

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Pavel Čvančara

Odvolatelnost prezidenta republiky lidovým hlasováním

Diplomová práce

Olomouc 2017

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Odvolatelnost prezidenta republiky lidovým hlasováním“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 29. března 2017

Pavel Čvančara

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Bc. Marianu Kokešovi, Ph.D. za její odborné vedení, cenné rady a připomínky. Dále bych rád poděkoval mé rodině a mým nejbližším přátelům za jejich vydatnou podporu po celou dobu mého studia.

Tuto práci věnuji památce původního vedoucího této práce JUDr. Jaroslava Sovinského, Ph.D., vynikajícího pedagoga a skvělého člověka.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1 Odvolání jako forma přímé demokracie	9
1.1. Přímá demokracie a její formy	9
1.2. Odvolání (recall)	10
1.2.1 Charakteristika recallu	10
1.2.2 Typy recallu	11
1.2.3 Uplatnění recallu ve světě	12
2 Prezident republiky a jeho (ne)odpovědnost z výkonu funkce	15
2.1. Základní poznatky o postavení prezidenta v ústavním systému ČR	15
2.2. Ústavněprávní odpovědnost	18
2.3. Ústavněpolitická odpovědnost	20
2.3.1 K ústavněpolitické odpovědnosti obecně	20
2.3.2 Odpovědnost za výkon pravomocí dle čl. 63 Ústavy	21
2.3.3 Odpovědnost za výkon pravomocí dle čl. 62 Ústavy	25
2.3.4 Řešení mezer v odpovědnosti za výkon některých pravomocí	31
3 Odvolatelnost prezidenta ve vybraných evropských zemích	34
3.1. Slovensko	34
3.1.1 Ústavněpolitická odpovědnost za výkon pravomocí prezidenta SR	34
3.1.2 Lidové hlasování o odvolání prezidenta SR	37
3.1.3 Ústavněprávní odpovědnost prezidenta SR	39
3.2. Rakousko	40
3.3. Rumunsko a Island	42
4 Odvolatelnost prezidenta republiky de constitutione ferenda	44
4.1. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení jeho odvolatelnosti	44
4.2. Lidové hlasování o odvolání prezidenta republiky	47
Závěr	51
Bibliografie	53
Shrnutí	59
Klíčová slova	59
Abstract	60
Key words	60

Seznam použitých zkratk

ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
kupř.	kupříkladu
např.	například
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NR SR	Národní rada Slovenské republiky
NS	Nejvyšší soud
PS	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
SR	Slovenská republika
tj.	to jest
ÚS	Ústavní soud České republiky
ÚS SR	Ústavní soud Slovenské republiky
USA	Spojené státy americké
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Ústava SR	Ústavný zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov

Úvod

Zavedením přímé volby prezidenta republiky sice čeští ústavodárci jednak vyšli vstříc přání občanů České republiky (dále jen „ČR“) zvolit si „svého“ prezidenta, jednak učinili přítrž předchozímu způsobu volby, tj. volbě parlamentní, jejíž průběh byl zejména vzhledem k rozdílným požadavkům jednotlivých politických stran kladených na osobu prezidenta složitý, nicméně při novelizaci ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“), související s přímou volbou nevzali v potaz, že by přímá volba mohla mít vliv na způsob výkonu pravomocí prezidenta. Je totiž nepochybné, že přímo zvolený prezident má silnější demokratickou legitimitu než prezident zvolený parlamentem, a proto s odkazem na tuto legitimitu se tedy může uchýlit k extenzivnímu výkladu svých pravomocí. Uplatňování tohoto výkladu však koliduje s Ústavou deklarovanou neodpovědností prezidenta, jež by ho měla ve výkonu pravomocí přivádět spíše k určité zdrženlivosti. Vyřešit tento problém by mohlo založení prezidentovy ústavněpolitické odpovědnosti skrze jeho odvolatelnost lidovým hlasováním, jež by mohla být také vhodnou alternativou řešení nynějších mezer v odpovědnosti za výkon některých samostatných pravomocí prezidenta, které ostatně představují ústavněprávní problém již od samotného počátku účinnosti Ústavy.

Vzhledem k posílené demokratické legitimitě se stal prezident republiky bezesporu také silným subjektem ve vztazích s Poslaneckou sněmovnou (dále jen „PS“), respektive s jí odpovědnou vládou, jenž může svým konáním činnost těchto orgánů značně komplikovat a právě i pro řešení případných sporů mezi těmito subjekty ústavního práva by byla možnost odvolat prezidenta lidovým hlasováním zcela jistě příhodná, neboť oprávnění Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) zbavit prezidenta jeho úřadu na základě ústavní žaloby Senátu se omezuje pouze na velezradu nebo hrubé porušení Ústavy či jiné součásti ústavního pořádku. Dále by mohlo být účelem tohoto institutu také sesazení prezidenta z důvodů, které jsou vnímány především samotnými voliči, tj. např. nedodržování slibů deklarovaných prezidentem v předvolební kampani, či dokonce jeho nedůstojné chování znevažující prezidentský úřad. Na začátek této práce je nutné dodat, že možnost odvolat prezidenta lidovým hlasováním znají i ústavy některých evropských států včetně Slovenska.

