoliv ústavněprávní. Může tedy nastat situace, kdy prezident ponese ústavněprávní a vláda ústavněpolitickou odpovědnost souběžně, tedy že u činitelů jednajících v součinnosti vykonávajících totožný úkon bude uplatněna u každého jiná forma odpovědnosti.¹²⁰

Odpovědnost ústavněpolitická

Typickým příkladem ústavněpolitické odpovědnosti je odpovědnost vlády Poslanecké sněmovně, takové řešení zná i Česká republika. V případě prezidenta taková varianta, využívaná ústavou z roku 1960, použita nebyla, naopak došlo k návratu ke koncepci ústavy z roku 1920,

¹¹⁸ Tamtéž s. 116 – 118.

¹¹⁹ FILIP: *K ústavní odpovědnosti...*, s. 30 – 31.

¹²⁰ KLÍMA: *Odpovědnost veřejné moci...*, s. 119 – 120.

tedy situace, kdy prezident není ze své funkce odpovědný a není upraven žádný mechanismus pro jeho odvolání z ústavněpolitických důvodů. Je nutno dodat, že díky více formám odpovědnosti prezidenta je velice obecné ustanovení čl. 54 odst. 3 Ústavy poměrně nevhodné, limitováno je především čl. 65 Ústavy. Samotný čl. 54 odst. 3 Ústavy by se dostával do kolize s výše zmíněným principem republikanismu, neboť by hlava státu byla vybavena pravomocemi, ale za jejich výkon by nenesla žádnou odpovědnost.

Je tedy nutné přenést ústavněpolitickou odpovědnost na jiný orgán. Na rozdíl od Ústavy z roku 1920, která počítala s úplnou kontrasignací každého aktu moci vládní a výkonné, současná Ústava zavádí celou řadu pravomocí prezidenta, které kontrasignaci nevyžadují, což způsobuje v mnoha směrech nezávislost prezidenta na vládě. Některé jsou sice vykonávány spolu s jiným orgánem, ale jsou bohužel i takové pravomoci, které může prezident vykonávat zcela sám a nikdo za ně nenesla odpovědnost.¹²¹

Trestněprávní odpovědnost

Ústava stanovila v čl. 65 odst. 1 imunitu prezidenta velice široce, neboť ji nevázala na výkon funkce prezidenta republiky, ale obecně jako absolutní zákaz zadržení nebo stíhání určité osoby. Jedná se tedy o imunitu osobní, ne funkční. Imunita prezidenta byla formulována velice široce v porovnání s imunitou jiných ústavních činitelů, u nichž v zásadě existují určité mechanismy, které umožňují daného činitele stíhat. To v případě prezidenta není možné.¹²²

Dle čl. 65 odst. 3 Ústavy platí absolutní nestíhatelnost prezidenta pro všechny činy spáchané po dobu výkonu funkce, a to navždy. Tento odstavec tedy rozšiřuje imunitu i na dobu po skončení prezidentova funkčního období. Dopadá však pouze na bývalé prezidenty, neboť nestíhatelnost pro současného prezidenta je vyjádřena v odstavci prvním. Výše uvedeným není vyloučeno stíhání bývalého prezidenta za trestné činy spáchané před nebo po výkonu funkce prezidenta.¹²³

Zásahem do absolutní imunity prezidenta je ratifikace Římského statutu Mezinárodního trestního soudu. Mezinárodní trestní soud má u taxativně vymezených trestných činů komplementární úlohu vůči národním trestním jurisdikcím. Ve vztahu k prezidentu republiky je nejpodstatnější čl. 27, dle kterého:

1) Tento Statut platí pro všechny, bez rozdílu založených na výkonu veřejné funkce. Zejména osoby zastávající funkce hlavy státu nebo vlády, člena vlády nebo parlamentu, voleného zástupce nebo vládního činitele nejsou v žádném případě vyňaty z trestní odpovědnosti podle tohoto Statutu a jejich funkce sama o sobě není důvodem ke snížení trestu.

¹²¹ KLÍMA: *Odpovědnost veřejné moci...*, s. 122 – 128.

¹²² Čl. 65 odst. 1 Ústavy: Prezidenta republiky nelze zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt.

¹²³ KLÍMA: *Komentář k Ústavě...*, s. 507 – 510.

2) *Případné imunity a zvláštní procesní pravidla stanovená vnitrostátním právem pro veřejnou funkci osoby nebudou Soudu na překážku při výkonu jurisdikce vůči takové osobě.*¹²⁴ V určitých specifických případech může být tedy prezident postaven před Mezinárodní trestní soud a za nejvýznamnější trestné činy být souzen bez ohledu na to, jaké imunity dle vnitrostátního práva požívá.

6.2.3 Období od 8. 3. 2013

Změna Ústavy výrazně zasáhla i do úpravy odpovědnosti prezidenta republiky, i proto je pro tuto kapitolu a pro porovnávání odpovědnosti prezidenta časovým zlomem datum, kdy účinnosti nabyla ustanovení čl. I bodů 8 až 10 novely Ústavy č. 71/2012 Sb., které se týkají právě úpravy odpovědnosti prezidenta republiky. Úprava ústavněpolitické odpovědnosti zůstala nezměněna, ale odpovědnost ústavněprávní a trestněprávní doznaly výrazných změn.¹²⁵

Ústavněprávní odpovědnost

Pro případ, že se nepodaří, ani díky všem ochranným institutům, jako je třeba nutnost kontrasygnace, zamezit excesům prezidenta z výkonu jeho pravomocí, případně nadměrnému ohýbání textu Ústavy, zná Ústava institut ústavní žaloby na prezidenta republiky. Jejím smyslem je nejen odstranění hlavy státu z funkce, ale může také umožňovat přezkum ústavnosti aktů prezidenta, pokud by se k tomu jinak Ústavní soud necítil příslušný.

*„Senát může se souhlasem Poslanecké sněmovny podat ústavní žalobu proti prezidentu republiky k Ústavnímu soudu, a to pro velezradu nebo pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku; velezradou se rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu. Ústavní soud může na základě ústavní žaloby Senátu rozhodnout o tom, že prezident republiky ztrácí prezidentský úřad a způsobilost jej znovu nabýt.“*¹²⁶

Na rozdíl od předchozí úpravy je rozšířena možnost ústavněprávního stíhání prezidenta nejen pro velezradu, ale i pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné části ústavního pořádku, ten je vymezen v čl. 112 odst. 1 Ústavy.¹²⁷ V souvislosti s tím se nabízejí otázky, zda je vhodné rozlišovat porušení předpisů podle intenzity, tedy zda je možné, aby sankce následovala za hrubé porušení, ale za jemné porušení nikoliv. Cílem tohoto rozlišení zřejmě je, aby nedocházelo ke stíhání pro bagatelní či sporné záležitosti.¹²⁸

Sama velezrada je potom definována přímo v Ústavě a ne již v zákoně o Ústavním soudu, jak tomu bylo doposud. Stalo se tak především z toho důvodu, aby definice velezrady nemohla

¹²⁴ Římský status Mezinárodního trestního soudu č. 84/2009 Sb. m. s.

¹²⁵ KLÍMA: *Odpovědnost veřejné moci...*, s. 130.

¹²⁶ Čl. 65 odst. 2 Ústavy

¹²⁷ Ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.

¹²⁸ KLÍMA: *Odpovědnost veřejné moci...*, s. 131 – 132.

být změněna pouze běžným zákonem. Znak skutkové podstaty velezrady se oproti předchozí úpravě nicméně nijak nezměnily. Vypuštěno bylo rovněž označení sankce jako „trestu“, neboť se nejedná o trest v rovině trestněprávní, ale o sankci ústavněprávní. Změna pojmosloví by měla tedy předcházet i případným výkladovým problémům.¹²⁹

„Velezradou se rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu. Svrchovanost je třeba chápat jako existenci samostatného státu a státu vůbec. Je zřejmé, že se nepředpokládá dokonání jednání, které by směřovalo proti svrchovanosti státu, neboť tím by bylo užití ústavních prostředků pravděpodobně vyloučeno. Proti celistvosti republiky směřuje jednání, zakládající okupaci nebo ztrátu možnosti samostatně spravovat stát. Jde o rozbití a rozvrácení státu, což přesahuje „pouhou“ ztrátu části území jiným, než Ústavou stanoveným způsobem. Nejsložitěji vymežitelné je jednání směřující proti demokratickému řádu, neboť je problematické určení, zda určité jednání dosahuje stupně velezrady. Problematickou se zde jeví i možnost případného zneužití možnosti podat takovou ústavní žalobu. Rozhodnutí, zda takové jednání dosahuje takového stupně, kdy je ohrožena sama existence státu, je na Ústavním soudu.“¹³⁰

Důležitou změnou, díky níž jsou ustanovení o ústavněprávní odpovědnosti prezidenta takřka obsoletní, je změna procesního postupu při podání ústavní žaloby. Výrazně byla zpřísněna dosavadní úprava, dříve potřebná většina přítomných senátorů, která rozhodovala o předchozím návrhu alespoň jedné třetiny všech senátorů, byla nahrazena potřebnou ústavní většinou v Senátu ale následně i v Poslanecké sněmovně. Smyslem tohoto zpřísnění je dle důvodové zprávy poskytnutí dostatečné pojistky, proti nedůvodným návrhům. Nově došlo i k zapojení Poslanecké sněmovny, což fakticky oslabilo Senát v jedné z jeho nejvýznamnějších pravomocí. Nevyslovení souhlasu v Poslanecké sněmovně do 3 měsíců ode dne, kdy o něj Senát požádal, se považuje za fikci nevyslovení souhlasu.¹³¹ Tyto podmínky jsou nastaveny tak tvrdě, že pravděpodobně k podání ústavní žaloby na prezidenta nikdy nedojde, nebude-li se jednat o zcela zjevný extrémní případ porušení základních principů právního státu.