Z výše uvedeného tedy vyplývá cíl této diplomové práce, kterým je za pomoci analýzy zejména slovenské právní úpravy zjistit, za jakých podmínek by bylo možné v budoucnu zavést do ústavního pořádku České republiky (dále jen „ČR“) institut odvolatelnosti prezidenta republiky lidovým hlasováním a jak by mohla taková procedura odvolání eventuálně vypadat.

Práce je členěna do čtyř kapitol. První kapitola bude z převážné části věnována institutu odvolání (tzv. recall), tj. formě přímé demokracie, která je pro tuto práci stěžejní. V této kapitole bude recall obecně charakterizován, budou rozebrány jeho jednotlivé typy a na jejím konci bude ukázáno, ve kterých státech je recall využíván.

Středem pozornosti druhé a obsahově nejrozsáhlejší kapitoly bude prezident ČR, konkrétně jeho (ne)odpovědnost z výkonu funkce, neboť právě pojem odpovědnosti úzce souvisí s odvolatelností. Za tímto účelem je však nutné odlišit odpovědnost ústavněpolitickou od odpovědnosti ústavněprávní. Rozdílu mezi těmito dvěma druhy odpovědnosti bude tedy v této kapitole také věnována pozornost. Primárním cílem této kapitoly pak bude najít mezery v odpovědnosti prezidenta za výkon jeho pravomocí, které by hovořily ve prospěch zavedení jeho odvolatelnosti lidovým hlasováním.

Ve třetí kapitole se budu zabývat právní úpravou odvolatelnosti prezidenta lidovým hlasováním v ústavách států, ve kterých je zakotvena, a to konkrétně slovenskou, rakouskou, islandskou a rumunskou právní úpravou. Nicméně větší prostor bude logicky věnován rozboru slovenské právní úpravy, neboť ta je z hlediska výčtu pravomocí prezidenta velmi podobná té české. Cílem této kapitoly bude zjistit, jaký účel plní institut odvolatelnosti prezidenta v ústavách výše uvedených států a jaké podmínky je podle těchto ústav nutné splnit pro vyvolání lidového hlasování o odvolání prezidenta a pro jeho následné odvolání v něm. V návaznosti na tento cíl se zamyslím nad tím, do jaké míry je vzhledem k těmto zjištěným podmínkám odvolání prezidenta pravděpodobné. Pozornost bude věnována také důsledkům, se kterými počítají tyto ústavy pro případ neodvolání prezidenta.

Rozbor jednotlivých zahraničních právních úprav učiněný v rámci třetí kapitoly mi pomůže si vytvořit představu ohledně eventuální podoby procedury odvolání prezidenta ČR, které se budu věnovat ve čtvrté a zároveň poslední kapitole pojednávající o odvolatelnosti prezidenta ČR *de constitutione ferenda*. Nicméně předtím než se zaměřím na konkrétní možnou podobu procedury odvolání, tj. kdo a z jakých důvodů by mohl lidové hlasování o odvolání prezidenta vyvolat, jaký počet hlasů by byl nutný pro odvolání prezidenta a jaké ústavněprávní důsledky by měl jeho případný úspěch v tomto hlasování, bude zapotřebí nalézt odpověď na otázku, zda by bylo spolu se zavedením odvolatelnosti prezidenta potřebné zpřesnit obsah některých pravomocí či provést změny v oblasti odpovědnosti za výkon některých pravomocí prezidenta.

Problematika možnosti zavedení odvolatelnosti českého prezidenta lidovým hlasováním není nijak doposud uceleně zpracována. Někteří ústavní právníci sice na tuto možnost poukázali, nicméně v souvislosti s ní se nikterak kriticky nezabývali úpravou tohoto

institutu v ústavách jiných států, v nichž by bylo možné hledat inspiraci pro úpravu odvolatelnosti v Ústavě. Proto za účelem uceleného zpracování tohoto tématu budou použity ústavy těch států, v nichž je odvolatelnost zakotvena. V případě Slovenska budou užity také další zdroje, zejména příspěvky ze sborníků. Z českých zdrojů se dostane zejména na články Jana Kudrny a Marka Antoše a pasáže komentářů k Ústavě, které se zabývají pravomocemi prezidenta a odpovědností za jejich výkon.

Kromě možnosti věnovat se problematice, jež nebyla v ČR doposud dostatečně rozebrána, bylo prvotním impulsem pro výběr tohoto tématu také nevybíravé chování současného prezidenta Miloše Zemana, které vyvolává u občanů obrovskou vlnu nespokojenosti přetavující se např. v udělování červených karet či házení vajec po hlavě státu. Možnost předčasně ukončit působení prezidenta pro takové chování by tedy zcela jistě přivítalo mnoho občanů. Nicméně tomuto účelu zavedení prezidentovy odvolatelnosti se budu v práci věnovat pouze okrajově, neboť jejím primárním účelem je řešení současné neodpovědnosti přímo voleného prezidenta.

1 Odvolání jako forma přímé demokracie

1.1. Přímá demokracie a její formy

Vedle klasické reprezentativní (zastupitelské) demokracie, jež je charakteristická tím, že o věcech veřejných rozhodují zástupci, kteří byli do zákonodárského sboru zvoleni lidem ve svobodných volbách, existuje demokracie přímá. Tyto dvě formy demokracie nejsou a nemohou být ve vzájemném rozporu, neboť přímá demokracie je v právních řádech využívána spíše jako doplněk demokracie zastupitelské než jako výlučná forma rozhodování o veřejných záležitostech. V současnosti v žádném ze států světa se přímá demokracie jako výlučná forma rozhodování nevyskytuje.¹ I takové Švýcarsko, kde má přímá demokracie dlouholetou tradici, je z hlediska právního kombinací demokracie reprezentativní a přímé.² Spíše jako obohacení reprezentativní demokracie vnímá přímou demokracii také Vojtěch Rygl, který tvrdí, že „*přímá demokracie posiluje víru voličů v demokratický systém, rozhodně však není možné očekávat, že tyto instituty nahradí v blízké budoucnosti demokracii reprezentativního typu.*“³ Výlučné uskutečňování přímé demokracie namísto demokracie reprezentativní tedy není v žádném případě na pořadu dne, neboť její realizaci si lze vzhledem k nespočtu záležitostí, které jsou řešeny volenými zástupci na centrální úrovni, a také vzhledem k velikosti většiny států z hlediska rozlohy i počtu obyvatel, těžce představit.

Přímá demokracie může mít v právních řádech jednotlivých států různou formu. První formou, kterou si v souvislosti s přímou demokracií vybavíme, je referendum. V něm rozhodují oprávnění voliči o nějaké zásadní vnitropolitické či mezinárodněpolitické otázce.⁴ Referenda můžeme rozlišovat dle různých kritérií. Např. podle závaznosti výsledku referenda pro orgány státní moci dělíme referenda na mandatorní a konzultativní.⁵ V ČR je referendum uzákoněno pouze na lokální a regionální úrovni.⁶ Místní a krajské referendum by však mohlo konečně v brzké době doplnit referendum celostátní, pokud ovšem vládní návrh ústavního zákona o celostátním referendu úspěšně projde ústavodárným procesem v obou komorách Parlamentu.⁷

¹ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 14.

² Tamtéž, s. 12.

³ RYGL, Vojtěch. Formy přímé demokracie a participace a jejich uplatnění ve světě. In ANTOŠ, Marek, WINTR, Jan (eds). *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010, s. 123.

⁴ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 183.

⁵ PECHANEC: *Přímá demokracie...*, s. 17.

⁶ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Vládní návrh ústavního zákona o celostátním referendu (Sněmovní tisk 559, VII. volební období).

V souvislosti s referendem je nutné se zmínit také o plebiscitu. Plebiscit není zvláštní formou přímé demokracie, neboť se v podstatě nejedná o nic jiného než o klasické všelidové hlasování (referendum). Plebiscitem se označuje všelidové hlasování, které „*probíhá na sporném území, o kterém má být rozhodnuto, zda má patřit k jinému státu, nebo zda se má osamostatnit.*“⁸

Další formou přímé demokracie je petice. V českém právním řádu je petiční právo zakotveno v článku 18 Listiny základních práv a svobod a dále je provedeno v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Obsahem tohoto práva je právo každého sám nebo s jinými se ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Peticí se však nesmí zasahovat do nezávislosti soudu a nesmí se jejím prostřednictvím vyzývat k porušování základních práv a svobod zaručených Listinou.⁹ Pojem petice se vyskytuje i v dalších zákonech, avšak význam a účel těchto petic je odlišný od petic dle zákona o právu petičním.¹⁰

Podobná petici je i další forma přímá demokracie, kterou je lidová iniciativa. Nicméně na rozdíl od petice, u které mají orgány státní moci pouze povinnost se jí zabývat a odpovědět na ni, jsou tyto orgány povinny konkrétní lidovou iniciativu předepsaným způsobem projednat a legislativně na ni reagovat. Klasická lidová iniciativa zpravidla vede k přijetí zákona nebo k vyhlášení referenda.¹¹ Český právní řád zatím klasickou lidovou iniciativu nezná. To by se však mělo změnit s přijetím ústavního zákona o celostátním referendu, podle kterého by měli občané za podmínek stanovených ústavním zákonem právo podat návrh na konání referenda.¹²

1.2. Odvolání (recall)

1.2.1 Charakteristika recallu

Pro tuto práci je však stěžejní jiná forma přímé demokracie, a to odvolání neboli tzv. recall. Prostřednictvím této formy přímé demokracie mohou voliči odvolat svého zvoleného zástupce před uplynutím jeho funkčního období.¹³ Nicméně recall přichází v úvahu pouze v těch politických systémech, ve kterých je uplatňován imperativní neboli vázaný mandát

⁸ FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 156.