Doposud, dle ještě staré právní úpravy (do 7. 3. 2013), byla podána jedna ústavní žaloba na prezidenta republiky, pod spisovou značkou Pl. ÚS 17/13, kdy podala skupina senátorů ústavní žalobu na prezidenta Václava Klause hned z více důvodů. Neratifikování rozhodnutí Evropské rady, s nímž vyslovily obě komory Parlamentu ČR souhlas. Pasivita prezidenta, při jmenování ústavních soudců, kdy prezident po odmítnutí 2 svých kandidátů rezignoval na svojí pravomoc a oznámil, že další ústavní soudce Senátu navrhopvat nebude. Vyhlášení sporného aboličního článku

¹²⁹ *Důvodová zpráva k návrhu novely zák. č. 1/1993 Sb.* [online]. psp.cz, 12. 3. 2012 [cit. 20. 6. 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=415&ct1=0>>.

¹³⁰ FILIP: *K ústavní odpovědnosti...*, s. 30 – 31.

¹³¹ KLÍMA: *Odpovědnost veřejné moci...*, s. 132.

amnestie prezidenta republiky. Téměř šestileté nerozhodnutí ve věci (ne)jmenování soudce, ač tak byl povinen dle rozsudku soudu a další.

K samotnému rozhodnutí ve věci v tomto případě ale nakonec vůbec nedošlo, Ústavní soud se rozhodl zastavit řízení, neboť v době podání žaloby již zanikla funkce žalovaného prezidenta uplynutím doby, na kterou byl zvolen. Ústavní soud argumentoval tím, že procesní ustanovení účinné do 7. 3. 2013 je pro žalovaného příznivější.¹³² Tím fakticky Ústavní soud ještě více zúžil možnost prezidenta stíhat. Na to ale reagoval i zákonodárce, když do části zákona o Ústavním soudu věnující se ústavní žalobě doplnil ustanovení, dle kterého „*okolnost, že se prezident republiky po zahájení řízení vzdal svého úřadu nebo že jeho funkce zanikla uplynutím doby, na kterou byl zvolen, není důvodem k zastavení řízení*“.¹³³

Vzhledem k velice obtížnému uplatnění odpovědnosti podle čl. 65 Ústavy se zdá, že jedinou reálně použitelnou možností, jak „se zbavit prezidenta“ je aplikace čl. 66 Ústavy. Tento článek myslí mimo jiné i na situaci, kdy nemůže prezident vykonávat svoje pravomoci z důvodu fyzické či mentální indispozice nebo třeba i v případě únosu hlavy státu. Nastíněná situace však nemá za následek zánik funkce, ale pouze přechod vybraných pravomocí na substituty, kterými jsou předseda vlády, předseda Poslanecké sněmovny a předseda Senátu. Situace může trvat až do konce funkčního období prezidenta.¹³⁴ To je zásadní rozdíl proti právní úpravě platné do 31. 12. 1992, podle které platilo: „*Nemůže-li prezident Československé socialistické republiky vykonávat svůj úřad (odstavec 1) delší dobu než 1 rok, Federální shromáždění může zvolit nového prezidenta Československé socialistické republiky na nové funkční období.*“¹³⁵

Aplikace substitute nastává za splnění dvou podmínek, které musí nastat obě společně, tedy prezident nemůže ze závažných důvodů svůj úřad vykonávat a musí se na tom usnést jak Poslanecká sněmovna, tak Senát. Jak uvádí J. Kysela na příkladech, ani například dlouhodobé bezvědomí prezidenta samo o sobě není, bez usnesení obou komor, aktivátorem substitute. Stejně tak situace, že prezident se již uzdravil, sama o sobě neznamena zánik substitute, dokud usnesení obou komor trvá. Prezident může proti těmto usnesením podat návrh na zrušení dle §109 ZÚS. Ústavní soud je povinen rozhodnout do 15 dnů od doručení návrhu, je přitom oprávněn vyžádat si od Poslanecké sněmovny i Senátu doklady, z nichž jejich usnesení vycházejí, případně další důkazy o tom, že prezident v době přijetí usnesení a jeho trvání nemohl, popřípadě nemůže ze závažných důvodů svůj úřad vykonávat.¹³⁶ Pro právní jistotu je důležité ustanovení

¹³² nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13

¹³³ KLÍMA: *Odpovědnost veřejné moci...*, s. 133.

¹³⁴ KYSELA, Jan. Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In NOVÁK, Miroslav, BRUNCLÍK, Miloš (ed). *Postavení hlavy státu...*, s. 243 – 244.

¹³⁵ Ústavní zákon č. 50/1975 Sb., kterým se doplňuje čl. 64 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci

¹³⁶ zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

§116 ZÚS, dle něhož úkony vykonané substituty zůstávají v platnosti i v případě, že Ústavní soud rozhodne o absenci důvodů pro substituci. Tato varianta již byla uvažována v případě nečinnosti prezidenta Klause při ratifikaci Lisabonské smlouvy, nakonec k tomu ale nedošlo.¹³⁷

Ustanovení čl. 66 vznáší několik otázek k zamýšlení. Například, zda mají být usnesení odůvodněna a v případě, že ano, tak jak by postupoval Ústavní soud v případě, že by každá komora zdůvodnila své usnesení jinak. Pokud je třeba souhlasu obou komor, tak v případě zrušení usnesení jedné z komor by se dalo usuzovat, že se substituce ruší.¹³⁸ Institut substituce se zdá, díky „poměrné jednoduchosti“ vyvolání (na rozdíl od ústavní žaloby), kdy podle všeho stačí návrh jednoho poslance nebo senátora a následné schválení prostou většinou, jak v Poslanecké sněmovně, tak v Senátu, jedinou možností jak, byť třeba dočasně, zbavit prezidenta pravomocí.

Trestněprávní odpovědnost

K velkému obratu došlo v úpravě trestněprávní odpovědnosti prezidenta. Byl zcela vypuštěn čl. 65 odst. 3 Ústavy,¹³⁹ který zakládal absolutní doživotní hmotněprávní imunitu pro jakýkoliv trestný čin, spáchaný prezidentem v době jeho funkčního období. Zachována zůstala procesní imunita, dle čl. 65 odst. 1 Ústavy. Trvá ale pouze po dobu výkonu funkce, po skončení funkčního období prezidenta je tedy možné stíhat bývalého prezidenta běžným způsobem. Během trvání funkčního období současně dochází k přerušování promlčecích lhůt, které odpadne po skončení funkčního období a prezident může být plně stíhán před zákonem. Dle takové úpravy požívá prezident slabší ochrany, než členové Parlamentu, což jistě není dle práva špatně, ale je otázkou, jestli je to vhodné. Prezident může být stíhatelný za jakýkoliv akt v úřadu, včetně projevů, což je například u poslanců a senátorů vyloučeno.¹⁴⁰ Jak např. profesor Klíma zmiňuje, mělo by být rozlišeno mezi delikty, kterých se prezident dopustil při výkonu funkce a delikty jiné. Delikty při výkonu funkce by měly být postihovány spíše podle ústavněprávní než dle trestněprávní odpovědnosti.¹⁴¹

¹³⁷ *Senátoři ČSSD chtějí převést prezidentskou kompetence na premiéra* [online]. Českátelevize.cz, 14. října 2009 [cit. 23. 6. 2015]. Dostupné na < <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/69592-senatori-cssd-chteji-prevest-prezidentskou-kompetence-na-premiera/> >.

¹³⁸ KYSELA: *Prezident republiky v ústavním systému ČR...*, s. 243 – 244.

¹³⁹ Čl. 65 odst. 3 Ústavy: Trestní stíhání pro trestné činy spáchané po dobu výkonu funkce prezidenta republiky je navždy vyloučeno

¹⁴⁰ Čl. 27 odst. 2 Ústavy: Za projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo v jejich orgánech nelze poslance nebo senátora trestně stíhat. Poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem.