⁹ Čl. 18 Listiny základních práv a svobod

¹⁰ Např. návrh kandidáta na prezidenta republiky podle § 21 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ PECHANEC: *Přímá demokracie...*, s. 23.

¹² Čl. 4 vládního návrhu... (Sněmovní tisk 559, VII. volební období).

¹³ TWOMEY, Anne. The Recall of Members of Parliament and Citizens' Initiated Elections. *University of New South Wales Law Journal*, 2011, roč. 34, č. 1, s. 42.

poslance či jiného voleného zástupce (dále jen „volený zástupce“), což znamená, že tento volený zástupce je během výkonu své funkce vázán příkazy voličů.¹⁴

Účel recallu nespočívá pouze v možnosti odvolat voleného zástupce, jenž svoji funkci nevykonává v souladu s představami těch, kteří ho do této funkce zvolili. Už jeho samotná existence v právním řádu totiž přispívá k tomu, že volení zástupci jsou pod vlivem možnosti jejich odvolání vedeni k tomu, aby své funkce vykonávali poctivěji a zodpovědněji. Dalším přínosem recallu je podle zastánců tohoto institutu také větší zájem občanů v období mezi volbami o významná společenská témata, kterými se jimi zvolení zástupci při výkonu svých funkcí zabývají. Recall je také dle jeho zastánců prostředkem, který pomáhá řešit různé politické konflikty. Nicméně tento přínos recallu zpochybňují jeho odpůrci, neboť dle jejich názoru recall takové konflikty řešit nepomáhá, ba naopak napětí vyvolané těmito konflikty stupňuje, čímž také přispívá k většímu názorovému rozdělování společnosti.¹⁵

Na úvod pojednání o recallu je vhodné se zmínit také o rozdílu mezi ním a impeachmentem. O impeachment se jedná tehdy, pokud o odvolání voleného zástupce rozhoduje orgán státní moci, obvykle parlament či soud, a v této proceduře není nikterak zainteresován lid, tzn. ani v procesu iniciace takové procedury.¹⁶ Recall je tedy procedurou, ve které má rozhodující úlohu samotný lid, kdežto impeachment je procedurou, jež je plně v rukách jednoho či více orgánů státní moci. Dalším rozdílem mezi těmito dvěma instituty je, že pro sesazení voleného zástupce prostřednictvím impeachmentu je nutné prokázat jeho vinu, kdežto pro sesazení prostřednictvím recallu toho není zapotřebí.¹⁷

1.2.2 Typy recallu

Můžeme rozlišovat několik typů recallu, a to z různých hledisek. Podle rozsahu zapojení občanů do procedury odvolání rozlišujeme plný a smíšený recall. Plným recallem se rozumí recall, do jehož obou fází, tj. iniciace recallu a hlasování o odvolání zástupce, jsou plně zapojeni občané. Naproti tomu ve smíšeném recallu jsou občané zapojeni pouze do jedné z výše uvedených fází.¹⁸ Nicméně lze na základě uvedené definice smíšeného recallu vůbec považovat za recall případ, kdy recall sice iniciuje lid, ovšem o odvolání v konečném výsledku rozhoduje

¹⁴ PAVLÍČEK a kol.: *Ústavní právo a státověda...*, s. 212.

¹⁵ CRONIN, Thomas E. *Direct Democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1989, s. 133 – 134.

¹⁶ BERAMENDI, Virginia a kol. *Direct democracy: The International Idea Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, s. 109.

¹⁷ CRONIN: *Direct Democracy...*, s. 130.

¹⁸ BERAMENDI: *Direct democracy...*, s. 114.

některý orgán státní moci? Vzhledem k tomu, že recall je formou přímé demokracie, měl by mít i v recallu rozhodující slovo lid. Proto i v uvedeném případě by měl mít lid v proceduře vedoucí k odvolání příslušného zástupce nejdůležitější úlohu. Tak by tomu bylo dle mého názoru v případě, kdyby z lidu vzešla iniciativa mající podobu petice, jež by obsahovala legislativou požadovaný počet podpisů oprávněných volčů, a orgán státní moci by po kontrole zákonnosti této petice měl povinnost voleného zástupce navrženého na odvolání odvolat. Naopak o recallu by se nedalo v žádném případě hovořit, pokud by orgán státní moci na základě předložené petice takovou povinnost neměl.

Dalším hlediskem rozlišení jednotlivých typů recallu je, zda je možné iniciovat recall v podstatě kdykoliv, nebo pouze na základě nějakého zvláštního důvodu.¹⁹ V prvním případě by se takový recall dal nazvat jako volný recall a ve druhém jako recall vázaný. S vázaným recallem je typicky spojováno právo voleného zástupce navrženého na odvolání obrátit se na soud, aby přezkoumal naplnění důvodu pro vyvolání procedury odvolání.²⁰ Zvláštním důvodem umožňujícím vyvolání takového recallu by mohlo být např. spáchání trestného činu voleným zástupcem.