¹⁴¹ KLÍMA: *Odpovědnost veřejné moci...*, s. 133 - 134

7 Přezkoumatelnost aktů prezidenta

S otázkou odpovědnosti, již se věnovala kapitola předchozí, souvisí velice úzce možnost soudního přezkumu aktů prezidenta. V nedávné době, kdy bylo několik rozhodnutí prezidenta podrobeno soudnímu přezkumu, se začala řešit otázka, zda je takový přezkum vůbec možný. S ohledem na neodpovědnost prezidenta z výkonu své funkce, jak ji stanoví čl. 54 odst. 3 Ústavy, jsou někteří odborníci toho názoru, že pokud je prezident neodpovědný, nemohou mu být ukládány další povinnosti předpisem nižší právní síly než ústavním zákonem. Např. podle V. Pavlíčka: „*Jmenovací a odvolací akty hlavy státu nemohou být přezkoumatelné obecnými soudy, neboť by se to přičilo jeho postavení hlavy státu a materiálně by to vyvolávalo právní chaos místo právní jistoty v ústavních vztazích*“.¹⁴²

S tím nesouhlasí např. V. Šimíček, podle kterého je potřeba vynětí prezidenta z odpovědnosti za důsledky jeho činnosti posuzovat nikoliv ve smyslu funkčním, ale ve smyslu osobním. Tedy tak, že konkrétně nepostižitelnou za určité rozhodnutí je ta osoba, která zastává úřad prezidenta republiky, to ale současně neznamená nemožnost její rozhodnutí podrobit následné kontrole. Obdobnou situaci lze v našem právním řádu ilustrovat na několika příkladech. Dle čl. 27 odst. 1 Ústavy „*poslanec ani senátor nelze postihnout pro blasování v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech*“, nelze tedy stíhat poslance nebo senátory za to, že schvalují zákony, které jsou pro stát nevyhovující. Nelze však pochybovat o tom, že tyto zákony jsou přezkoumatelné a následně případně i zrušitelné Ústavním soudem. Podobná situace je rovněž u soudců, pomineme-li tedy zcela extenzivní případy rozhodování, kdy by mohla nastat trestněprávní odpovědnost. Základním požadavkem nezávislého soudce je jeho osobní nepostižitelnost za rozhodování. Systém řádných a mimořádných opravných prostředků, jež mohou rozhodnutí soudce změnit nebo zrušit, ale souvisí s odpovědností funkční.¹⁴³ Stejně jako v těchto případech je nutno prezidentovu neodpovědnost vnímat rovněž ve smyslu osobním a nikoliv funkčním, a to tak že „*z ústavní garance neodpovědnosti prezidenta z výkonu své funkce nelze bez dalšího dovodit též nepřezkoumatelnost jím vydaných aktů*“.¹⁴⁴

Podobný názor zastává i P. Rychetský, podle kterého je nutno interpretovat čl. 54 odst. 3 Ústavy tak, že prezident sice nemá přímou ústavněpolitickou odpovědnost jako třeba vláda vůči Poslanecké sněmovně, ale neznamená to, že by rozhodnutí způsobila zasáhnout do subjektivních práv byla vyloučena z kompetence správního soudnictví. Stejně tak

¹⁴² ŠIMÍČEK, Vojtěch. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2008, str. 158.

¹⁴³ Tamtéž str. 158 – 160.

¹⁴⁴ Tamtéž str. 160 – 161.

u rozhodnutí zasahujících do kompetence jiného státního orgánu není možné vyloučit řízení o rozsah kompetencí před Ústavním soudem.¹⁴⁵

7.1 Přezkum rozhodnutí prezidenta

Důležité je rovněž stanovit, které akty prezidenta republiky mohou být přezkoumány. Zde je nutno omezit se pouze na výkon pravomocí, které jsou prezidentu republiky přiznány a kde prezident vykonává svojí pravomoc ve formě rozhodnutí. K tomu se vyjádřil ve svém nálezu i Ústavní soud, když rozhodoval o aktivní legitimitaci prezidenta podat návrh na zrušení zákona a reagoval na výhrady, podle kterých je k podání takového návrhu nutná kontrasignace. Ústavní soud se vyjádřil následovně: „Článek 63 odst. 2 Ústavy obsahuje globální vyjádření blíže neurčeného rozsahu (potenciálních) pravomocí, jež mohou být zákonem svěřeny prezidentu republiky. Naproti tomu § 63 odst. 3 Ústavy stanoví, ve kterých případech výkon těchto pravomocí (svěřených podle odst. 2 prezidentu republiky) vyžaduje spolupodpis předsedy nebo jím pověřeného člena vlády. Je tomu tak nikoli generelně při jakémkoli způsobu výkonu pravomocí podle § 63 odst. 2, ale pouze při takovém způsobu výkonu těchto pravomocí, který prezident republiky realizuje formou "vydaného rozhodnutí" (čl. 63 odst. 3 Ústavy). Tato formulace zdůrazňuje objektivně-právní povahu takového rozhodnutí: jde o onen výkon pravomocí, kterým se mění nebo potvrzuje právní stav (byť i jednotlivých osob). "Vydané rozhodnutí" nelze proto chápat jako jakékoli "se rozhodnutí" k určitému chování. Návrh prezidenta republiky podle § 64 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu není "vydaným rozhodnutím", ale podnětem. Tímto návrhem realizuje prezident republiky pouze vlastní právo, zatímco právo vydat rozhodnutí a tím potvrdit nebo změnit právní stav přísluší Ústavnímu soudu.“¹⁴⁶

Právní řád výslovně nikde nestanoví, která rozhodnutí prezidenta podléhají soudnímu přezkumu, musí být proto dovozeny z obecně platné zásady dle čl. 4 Ústavy.¹⁴⁷ Není tedy důležité, zda se jedná o pravomoc kontrasignovanou nebo nekontrasignovanou dle čl. 62 resp. čl. 63 Ústavy, ale klíčové je, zda je způsobilá zasáhnout do práv nebo svobod subjektu.¹⁴⁸

Jiné kritérium zvolil v rozsudku týkajícím se nejmenování justičních čekatelů soudci NSS. „Prezident republiky je v našich podmínkách součástí moci výkonné, přičemž v rámci pravomocí prezidenta republiky vymezených Ústavou je možno, ale současně i nutno, lišit ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě správních úkonů (úkonů v oblasti veřejné správy) a odpovídají postavení prezidenta jako „správního úřadu“ sui generis, a ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů a odpovídají postavení prezidenta jako „ústavního činitele.“¹⁴⁹ NSS tedy hodnotí pravomoci prezidenta tak, že pravomoci založené obyčejným zákonem jsou správními akty, a tedy z logiky věci akty plynoucí přímo

¹⁴⁵ RYCHETSKÝ, Pavel. Soudní přezkum aktů prezidenta republiky. In ŠÍMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2008, str. 150.

¹⁴⁶ náleží Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93

¹⁴⁷ Čl. 4 Ústavy: Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.

¹⁴⁸ ŠÍMÍČEK: *Neodpovědnost prezidenta...*, s. 164.

¹⁴⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005

z Ústavy správními akty nejsou. V daném případě jmenování soudů NSS uvedl, že „*ustanovení čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy, které zakládá pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce, je ustanovením „toliko“ kompetenčním, ustanovení § 60 zákona o sodech a soudcích, jímž se stanoví předpoklady pro funkci soudce je ustanovením hmotněprávním, jež je při jmenování soudce předmětem veřejnosprávní aplikace*“.¹⁵⁰ Dle NSS se tedy v případě (ne)jmenování soudců o správní akt jedná a je tedy přezkoumatelný.

V tomto případě souhlasím s názorem V. Šimíčka a kritérii nastavenými Ústavním soudem, tedy že je nutno posuzovat zásah do práv a svobod osoby, bez ohledu na formu zakotvení kompetence. Pokud by bylo změněno zakotvení určité pravomoci tak, že by byla upravena pouze v Ústavě, došlo by k následné nemožnosti jejího přezkumu, i když materiálně by k žádné změně nedošlo.

Součástí každého soudního rozhodnutí by mělo obvykle být i následné splnění uložené povinnosti nejdříve dobrovolné, následně potom případně vynucené. Zde nastává problém, pokud je prezident žalován na nečinnost, na základě rozhodnutí soudu může sice dobrovolně pravomoc vykonat, ale není zde žádný způsob, jak povinnost vynutit a provést výkon rozhodnutí. Jak sám NSS v daném rozsudku konstatoval, správnímu soudnictví přísluší pouze posuzovat akty prezidenta, ale výrok soudu je pro prezidenta pouze morálním apelem, směřujícím na prezidentovo demokratické a právní cítění. Krajiní možností a pravděpodobně jediným možným řešením je tedy aplikace čl. 65 odst. 2 Ústavy, tedy podání ústavní žaloby na prezidenta, která dokonce pro (nejen) tento konkrétní případ již jednou podána byla. Žalobce vymezil po skutkové stránce delikt velezrady pěti body, jedním z nich bylo právě i nerespektování rozhodnutí soudu, čímž hrubě znevažil autoritu soudní moci ve státě.¹⁵¹

7.2 Kompetenční spory

Jak již bylo zmíněno výše, druhou alternativou, kdy rozhodnutí prezidenta podléhají soudnímu přezkumu, jsou kompetenční spory. V kompetenčních sporech nedochází k zásahu do základních práv a svobod, ale jde o nutnost autoritativního určení kompetencí. Můžeme rozlišovat kompetenční spory pozitivní a negativní, tedy situace, kdy se buď oba orgány cítí příslušné, nebo se oba cítí nepříslušné ve věci rozhodnout, případně spory o sdílenou kompetenci.¹⁵² „*Úkolem soudu je určit, který z dotčených orgánů je oprávněn v předložené věci činit rozhodnutí, případně zrušit rozhodnutí vydané k tomu nepříslušným orgánem.*“¹⁵³

¹⁵⁰ Tamtéž.

¹⁵¹ náleží Ústavního soudu ze dne 27. března 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13

¹⁵² ŠÍMÍČEK: *Neodpovědnost prezidenta...*, s. 166.

¹⁵³ Tamtéž s. 166.

Příslušným k přezkoumávání kompetenčních sporů, v nichž je jednou stranou prezident republiky, je zásadně Ústavní soud.¹⁵⁴ Ústavní soud je v případě kompetenčního sporu vázán petitem podaným navrhovatelem. Příkladem může být kompetenční spor před Ústavním soudem, mezi prezidentem a vládou ohledně kontrasignace jmenování guvernéra a víceguvernéra ČNB.¹⁵⁵ „*Petit v posuzované věci je navrhovatelem formulován zcela obecně – je jím navrhováno, aby Ústavní soud vyslovil nálezem, že rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování nebo odvolání guvernéra nebo víceguvernéra ČNB vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády – aniž by tedy z jeho obsahu byla patrna jakákoliv vztáženost ke určitému konkrétnímu jmenovacímu aktu prezidenta republiky.*“¹⁵⁶ Ústavní soud nesmí rozhodovat o abstraktním výkladu normy pro futuro, což by bylo důvodem pro odmítnutí podle §43 odst. 1 písm. d) ZÚS.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Jedinou výjimkou je teoretický příklad kompetenčního sporu mezi prezidentem a orgánem územní, zájmové nebo profesní samosprávy podle §97 odst. 1. písm. a) z. č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní.

¹⁵⁵ nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01

¹⁵⁶ FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠÍMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 769.

¹⁵⁷ Tamtéž s. 769.

8 Ústavní zvyklosti

„Pojem ústavní zvyklosti je naprosto idiotský, protože kdyby to byly opravdu ústavní zvyklosti, tak by nějakým způsobem byly zakotveny v ústavě. Jsou to jenom zvyklosti. Prezident, byť přímo zvolený, nemůže měnit ústavu, ale má samozřejmě svaté právo měnit zvyklosti, které nejsou zakotveny v ústavě.“¹⁵⁸ Tímto prohlášením způsobil prezident Zeman velký rozruch a současně tím i spustil debatu o tom, co vlastně ústavní zvyklosti jsou a jaké je jejich místo mezi prameny práva v České republice.

8.1 Teoretické přístupy k ústavním zvykostem

Ústava České republiky je psanou ústavou, která je tvořena jak právními normami, tak i principy. Ústavní zvyklosti mají v našem právním řádu poměrně malou roli, to je pravděpodobně způsobeno představou o jiném standardu rozhodování než dle právní normy. Ústavní zvyklosti jsou ale právě výsledkem interpretace těchto norem. Závěry těchto interpretací jsou přijímány jako ústavní zvyklosti. Podle A. Gerlocha ústavní zvyklosti vznikají spontánně. „*Mohou být inspirací pro normotvorbu. Jde o dodržovaná pravidla. Jsou dodržována silou fakticity. Nejsou však právně relevantní. Nejsou právně vynutitelné, zvláště pokud jsou v rozporu s platným právem. Mohou fungovat v rámci norem. Mají sekundární roli.*“¹⁵⁹ Aby se jednalo o ústavní zvyklost musí být naplněny 3 obligatorní znaky. Musí se jednat o dlouhodobé užívání zvolených postupů. Aktéři musí zvyklost vnímat subjektivně jako závazek. A zvyklost musí být formulována jako pravidlo.¹⁶⁰

K ústavním zvykostem se poměrně rozsáhle vyjádřila i E. Wágnerová v souvislosti s výše uvedeným sporem o velvyslance mezi ministrem zahraničí Schwarzenbergem a prezidentem Zemanem. Podle ní jsou pramenem ústavního práva krom jiného právě i ústavní zvyklosti. Ty vznikají v případech, že je dlouhodobě praktikován určitý postup potvrzující interpretaci daného ústavního ustanovení. „*Konstitutivními znaky ústavní zvyklosti je obecné přesvědčení o nutnosti určitého způsobu jednání a dlouhodobost takového jednání. Všechny orgány aplikující Ústavu si musí být vědomy své velké odpovědnosti při interpretaci a aplikaci ústavních ustanovení, neboť svým konkrétním rozhodnutím v konkrétní věci spoluutvářejí podobu ústavního systému i do budoucna.*“¹⁶¹ Ústavní zvyklosti je nutno dodržovat z důvodu právní jistoty, tedy aby se jednotliví aktéři chovali v souladu s předem známými pravidly. Pro závaznost ústavní zvyklosti je důležité i to, zda ji osoba, která ji nechce aplikovat,

¹⁵⁸ *Pojem ústavní zvyklosti je idiotský, řekl Zeman. Němcové nechal naději* [online]. iDNES.cz, 11. 7. 2013 [cit. 1. 7. 2015]. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/zeman-sance-na-vladu-pro-cssd-a-byvalou-koalici-fqg-/domaci.aspx?c=A130711_071534_domaci_wlk>.

¹⁵⁹ GERLOCH, Aleš. Ústava České republiky a ústavní zvyklosti. In *Je nutná změna Ústavy České republiky v důsledku aktuální politické krize? Ústavní zvyklosti vs. politická realita*. 2013.

¹⁶⁰ FILIP, Jan. Ústavní zvyklosti v judikatuře Ústavního soudu. In *Je nutná změna Ústavy ČR v důsledku aktuální politické krize? Ústavní zvyklosti vs. politická realita*. 2013.

¹⁶¹ ELIŠKA WÁGNEROVÁ: *Zeman porušuje ústavní zvyklosti. Kompetenční spor by prohrál* [online]. EliškaWágnerová.cz, [cit. 5. 7. 2015]. Dostupné na <<http://eliskawagnerova.cz/aktuality/aktualne-eliska-wagnerova-zeman-porusuje-ustavni-zvyklosti-kompetencni-spor-by-prohral/>>.

dříve přímo nebo nepřímo uznala. Ve výše uvedeném sporu současný prezident (v té době ještě jako předseda vlády) ústavní zvyklost uznal, nemůže jí tedy nyní zpochybňovat. Argumentace přímou volbou není možná, neboť v této konkrétní problematice změna Ústavy žádnou změnu nepřinesla.¹⁶²

Ústavním zvyklostem se věnuje ve dvou případech i judikatura Ústavního soudu, těmito dvěma příkladům bych se na tomto místě rád věnoval.

8.2 Ústavní zvyklosti v judikatuře Ústavního soudu

8.2.1 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997

Tento nález řeší počítání času v ústavním právu, konkrétně na příkladu suspensivního veta prezidenta republiky dle čl. 50 odst. 1 Ústavy.¹⁶³ Prezident republiky se domáhal zrušení zákona na ochranu zvířat proti týrání, a to z důvodu přijetí zákona způsobem, který odporuje zákonu.

Skutkově se jednalo o situaci, kdy prezident vetoval zákon patnáctý den od postoupení (v sobotu), ale jeho veto bylo doručeno Poslanecké sněmovně v pondělí. Ta považovala lhůtu za promarněnou a zákon vyhlásila. Prezident argumentoval principem, podle něhož případně-li poslední den lhůty na den pracovního klidu, je posledním dnem lhůty následující pracovní den. Podle prezidenta se rovněž vyvinula od vzniku Ústavy zvyklost, na základě které začíná běžet lhůta pro vrácení zákona až dnem následujícím po postoupení. Naopak Poslanecká sněmovna argumentovala nutností vykládat Ústavu doslovně. Ústava neobsahuje žádné ustanovení upravující počítání lhůt a Poslanecká sněmovna byla připravena přijmout veto prezidenta i v sobotu, proto je tedy dle Poslanecké sněmovny zřejmé, že lhůta již uplynula.

Ústavní soud rozhodl, že aplikace norem Ústavy pouze na základě jazykového výkladu by byla neudržitelná. Jazykový výklad je pouze východiskem pro objasnění smyslu a účelu normy a není možné podle něho normu aplikovat bez zhodnocení smyslu a účelu normy. Konstatoval rovněž, že v případě sporu o výklad určitého ustanovení mezi subjekty aplikujícími Ústavu je nutno řešit spor ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci. Na základě těchto argumentů tedy Ústavní soud rozhodl, že došlo k porušení postupu při schvalování zákona a ten následně svým nálezem zrušil.