Podle toho, zda k odvolání voleného zástupce a k následnému obsazení uvolněné pozice je zapotřebí jedna nebo dvě procedury, rozlišujeme další typy recallu, kterými jsou recall konstitutivním odvoláním a odvolávací recall. V recallu konstitutivním odvoláním voliči voleného zástupce odvolají tak, že na jeho místo zvolí jiného svého zástupce, přičemž volený zástupce, jehož odvolání bylo navrženo, se může v této předčasné volbě ucházet o znovuzvolení. V případě tzv. odvolávacího recallu se nejprve koná lidové hlasování o odvolání voleného zástupce a teprve poté, co k jeho odvolání v tomto hlasování skutečně dojde, se koná s určitým časovým odstupem volba, ve které voliči zvolí svého nového zástupce.²¹

1.2.3 Uplatnění recallu ve světě

Co se týče uplatnění recallu ve světě, tak v hojné míře je tento institut využíván ve Spojených státech amerických (dále jen „USA“), kde je možné na státní úrovni prostřednictvím recallu odvolávat volené zástupce celkem v 18 státech. Ve všech těchto státech mohou recall vyvolat pouze občané, a to prostřednictvím petice, která ve většině případů musí

¹⁹ LAJSEK, Vladimír. Recall – problematika odvolávání poslanců a jiných volených funkcionářů. In ANTOŠ, Marek, WINTR, Jan (eds). *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010, s. 134.

²⁰ Tamtéž

²¹ Tamtéž

obsahovat takový počet podpisů, jenž odpovídá alespoň ¼ hlasů, které volený zástupce získal v posledních volbách. V USA na státní úrovni proběhly úspěšně pouze dva recalls. První z nich proběhl roku 1921 v Severní Dakotě. Druhý z nich se týkal odvolání kalifornského guvernéra Graye Davise v roce 2003, do jehož funkce byl současně s Davisovým odvoláním zvolen známý herec Arnold Schwarzenegger.²²

Recall je tradičním institutem také v mnoha latinskoamerických státech. Na celostátní úrovni nachází své využití pouze v Ekvádoru a Venezuele. V těchto dvou státech je prostřednictvím recallu odvolatelný i prezident.²³ Hlavu státu se pokusili odvolat v roce 2004 ve druhém z uvedených států, nicméně Hugo Chávez pokus opozice o jeho sesazení z funkce prezidenta Venezuely ustál, a svoji funkci tedy uhájil.²⁴

V Evropě je odvolávání volených zástupců prostřednictvím recallu uplatňováno spíše na lokální úrovni. Za zmínku stojí, že v právních rádech všech států, se kterými ČR sousedí, je upravena možnost odvolávat lidovým hlasováním starostu obce.²⁵ Např. na Slovensku se koná lidové hlasování o odvolání starosty, jestliže o to peticí požádá alespoň 30 % oprávněných voličů či z důvodu hrubého nebo opakovaného zanedbávání jeho povinností, porušování ústavních zákonů, zákonů a ostatních všeobecně závazných právní předpisů. Dále je možné vyvolat lidové hlasování, jestliže nepřítomnost starosty nebo jeho nezpůsobilost k výkonu funkce trvá déle než šest měsíců.²⁶ Na celostátní úrovni pak s úpravou recallu počítají ústavy Slovenska, Rakouska, Islandu a Rumunska, a to v souvislosti s možností odvolat prezidenta.

V českém právním řádu není možnost odvolávat politiky v lidovém hlasování v současné době zastoupena. A zřejmě tomu tak nebude ani v nejbližší době. Valná většina současných českých politiků totiž zaujímá vůči recallu odmítavý postoj. Takový postoj lze mimo jiné také vyčíst ze zákonů o místním a krajském referendu, kde je výslovně zakázáno konání referenda ve věcech odvolání členů zastupitelstva obce, respektive kraje.²⁷ S obdobným zákazem počítá také již zmiňovaný vládní návrh ústavního zákona o celostátním referendu.²⁸ Kromě odmítavého postoje politiků hraje také roli, že český politický systém je založen na koncepci volného mandátu, tj. nevázanosti voleného zástupce žádnými příkazy, která by zavedením odvolatelnosti politiků byla narušena.

²² BERAMENDI: *Direct democracy...*, s. 112.

²³ Tamtéž, s. 115.

²⁴ LAJSEK: Recall – problematika odvolávání..., s. 140 – 141.

²⁵ SCHILLER, Theo. Local Direct Democracy in Europe – a comparative overview. In SCHILLER, Theo (ed). *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, s. 17.

²⁶ § 13 odst. 3, 4 zákona č. 369/1990 Z.z., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ § 7 písm. c) zákona o místním referendu..., § 7 písm. c) zákona o krajském referendu...