Ústavní soud využil poskytnutého prostoru a v nálezu se vyjádřil i k ústavním zvyklostem, které uznal jako pramen práva. Podle Ústavního soudu moderní demokratická ústava nemůže fungovat bez veřejností akceptovaného kontextu hodnot, spravedlnostních představ a představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí. *„Jinými slovy nemůže fungovat mimo*

¹⁶² Tamtéž.

¹⁶³ Čl. 50 odst. 1 Ústavy: Prezident republiky má právo vrátit přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního, s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen.

minimálního hodnotového a institucionálního konsenzu. Pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti.“¹⁶⁴

8.2.2 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. 6. 2001

Druhým je nález ve věci kompetenčních sporů o kontrasignaci mezi vládou a prezidentem republiky. Vláda žádala vydání nálezu, který stanoví, že rozhodnutí prezidenta o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB vyžadují ke své platnosti kontrasignaci premiéra nebo jiného člena vlády.

Vláda napadla rozhodnutí prezidenta, kdy ten bez kontrasignace jmenoval guvernéra a viceguvernéra ČNB. Podle vlády je nutno rozlišovat mezi jmenováním členů Bankovní rady ČNB podle čl. 62 odst. 1 písm. k) Ústavy, které kontrasignaci nevyžaduje, a jmenováním guvernéra a viceguvernérů na základě zákona čl. 63 odst. 2 Ústavy ve spojení se zákonem č. 6/1993 Sb., o České národní bance. Ústavní soud rozhodl ve prospěch hlavy státu, když poukázal kromě jiného především na ústavní zvyklost, vytvořenou jmenováním guvernéra a viceguvernérů bez kontrasignace již od roku 1993.

K tomu dále Ústavní soud uvedl: *„Je známo, že ústavní zvyklosti, konvence, mají v ústavním státě velký význam právě tím, že komponují ústavu do funkčního celku a zaplňují prostor mezi strohým vyjádřením ústavních principů a institucí a variabilitou ústavních situací. V demokratickém právním státě je sotva představitelné, aby interpretace ústavy a jí odpovídající ústavní zvyklosti, respektované a nenapadené po celou dobu od vzniku Ústavy, byly účelovou dezinterpretací ústavy zpochybněny a s nimi i celá dosavadní praxe včetně řady rozhodnutí, jež nebyla dosud nikdy napadena.“¹⁶⁵* Spíše než naplněním formálních náležitostí ústavních zvyklostí zde argumentoval Ústavní soud především dlouhou dobou konsensu aplikování dané normy, kdy bylo postupováno více než 8 let stejně, bez odporu jakéhokoliv z ústavních orgánů.

V odlišném stanovisku vyjádřilo hned pět soudců Ústavního soudu rozdílný názor, ve kterém se poměrně podrobně ústavními zvyklostmi zabývali. Rozporovali zde zejména onu potřebnou dlouhodobost, kdy sice nezpochybněovali samotných 8 let trvající stav, ale spíše situaci, kdy se na vytvoření zvyklosti podílel pouze jeden, navíc monokratický, orgán – prezident. Současně připomínali, že dva viceguvernéři byli dříve jmenováni s kontrasignací. Zpochybněovali i subjektivní znak ústavních zvyklostí, tedy přesvědčení o jejich právní závaznosti. Závazná je zvyklost v tom případě, pokud se jí orgán řídí i v případě, kdy je pro něho nevýhodná. Z podání návrhu předsedou vlády je zřejmé, že není jejich vůlí se zvyklostí řídit.

¹⁶⁴ nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97

¹⁶⁵ nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01

V hodnocení významu ústavních zvyklostí zašla tato skupina soudců ještě dále, když uvedla. Ústavní zvyklost „*může být normou ústavního práva způsobitou derogovat zásadně kterékoli psané ústavní pravidlo. Kvantita a kvalita praxe, jež má vést ke vzniku obyčejje contra constitutionem ovšem musí být podstatně vyšší než objem a kvalita praxe vedoucí ke vzniku obyčejje praeter constitutionem, neboť obyčejotvorná praxe nevstupuje do právně indiferentního prostoru jako koncentrovaný výraz obecně dovoleného chování, což je případ praxe praeter constitutionem, nýbrž musí překonat pocit závažnosti ústavně platného příkazu kontrasignace.*“¹⁶⁶

¹⁶⁶ Tamtéž.

9 Závěr

V poslední kapitole dojde ke shrnutí závěrů diplomové práce, zodpovězení výzkumných otázek položených v úvodu práce a nastíněny budou případné úvahy de lege ferenda, které mohou být do budoucna zvažovány.

Hlavní výzkumnou otázkou položenou v úvodu práce bylo, zda můžeme pozorovat změnu výkladu a výkonu pravomocí prezidenta v souvislosti se změnou způsobu jeho volby. Hned na začátek je nutné říci, že vlivů působících na výkon a výklad pravomocí prezidenta je celá řada. Všichni dosavadní prezidenti byli výraznými osobnostmi naší politické scény, s poměrně ucelenými názory na široký okruh témat. Zohlednit je nutné i to, jak aktivně si prezident počíná, jaký je jeho vztah ke konkrétním politickým stranám, atd.

Podle rozboru jednání jednotlivých prezidentů se zdají být jejich pravomoci vůči vládě v době vládních krizí dostatečné. Pro všechny tři prezidenty je společné, že se neomezovali na pouhé provádění aktů definovaných Ústavou, ale do řešení situace se sami aktivně zapojovali. Ať už se jednalo o různá prohlášení nebo kladení podmínek pro jmenování vlád. Takové jednání pozici prezidenta v době krize výrazně posilovalo. Pro všechny tři je typické zachování si vlivu tím, že nejdříve pověří určitou osobu jednáním o vládě, ke jmenování předsedou vlády poté dochází až v případě shody.¹⁶⁷

Ač všichni prezidenti deklarovali zájem na rychlém vyřešení vládní krize, jednou z hlavních „zbraní“, které v rámci krize využívali, byla absence úpravy lhůt pro jejich jednání. U Václava Havla se jednalo především o hrozbu průtahů při nutnosti jmenovat eventuální druhou vládu po nevyslovení důvěry polouřednické vládě. U Václava Klause byla patrná snaha rozložit vládu nepřijetím demise ministrů z řad koaličních partnerů. Miloš Zeman využil svého práva jmenovat předsedou vlády kohokoliv, ač bylo od začátku velice pravděpodobné, že úřednická vláda podporu v Poslanecké sněmovně nezíská. Času během jejího vládnutí, až do předčasných voleb, využil k posílení svého vlivu.

Porovnáme-li jednotlivé prezidenty podle způsobu volby, nenajdeme žádný zásadní rozdíl mezi výkonem jejich pravomocí. Miloš Zeman jako přímo volený prezident sice během své volební kampaně sliboval odstranění pravicové vlády, které nakonec padla, ale nemyslím si, že by na to měl zásadní vliv právě prezident, respektive způsob jeho ustavení do funkce. Všichni prezidenti se vyjadřovali k možnosti nejmenovat určitého kandidáta ministrem, ale pokud jim byl kandidát nakonec navrhnout, ve všech případech nakonec ke jmenování došlo. Nejvýraznějším vybočením z pravomocí prezidenta vůči vládě podle mě tedy zůstává nepřijetí demise tří lidoveckých ministrů prezidentem Klausem.

¹⁶⁷ BRUNCLÍK: *Role prezidenta při vládních krizích...*, s. 299.

Předvídatelněji se naopak Václav Klaus choval při jmenování předsedy vlády, když respektoval právo nejsilnější parlamentní strany. Oproti tomu Václavu Havlovi se podařilo prosazením si polouřednické vlády promítnout více svých politických preferencí. Miloš Zeman se také pokoušel prosadit úřednickou vládu, což se mu nakonec nepodařilo, ale ta po určitou dobu přesto vládla, alespoň jako vláda v demisi. Na závěr stojí za zmínění, že kromě posledně jmenované úřednické vlády, prezidenti téměř vždy jmenovali takovou vládu, která nakonec důvěru získala, což je jejich hlavní poslání v ústavním systému.¹⁶⁸

Na několika příkladech byly představeny nejvýznamnější spory o zahraniční politiku za dobu existence České republiky. Spory probíhaly ve všech případech převážně v rovině rétorické a téměř ve všech případech by se za hlavní důvod sporu dala považovat nedostatečná komunikace mezi prezidentem a vládou. Ačkoliv obsahem většiny sporů bylo vymezení ústavních kompetencí, fakticky k jejich porušení nedocházelo.¹⁶⁹ V některých případech můžeme pozorovat situaci, kdy sice oba orgány zaujímají podobný názor, ale jeden ho vyjadřuje pragmatičtěji a opatrně, druhý naopak poměrně agresivně. V jiných případech je patrné, že i přes názorové neshody se obě strany snaží (leč ne vždy úspěšně) řešit situaci zvýšenou vzájemnou komunikací a snahou o najetí společného řešení.¹⁷⁰

V otázce ratifikace mezinárodních smluv můžeme shledávat nejextenzivnější výklad pravomocí u prezidenta Klause, to můžeme přičítat jeho skeptickému pohledu na evropskou integraci. Je jediným z českých prezidentů, který svojí nečinností fakticky odmítl ratifikovat mezinárodní smlouvu, ke které dal souhlas Parlament. Konal tak až v souvislosti s nálezem Ústavního soudu, podle kterého je povinen smlouvu ratifikovat bez zbytečného odkladu. Spor prezidenta Zemana s ministrem zahraničí Schwarzenbergem ohledně jmenování českého velvyslance na Slovensku podle mého názoru nebyl přímo sporem o zahraniční politiku. Byl spíše dozvukem přímé volby prezidenta, kdy jednak částečně pokračovaly výpady obou protivníků z druhého kola prezidentské volby, současně pak šlo patrně i o určité revanšování za vyjádření podpory v prezidentských volbách.

Hledat v analýze zahraniční politiky prezidentů rozdíly související se způsobem jejich volby je poměrně komplikované. Největší vliv na výkon pravomocí mají podle mě jejich osobní názory, politická orientace nebo aktivní/pasivní přístup k pravomocem. Jak se již ale ukázalo několikrát v zahraničí, přímá volba teoreticky může do jisté míry vzbuzovat pochybnosti o interpretaci Ústavy. Srovnání můžeme hledat právě v zahraničí. Například rakouský Spolkový prezident, byť přímo volený, nemá ani v případě ratifikace smluv, ani v zahraniční politice žádné významné

¹⁶⁸ Tamtéž s. 300 – 301.

¹⁶⁹ BRUNCLÍK: *Spory o zahraniční politiku...*, s. 321.

¹⁷⁰ Tamtéž s. 315.

pravomoci. Polskému přímo volenému prezidentu byly zahraničněpolitické pravomoci omezeny přímo v nové ústavě, přesto dochází v Polsku ke sporům, kdo je vrcholným představitelem v zahraniční politice a uzavírání smluv. Estonsko klíčovou roli vlády v zahraniční politice stanovilo v zákoně o uzavírání mezinárodních smluv, podle něhož „*vláda organizuje zahraniční vztahy a provádí zahraniční politiku Estonska.*“¹⁷¹

Všichni tři prezidenti měli a mají poměrně jasné názory ve věcech zahraniční politiky. Nutno podotknout, že oba nepřímo volení prezidenti se s vládou v otázkách zahraniční politiky názorově poměrně rozcházel. Mohli jsme pozorovat Havlovy proamerické a solidární střeoevropské postoje lidskoprávního charakteru, proti určitým izolacionistickým tendencím pravicových vlád. Nebo euroskeptismus prezidenta Klause, oproti optimismu vlád sociálně-demokratických. Myslím, že prezident Zeman se se současnou vládou v klíčových otázkách relativně shodne, ač jsou u něho patrné např. jisté proruské tendence. I díky této částečné shodě podle mě doposud vzniklé spory nebyly tak vyhrocené a způsobily větší škody. Jak ve své úvaze již v roce 2011 J. Syllová naznačila, a s jejími myšlenkami se ztotožňuji, konflikty přímo voleného prezidenta s vládou by mohly být otevřenější, než tomu bylo dříve. Přesto by podle ní k dualismu zahraniční politiky bylo potřeba kromě přímé volby i dalších změn, které by prezidentovi dovolily reálný efektivní výkon vlastní zahraniční politiky.¹⁷²

Zaměříme-li se v rámci zahraniční politiky na úvahy de lege ferenda, prošel v nedávné době vládou návrh novely Ústavy, který se týká i zahraniční politiky. Jeho obsahem je krom jiného úprava čl. 63 odst. 1 písm. b), který by měl nově znít: „*ratifikuje mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci je vyžadován souhlas Parlamentu nebo v nichž se vyměňuje ratifikace*“. Důvodová zpráva zdůvodňuje odnětí pravomoci prezidenta sjednávat smlouvy tím, že v praxi sjednává smlouvy stejně vláda, protože prezident k tomu není vybaven potřebným aparátem. Druhou důležitou navrhovanou změnou je úprava čl. 67 odst. 1, který by měl nově znít: „*Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci; v jejím rámci určuje vnitřní a zahraniční politiku státu*“. Důvodem pro tuto změnu je podle vlády jednoznačné stanovení, že vnitřní i zahraniční politiku tvoří vláda. Nejde o změnu současné praxe, pouze o výslovné zakotvení v Ústavě. Jak praví důvodová zpráva: „*Vládou určovaná zahraniční politika pak bude v rámci moci výkonné závaznou, a to i pro prezidenta republiky, jenž bude povinen jako orgán zařazený do moci výkonné takto formulovanou vládní politiku respektovat, a to i při výkonu svých vnějších pravomocí (srov. čl. 63 odst. 1 písm. a), b), d) a e) Ústavy), a nejen při činění rozhodnutí, ale i při*

¹⁷¹ SYLLOVÁ: Vliv přímé prezidentské volby..., s. 44 – 45.

¹⁷² Tamtéž s. 46 – 47.

*veškerých dalších úkonech. Je totiž v nesporném zájmu České republiky, aby její vystupování uvnitř i navenek bylo pokud možno jednotné. V oblasti zahraniční politiky to platí dvojnásob.*¹⁷³

S navrhovanou změnou se víceméně ztotožňuji, její využití v praxi se mi ale nezdá reálné. V případě porušení takového ustanovení je jedinou možností vyvolání odpovědnosti prezidenta instrument impeachmentu podle čl. 65 odst. 2 Ústavy, nedokážu si ale představit jeho vyvolání v případě, kdy prezident například v televizním rozhovoru vyjádří názor odlišný od názoru vlády. Čeští prezidenti do jednoho byli doposud silné osobnosti s jasnými názory na celou řadu otázek, zdá se mi pošetilé očekávat od nich, že se stanou pouze jakýmsi mluvčím vlády v její vlastní zahraniční politice.

Velkou změnou prošla po novele Ústavy č. 71/2012 Sb. úprava tzv. impeachmentu. Hmotněprávně sice došlo k rozšíření ústavní odpovědnosti, kdy nově je možné prezidenta republiky stíhat nejen pro velezradu, ale i pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné části ústavního pořádku. Jako vhodné se jeví i definování velezrady přímo v Ústavě a nikoliv již „pouze“ v zákoně o Ústavním soudu. Na druhou stranu došlo k výraznému ztížení podání ústavní žaloby, nově je pro její podání potřeba současně ústavní většiny jak v Senátu, tak následně i v Poslanecké sněmovně. Takto přísně nastavené podmínky způsobují, že ústavní žaloba na prezidenta pravděpodobně nikdy nebude podána. Na to reaguje i výše zmíněný vládní návrh, podle kterého je procedura zjednodušena. Dochází i k zapojení Poslanecké sněmovny, nově by mohly podat ústavní žalobu obě komory nezávisle na sobě. Takovou změnu bych považoval za správný krok, současné úpravě bylo krom jiného vyčítáno, že výrazně oslabuje Senát v jedné z jeho nejvýznamnějších kompetencí, tímto návrhem by došlo částečně k nápravě. Současně si také myslím, že možnost podat ústavní žalobu by měla být pro případné navrhovatele dosažitelná, byť hrozí riziko jejího zneužití. Zastávám názor, že je vhodnější, aby Ústavní soud mohl spravedlivě rozhodnout v konkrétní věci, než aby bylo podání žaloby vázáno na nesplnitelné podmínky.

I trestněprávní odpovědnost prezidenta doznala po novele Ústavy značných změn, zcela vypuštěno bylo ustanovení o doživotní hmotněprávní imunitě, procesní imunita je nyní limitována pouze dobou výkonu funkce prezidenta republiky. To je výrazný odklon od přechozí úpravy, podle té současné požívá prezident nižší imunity, než jiní ústavní činitelé. Na tomto místě souhlasím s K. Klímou, podle kterého by do budoucna mohlo dojít k rozlišení na delikty, jichž se dopustil prezident v rámci výkonu funkce a na delikty jiné.