²⁸ Čl. 2 odst. 1 vládního návrhu... (Sněmovní tisk 559).

I přes určitou vyhraněnost českých politiků vůči recallu se však v roce 2014 objevila určitá snaha o zavedení odvolatelnosti politiků. Za touto snahou stálo hnutí Úsvit přímé demokracie, jehož poslanci s Tomiem Okamurou v čele předložili v PS návrh ústavního zákona o celostátním referendu, který umožňoval občanům rozhodovat prakticky o čemkoliv, tedy i o odvolání politiků.²⁹ Tento návrh však nenašel v PS potřebnou podporu a byl hned v prvním čtení zamítnut.

²⁹ Návrh ústavního zákona o celostátním referendu (Sněmovní tisk 114, VII. volební období).

2 Prezident republiky a jeho (ne)odpovědnost z výkonu funkce

2.1. Základní poznatky o postavení prezidenta v ústavním systému ČR

Postavení prezidenta republiky jakožto hlavy státu v ústavním systému ČR upravuje zejména hlava třetí Ústavy. Vzhledem k tomu, že hlava třetí nese název „moc výkonná“, je prezident řazen spolu s vládou mezi orgány moci výkonné. Nicméně i přes jasnou ústavní dikci existují názory některých ústavních právníků, které zasazení prezidenta mezi orgány moci výkonné zpochybňují. Tak kupř. Václav Pavlíček v prvním komentáři k Ústavě vyslovil názor, že „prezident republiky je ve vztahu k vládě spíše „*pouvoir neutre*“, než jen součástí moci výkonné“, neboť kromě kontrasignovaných pravomocí (čl. 63 Ústavy), za jejichž výkon nese odpovědnost vláda, disponuje i pravomocemi taxativně vypočtenými v čl. 62 Ústavy, které náležejí pouze jemu, a v rámci těchto je proto na vládě nezávislý.³⁰ Z tohoto názoru zprvu vycházel dokonce i ÚS, který ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/01 jmenování guvernéra České národní banky (dále jen „ČNB“) nadstranickým prezidentem bez ingerence vlády složené z představitelů politických stran označil za součást záruk nezávislosti ČNB,³¹ z čehož lze usoudit na chápání prezidenta jako neutrální moci.³²

Mezi kritiky zahrnutí prezidenta do moci výkonné se dále řadí Karel Klíma, který svůj názor o existenci samostatné prezidentské moci opírá nejen o legitimitu mandátu prezidenta odvozenou přímo od lidu, ale také o prezidentovu doménu velení ozbrojeným silám a řadu jmenovacích pravomocí.³³ Takto chápaná prezidentská moc může dle jeho názoru vést „k vytvoření politickokonkurenční exekutivy vůči Parlamentu, vůči vládě a jejím vybraným ministrům.“³⁴ Naopak systematika Ústavy, povaha pravomocí, které prezident vykonává, a sepětí prezidenta s vládou při výkonu kontrasignovaných pravomocí vedou dalšího ústavního právníka Ladislava Vyhnánka k názoru, že prezident republiky spadá skutečně do moci výkonné.³⁵ Nicméně úvahy nad tím, zda je, či není prezident součástí moci výkonné, jsou pouze předmětem akademických diskusí, které nikterak nemají vliv na skutečné postavení prezidenta v ústavním systému, neboť podle obou koncepcí je prezident republiky zcela

³⁰ PAVLÍČEK, Václav. In PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří (eds). *Ústava a ústavní řád České republiky. Svazek I.: Ústava České republiky*. Praha: Linde 1994, s. 136 (čl. 54 Ústavy).

³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01, bod II.4.

³² ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica*, 2011, č. 4, s. 30.

³³ KLÍMA, Karel. Ústava ČR v aktuálním „audit“ dělby moci. In MLSNA, Petr a kol. (eds). *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, s. 219.

³⁴ Tamtéž

³⁵ VYHNÁNEK, Ladislav. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. (eds). *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 657 (čl. 54 Ústavy).

nezpochybnitelnou hlavou státu s přesně vymezenými pravomocemi a právě tyto jsou hlavním kritériem pro určení, jaké postavení prezident v ústavním systému skutečně zaujímá.

Prezident zaujímá v ústavním systému ČR dle mého názoru silné postavení, neboť disponuje, jak již bylo uvedeno výše, i nekontrasignovanými pravomocemi, které mu dávají možnost v určitých věcech postupovat samostatně, a to navzdory tomu, že je dle čl. 54 odst. 3 Ústavy z výkonu své funkce neodpovědný. Koncepce neodpovědného prezidenta disponujícího některými samostatnými pravomocemi je v parlamentní formě vlády vskutku neobvyklá, a je proto předmětem oprávněné kritiky. Tak např. podle V. Pavlíčka „*v oblastech, kde ke svým rozhodnutím prezident kontrasignaci nepotřebuje, vystupuje jako autokrat.*“ Dále Pavlíček k tomuto problému dodává, že „*bez odpovědnosti za rozhodování není demokracie možná.*“³⁶ I z tohoto důvodu je dlouhodobě diskutována jak v odborných, tak i v politických kruzích otázka změny ústavy.