Ač panují mezi odbornou veřejností rozporuplné názory, převládá spíše názor, že akty prezidenta přezkoumatelné jsou, a to i přes jeho Ústavou stanovenou neodpovědnost. Tu je nutno posuzovat ve smyslu osobním, nikoliv funkčním. Přezkoumatelný není každý akt

¹⁷³ Důvodová zpráva k návrhu novely zák. č. 1/1993 Sb. [online]. apps.odok.cz, 3. 6. 2015 [cit. 7. 7. 2015]. Dostupné na < <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK9QAK682A>>.

prezidenta, ale pouze takový, který prezident realizuje formou vydaného rozhodnutí. „*Tato formulace zdůrazňuje objektivně-právní povahu takového rozhodnutí: jde o onen výkon pravomoci, kterým se mění nebo potvrzuje právní stav (byť i jednotlivých osob). "Vydané rozhodnutí" nelze proto chápat jako jakékoli "se rozhodnutí" ke určitému chování.*“¹⁷⁴ Rozporuplně pohlíží na přezkoumání rozhodnutí prezidenta Nejvyšší správní soud a Ústavní soud. Podle NSS jsou přezkoumatelná ve správním soudnictví pouze taková rozhodnutí, která prezident vykonává na základě pravomoci svěřené mu „obyčejným“ zákonem, v případě úpravy v Ústavě se jedná o prerogativy, a ty přezkoumatelné nejsou. Ústavní soud pohlíží na přezkoumatelnost jinak. Hodnotí, zda došlo díky rozhodnutí k zásahu do práv a svobod osoby, bez ohledu na formu zakotvení kompetence, podle níž bylo rozhodnutí vydáno. V tomto bodě se přiklání spíše k názoru ÚS, který argumentuje mimo jiné tím, že pokud by některá pravomoc, doposud vyjádřená pouze v zákoně, byla „povýšena“ a vyjádřena v Ústavě, rozhodnutí vydaná na jejím základě by přestala být přezkoumatelná.

Další z výzkumných otázek se věnovala ústavním zvyklostem. Až na výjimky se ústavní odborníci stejně jako judikatura Ústavního soudu na problematice ústavních zvyklostí poměrně shodují. Ústava České republiky je psaná poměrně stručně, s ohledem na právní jistotu je vhodné, aby byla Ústava interpretována v podobných příkladech podobně, právě proto vznikají ústavní zvyklosti. Problém vzniká v případě výkladu jejich obligatorních znaků, tedy zejména přesvědčení o právní závaznosti. Někteří soudci Ústavního soudu ve svém odlišném stanovisku ve sporu vlády a prezidenta o kontrasignaci namítali, že pokud vláda podala návrh na zahájení řízení, je to zřejmé vyjádření toho, že se necítí být zvyklostí vázána a obligatorní znak zde naplněn není.¹⁷⁵ Domnívám se, že pokud vláda v minulosti uznala určitý postup za správný, ten byl několikrát vykonán a nikdo ho nezpochybňoval, došlo k vytvoření ústavní zvyklosti. Takové ústavní zvyklosti je nutné zachovávat, z důvodu posilování právní jistoty. Ta by mohla být ohrožena, pokud by bylo možné vykládat Ústavu libovolně a nerespektovat zažitou interpretaci norem.

Problém nastane, pokud dojde z politických nebo jiných důvodů k ústupkům ze zažitých zvyklostí. Obzvláště nebezpečné jsou takové případy, kdy by k aplikaci ústavní zvyklosti v konkrétním případě nedošlo z toho důvodu, že se jedná o výjimku a příště se zvyklost opět uplatní. To by mohlo vést k rozkolísání ústavního systému a v případě opakování takové praxe třeba i k vytvoření ústavní zvyklosti opačného charakteru, která by mohla ovlivnit ústavní systém.¹⁷⁶

¹⁷⁴ náleží Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93

¹⁷⁵ náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01

¹⁷⁶ Eliška Wágnerová: *Zeman porušuje ústavní zvyklosti. Kompetenční spor by prohrál* [online]. EliškaWágnerová.cz, [cit. 5. 7. 2015]. Dostupné na <<http://eliskawagnerova.cz/aktuality/aktualne-eliska-wagnerova-zeman-porusuje-ustavni-zvyklosti-kompetencni-spor-by-prohral/>>.

Často se mluví o tom, že přímo volený prezident má větší legitimitu, a bude proto vykládat Ústavu ve svůj prospěch extenzivněji. Je nutno podotknout, že samotný způsob volby rozšíření pravomocí sám o sobě nepřináší. Díky stručnosti Ústavy ovšem může dojít k výkladovým problémům, díky nimž bude prezident překračovat své vymezené pravomoci.¹⁷⁷ Ke sporům o výklad pravomocí ale docházelo i v souvislosti s nepřímo volenými prezidenty, dovolím si tvrdit, že možná i ve větší míře, než u současného přímo voleného prezidenta. Můžeme jen doufat, že důvodem není jen relativně krátká doba úřadování současného prezidenta.

¹⁷⁷ *Přímo volený prezident se může prosadit na úkor vlády, obává se politolog Lebeda* [online]. ihned.cz, 8. 2. 2012 [cit. 10. 7. 2015]. Dostupné na <<http://domaci.ihned.cz/c1-54654430-primo-voleny-prezident-se-muze-prosadit-na-ukor-vlady-obava-se-politolog-lebeda/>>.

10 Bibliografie

Komentáře

- FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠÍMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2007. 896 s.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář ke Ústavě a Listině – 1. díl*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 901 s.

Monografie

- BLAHOŽ, Josef, BALÁŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 523 s.
- GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. 516 s.
- CHRASTILOVÁ, Brigita, MIKEŠ, Petr. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI, 2003. 565 s.
- JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy organizace státu*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013. 368 s.
- KLÍMA, Karel. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013. 536 s.
- KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států (srovnávací studie)*. 2. aktualizované a doplněné vyd. Praha: Linde, 2006. 423 s.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011. 224 s.
- ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Úvod do současné politologie: Srovnávací analýza demokratických politických systémů*. Praha: Portál, 2002. 207 s.

Příspěvky ve sbornících

- BÁRTA, Jan. Pravomoci prezidenta v československé ústavě. In BROKLOVÁ, Eva (ed). *Československá ústava 1920 - Devadesát let poté: sborník textů*. Praha: CEP – Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010. s. 85 – 96.
- BRUNCLÍK, Miloš. Role prezidenta při vládních krizích v České republice. In NOVÁK, Miroslav, BRUNCLÍK, Miloš (ed). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech – Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008. s. 286 – 309.
- BRUNCLÍK, Miloš. Spory o zahraniční politiku ČR – prezident vs. premiér. In NOVÁK, Miroslav, BRUNCLÍK, Miloš (ed). *Postavení hlavy státu v parlamentních a*

poloprezidentských režimech – Česká republika v komparativní perspektivě. Praha: Dokořán, 2008. s. 310 – 328.

- KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let. In KUDRNA, Jan (ed). *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Karolinum, 2012. s. 9 – 26.
- KYSELA, Jan. Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In NOVÁK, Miroslav, BRUNCLÍK, Miloš (ed). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech – Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008. s. 235 – 262.
- MLSNA, Petr. Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008. s. 189 – 216.
- RYCHETSKÝ, Pavel. Soudní přezkum aktů prezidenta republiky. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2008. str. 149 – 157.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2008. str. 158 – 168.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Prezident republiky a soudní moc: ustanovování soudců. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008. s. 110 – 119.
- SYLLOVÁ, Jindřiška. Vliv přímé prezidentské volby na celistvost zahraniční politiky České republiky. In KUDRNA, Jan (ed). *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Karolinum, 2012. s. 43 – 52.
- WÁGNEROVÁ, Eliška. Prezident republiky a Ústavní soud. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008. s. 97 – 109.

Odborné články

- FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, č. 1, s. 21 – 39.
- FILIP, Jan. Ústavní zvyklosti v judikatuře Ústavního soudu. In *Je nutná změna Ústavy České republiky v důsledku aktuální politické krize? Ústavní zvyklosti vs. politická realita*.

[online]. psp.cz, 15. 6. 2013 [cit. 1. 7. 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=174497>>.

- GERLOCH, Aleš. Ústava České republiky a ústavní zvyklosti. In *Je nutná změna Ústavy České republiky v důsledku aktuální politické krize? Ústavní zvyklosti vs. politická realita*. [online]. psp.cz, 15. 6. 2013 [cit. 1. 7. 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=174497>>.
- KYSELA, Jan. Česká republika mezi poloprezidentským a prezidentským režimem? *Politologická revue*, 2006, roč. 12, č. 1, s. 5 – 28.
- MALENOVSKÝ, Jiří. Kulečnick namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy*, 2009, č. 4, s. 115 – 130.

Právní předpisy a mezinárodní smlouvy

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů
- ústavní zákon č. 50/1975 Sb., kterým se doplňuje čl. 64 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění
- Vídeňská úmluva o smluvním právu – vyhláška MZV č. 15/1988 Sb.
- Římský status Mezinárodního trestního soudu – č. 84/2009 Sb. m. s.
- ITÁLIE. *Costituzione della Repubblica Italiana*. [online]. Senato.it [cit. 30. 3. 2015] Dostupné na <<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>>
- USA. *Constitution of United States of America*. [online]. archives.gov [cit. 30. 3. 2015] Dostupné na <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html>
- FRANCIE. *Constitution du 4 octobre 1958*. [online]. Legifrance.gouv.fr [cit. 30. 3. 2015] Dostupné na <<http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>>

Judikatura

- náález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93
- náález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97
- náález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01

- náleží Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08
- náleží Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09
- náleží Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005

Stanoviska a dokumenty

- *Prohlášení prezidenta republiky k rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009* [online]. Klaus.cz, 3. 11. 2009 [cit. 5. 7. 2015]. Dostupné na <<http://www.klaus.cz/clanky/560>>.
- *Důvodová zpráva k návrhu novely zák. č. 1/1993 Sb.* [online]. apps.odok.cz, 3. 6. 2015 [cit. 7. 7. 2015]. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK9QAK682A>>.
- *Důvodová zpráva k návrhu novely zák. č. 1/1993 Sb.* [online]. psp.cz, 12. 3. 2012 [cit. 20. 6. 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=415&ct1=0>>.

Ostatní zdroje

- *Může prezident kádrovat ministry? Jiná doba, jiný názor Miloše Zemana* [online]. Česká televize.cz, 9. 12. 2013 [cit. 30. 6. 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/253929-muze-prezident-kadrovat-ministry-jina-doba-jiny-nazor-milose-zemana/>>.
- *Vyhodí Zeman bez milosti a natvrdo Nečase? Takže jak to vlastně je* [online]. ParlamentníListy.cz, 5. 2. 2013 [cit. 30. 6. 2015]. Dostupné na <<http://www.parlamentnilisty.cz/politika/vlada/Vyhodi-Zeman-bez-milosti-a-natvrdo-Necase-Takze-jak-to-vlastne-je-261808>>.
- *Co přijde se Zemanem? Na pozoru se musí mít ČSSD i Nečasova vláda* [online]. Česká televize.cz, 29. 1. 2013 [cit. 1. 7. 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/212761-co-prijde-se-zemanem-na-pozoru-se-musi-mit-cssd-i-necasova-vlada/>>.
- *Nečas podal demisi, ODS chce vládnout s jiným premiérem, šanci má Kuba* [online]. iDNES.cz, 16. 6. 2013 [cit. 1. 7. 2015]. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/necas-poda-demisi-0el-domaci.aspx?c=A130616_222742_domaci_kop>.

- *Rusnok je bez důvěry a pravice bez stojedničky* [online]. Českátelevize.cz, 7. 8. 2013 [cit. 1. 7. 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/237351-rusnok-je-bez-duvery-a-pravice-bez-stojedničky/>>.
- *Stropnický: Prezident naznačil, že mě jmenuje. Ptal se, kolik máme tanků* [online]. Českátelevize.cz, 22. 1. 2014 [cit. 1. 7. 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/259342-stropnický-prezident-naznacil-ze-me-jmenuje-ptal-se-kolik-máme-tanků/>>.
- *Zeman otevřel Babišovi cestu do vlády, jiné kandidáty prý ale může odmítnout* [online]. Českátelevize.cz, 5. 12. 2013 [cit. 1. 7. 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/253440-zeman-otevrel-babisovi-cestu-do-vlady-jine-kandidaty-pry-ale-muze-odmitnout/>>.
- *Klaus po 9 letech podepsal dodatek k sociální chartě.* [online]. Českátelevize.cz, 14. 3. 2012 [cit. 5. 7. 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/168143-klaus-po-deviti-letech-podepsal-dodatek-k-socialni-charte/>>.
- *Zeman chce za velvyslankyni na Slovensku Klausovou. Schwarzenberg odmítl.* [online]. iDNES.cz, 28. 3. 2013 [cit. 5. 7. 2015]. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/zeman-chce-klausovou-za-velvyslankyni-na-slovensku-fym-domaci.aspx?c=A130328_102313_domaci_jw>.
- *Zeman chce obejít Schwarzenberga. Ministr broží pádem vlády* [online]. LIDOVKY.cz, 23. 4. 2013 [cit. 5. 7. 2015]. Dostupné na <http://www.lidovky.cz/zeman-chce-prijednani-o-velvyslancich-obejit-schwarzenberga-p58-/zpravy-domov.aspx?c=A130423_144352_ln_domov_ani>.
- *Rusnokova vláda bez důvěry schválila velvyslankyni Klausovou. Utajeně* [online]. LIDOVKY.cz, 13. 8. 2013 [cit. 5. 7. 2015]. Dostupné na <http://www.lidovky.cz/rusnokuv-kabinet-bez-duvery-schvalil-zemanem-vybrane-velvyslance-1d0-/zpravy-domov.aspx?c=A130813_071415_ln_domov_mct>.
- *Zeman: Věřím ministru zahraničí Lavrovovi, že na Ukrajině žádní ruští vojáci nejsou* [online]. ihned.cz, 5. 9. 2014 [cit. 5. 7. 2015]. Dostupné na <<http://domaci.ihned.cz/c1-62750400-zeman-na-ukrajine-jde-o-obcanskou-valku-nikoli-o-ruskou-invazi>>.
- *Zeman a Sobotka sladí zahraniční politiku, uvidí se proto častěji* [online]. Českátelevize.cz, 10. 12. 2014 [cit. 6. 7. 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/295074-zeman-a-sobotka-sladi-zahranicni-politiku-uvidi-se-proto-častěji/>>.

- *Senátoři ČSSD chtějí převést prezidentské kompetence na premiéra* [online]. Česká televize.cz, 14. října 2009 [cit. 23. 6. 2015]. Dostupné na <
<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/69592-senatori-cssd-chteji-prevest-prezidentske-kompetence-na-premiera/>>.

11 Shrnutí

Tématem této diplomové práce je „Vliv výkladu pravomocí prezidenta ČR na jeho postavení v ústavním systému“. Hlavní výzkumnou otázkou je, zda můžeme pozorovat změnu výkladu pravomocí prezidenta v souvislosti se změnou způsobu jeho volby. Metodika práce spočívá v analýze způsobu, jakým vykonávali svoje pravomoci minulí nepřímo volení prezidenti a následně i současný prezident přímo volený. Následně dochází ke srovnání a vyhodnocení, zda měla změna způsobu volby vliv na výklad těchto pravomocí. Druhá výzkumná otázka se pak zabývá závazností přímo voleného prezidenta ústavními zvyklostmi vytvořenými jeho nepřímo volenými předchůdci.

Úvodní teoretické kapitoly práce se věnují především vzniku prezidentského úřadu a snahám o zavedení přímé volby v ČR. Pro hlubší zkoumání navazuje charakteristika jednotlivých typických ústavních systémů a srovnání základních rozdílů mezi nimi. Jádrem práce je následně vymezení vztahů mezi nejvyššími státními institucemi z pohledu prezidenta republiky a zmiňovaná komparace vybraných pravomocí hlavy státu. Z balíku všech pravomocí prezidenta se práce kvůli omezenému rozsahu zabývá pouze skupinou kreačních pravomocí prezidenta vůči vládě a pravomocem souvisejícím se zahraniční politikou státu. Po kapitolách, které se věnují se odpovědnosti prezidenta a možnosti přezkumu jeho aktů, je především z pohledu judikatury Ústavního soudu rozebrána problematika ústavních zvyklostí. V závěrečné kapitole jsou pak shrnuty zjištěné poznatky a nastíněny úvahy de lege refenda.

12 Abstract

The topic of this thesis is „Influence of interpretation of competences of the Czech president on his position in the constitutional system“. The main research question is whether we can observe any changes in the interpretation of the President's powers in connection with the different method of his election. The methodology of work is based on the analysis of the ways, in which the previous indirectly elected presidents and current directly elected head of state exercised their powers. Subsequently, there is a comparison and evaluation of the fact, whether the change in the method of election could affect the interpretation of such powers. The second research question deals with a way, in which the directly elected president is bound by constitutional rules created by the previous indirectly elected presidents.

Initial theoretical chapters deal mainly with the creation of the presidency and the initiatives aimed at introducing the direct election in the Czech Republic. For a deeper investigation there are characteristics of individual constitutional systems and a basic comparison between them. The main part of this work deals with the definition of the relations among the highest state institutions from the perspective of the president and the mentioned comparison of selected president's powers. Due to a limited extend this work deals only with a group of president's creation powers against the government and with powers related to the foreign policy of the state. After the chapters dealing with the responsibilities of the president and the possibilities of judicial review of his acts there is an analyzed issue of the constitutional conventions from the perspective of jurisprudence of the Constitutional Court. The final chapter summarizes the discovered knowledge and outlines the future legal changes.

13 Seznam klíčových slov

ústava, prezident, přímá volba, ústavní systémy, dělba moci, pravomoci prezidenta, výklad pravomocí, vládní krize, jmenování vlády, demise vlády, zahraniční politika, ratifikace, odpovědnost, impeachment, přezkum pravomocí, ústavní zvyklosti

constitution, president, direct election, constituional systém, separation of powers, presidential powers, governmental crisis, the goverment appointment, the goverment's resignation, foreign policy, ratification, responsibility, impeachment, review of powers, constitutional usage