Potřeba této změny se zvýšila se zavedením přímé volby. Ta sice dle J. Kudrny „*nepřináší sama o sobě nové pravomoci, ale zvyšuje demokratickou legitimitu úřadu a tím posiluje status prezidenta a umožňuje, aby prezident se stal výrazným politickým činitelem díky tomu, že o hlasy voličů bude usilovat s vlastní politickou agendou.*“³⁷ S ohledem na tuto skutečnost by podle něj „*mělo dojít k úpravě jeho pravomocí, respektive k vyřešení otázky jeho (ne)odpovědnosti.*“³⁸ Také podle M. Antoše je důsledkem přímé volby posílení demokratické legitimacy prezidenta.³⁹ I z tohoto důvodu by měl být dle jeho názoru dosavadní restriktivní výklad některých pravomocí nahrazen výkladem extenzivním, a to ve prospěch větší autonomie prezidenta při výkonu těchto pravomocí.⁴⁰ Další ústavní právník Tomáš Herc sice připouští, že prezident může odkazem na své zvolení v přímé volbě prosazovat širší výklad svých pravomocí, nicméně vzhledem k tomu, že ústavní praxe již mnoho sporných otázek týkajících se rozsahu pravomocí vyřešila, nelze možnost širšího výkladu přeceňovat. Je tedy toho názoru, že zavedení přímé volby nemělo vliv na rozsah pravomocí prezidenta.⁴¹

Byť někteří autoři nevnímají změnu Ústavy v oblasti pravomocí prezidenta republiky, potažmo jeho odpovědnosti v souvislosti se zavedenou přímou volbou jako nutnou, zastávám

³⁶ PAVLÍČEK, Václav. Teoretická koncepce Ústavy ČR. In KYSELA, Jan (ed). *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 87.

³⁷ KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica*, 2011, č. 4, s. 11.

³⁸ Tamtéž

³⁹ ANTOŠ: *Pravomoci prezidenta...*, s. 31.

⁴⁰ Tamtéž, s. 41.

⁴¹ HERC, Tomáš. In LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš (eds). *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 535 (čl. 54 Ústavy).

podobný názor jako J. Kudrna. Osoba, která je do funkce prezidenta zvolena v přímé volbě, může totiž s poukazem na množství hlasů, jež získala v této volbě, zcela oprávněně vnímat svoji pozici silnější, než by tomu bylo v případě, kdyby taková osoba byla zvolena ve volbě nepřímé, v níž by hlasovalo „pouhých“ 281 členů Parlamentu. Tato skutečnost může přímo zvoleného prezidenta vést k větší míře aktivity ovlivňovat vnitrostátní i zahraniční politiku ČR, a to prostřednictvím extenzivnějšího výkladu jeho pravomocí. Ostatně to dokazují některé kroky současného prezidenta M. Zemana. Například stojí za připomenutí jeho jmenování „apolitické“ vlády v čele s Jiřím Rusnokem, které se událo bez jakékoliv jeho konzultace s politickými stranami zastoupenými v PS ohledně její případné podpory. I s ohledem na pravicovými stranami deklarovanou „stojedničkovou“ většinu bylo velmi nepravděpodobné, že této vládě bude PS vyslovena důvěra. Jmenování však nakonec splnilo cíl, který jím prezident zamýšlel, a to vyvolat předčasné volby. Rozpuštění PS však mělo za následek, že zde existovala vláda, které nikdy nebyla PS vyslovena důvěra. Tato vláda tedy svoji legitimitu odvozovala od prezidenta, což je v parlamentní formě vlády nevídané.

Vzhledem k výše uvedenému by proto bylo vhodné určitým způsobem novelizovat Ústavu. Otázka, jakým způsobem by tak mělo být učiněno, však vyžaduje důkladnou analýzu pravomocí prezidenta republiky, za jejichž výkon nenese nikdo odpovědnost. Předtím než bude této analýze věnována pozornost, však považuji za vhodné se vypořádat s pojmem odpovědnosti ve vztahu k prezidentovi.

Při pohledu na čl. 54 odst. 3 Ústavy by se totiž mohlo zdát, že prezident republiky nenese žádnou odpovědnost. Nicméně v odborných kruzích se hovoří o jeho tzv. ústavněprávní odpovědnosti⁴², dále o jeho tzv. funkční odpovědnosti⁴³ a po novele Ústavy související se zavedením přímé volby také o jeho trestněprávní odpovědnosti.⁴⁴ Prezident republiky nese odpovědnost také v soukromoprávních poměrech.⁴⁵ Ve smyslu čl. 54 odst. 3 je tedy nutné vnímat neodpovědnost prezidenta republiky pouze v rovině ústavněpolitické.

⁴² FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 1, s. 29.

⁴³ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 160 – 161.

⁴⁴ KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 7 – 8, s. 388.

⁴⁵ Zde je však nutné zmínit poněkud kontroverzní rozsudek Městského soudu v Praze ve věci výroků prezidenta Miloše Zemana na adresu Ferdinanda Peroutky, podle kterého je prezident republiky neodpovědný za nemajetkovou újmu v soukromoprávních vztazích způsobenou při výkonu jeho funkce, přičemž se protiprávní jednání prezidenta přičítá České republice, za níž v této kauze jednala Kancelář prezidenta republiky. Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. září 2016, sp. zn. 22 Co 207/2016.

2.2. Ústavněprávní odpovědnost

Pro vznik ústavněprávní odpovědnosti je nezbytné, aby právní řád aproboval ústavněprávní delikt, jímž se rozumí jednání, které je v rozporu s normami ústavního práva a které směřuje proti hodnotám chráněným ústavním právem, přičemž tohoto jednání se může dopustit pouze ústavním právem definovaný subjekt.⁴⁶ Nutno dodat, že souběh tohoto druhu odpovědnosti s jinými u téhož subjektu je možný.⁴⁷

V českém právním prostředí ústavněprávní odpovědnost nikdo další kromě prezidenta republiky nenese. Tento druh právní odpovědnosti pro něho vyplývá z čl. 65 odst. 2 Ústavy. Dle tohoto ustanovení může být totiž proti prezidentovi podána k ÚS ústavní žaloba, jestliže se dle ústavní žaloby měl dopustit velezrady nebo hrubého porušení Ústavy či jiné součásti ústavního pořádku. Možnost zažalovat prezidenta i pro hrubé porušení Ústavy či jiné součásti ústavního pořádku byla do Ústavy přidána v souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta, a to ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. Tato novela byla dle mého názoru žádoucí, neboť u přímo zvoleného prezidenta je zvýšeno riziko, že by s odkazem na legitimitu danou přímo od občanů si mohl vykládat ústavněprávní předpisy způsobem, který by mohl být s těmito předpisy v rozporu.

Toto rozšíření ústavněprávní odpovědnosti je sice světlou stránkou novelizace Ústavy, nicméně ji zastínila změna v oblasti podmínek podání ústavní žaloby, která byla učiněna v rámci téže novely. Za předchozí právní úpravy byl k podání ústavní žaloby oprávněn Senát, pokud mu návrh na podání ústavní žaloby předložila nejméně jedna třetina senátorů.⁴⁸ Ke schválení tohoto návrhu bylo pak nutné, aby pro něj hlasovala alespoň nadpoloviční většina přítomných senátorů⁴⁹, a to za splnění podmínky usnášenischopnosti Senátu.⁵⁰ Novela č. 71/2012 Sb. však tyto podmínky razantně změnila a doplnila, když k přijetí návrhu na podání ústavní žaloby stanovila namísto nadpoloviční většiny přítomných senátorů většinu třípětinovou. Navíc do obžalovací procedury zahrнула také PS, když podání ústavní žaloby Senátu podmínila souhlasem třípětinové většiny všech poslanců, přičemž nevysloví-li PS s podáním ústavní žaloby souhlas do tří měsíců ode dne, kdy o něj Senát požádal, platí, že souhlas nebyl dán.⁵¹ Tato novela měla zřejmě za cíl zabránit možnému účelovému sesazení

⁴⁶ FILIP: *K ústavní odpovědnosti...*, s. 24.

⁴⁷ KUDRNA: *Odpovědnost za akty...*, s. 387.

⁴⁸ § 137 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění před novelou č. 275/2012 Sb.

⁴⁹ Čl. 39 odst. 2 Ústavy.

⁵⁰ Tamtéž, čl. 39 odst. 1.

⁵¹ Tamtéž, čl. 65 odst. 2, 3.

přímo zvoleného prezidenta ze strany Parlamentu,⁵² nicméně takto nastavené podmínky ve spojení se zavedenou přímou volbou de facto posilují postavení prezidenta a činí z něj téměř nedotknutelnou autoritu, neboť pravděpodobnost splnění těchto podmínek vzhledem k různorodosti politických stran zastoupených v Parlamentu a jejich odlišných názorů na osobu zvoleného prezidenta se prakticky blíží k nule. Je s podivem, že Senát na tuto změnu Ústavy, která jeho pravomoc podat ústavní žalobu učinila prakticky neuskutečnitelnou, vůbec přistoupil.

Tento problém současného znění Ústavy se snaží odstranit nynější ústavodárci. V PS totiž v této době leží vládní návrh ústavního zákona, který podmínky pro podání ústavní žaloby oproti nynější právní úpravě zjednodušuje. Podle tohoto návrhu by k podání ústavní žaloby byly legitimovány obě komory nezávisle na sobě, přičemž k přijetí návrhu na její podání by byla vyžadována kvalifikovaná ústavní většina.⁵³ Schválení tohoto návrhu by sice bylo napravením současného stavu, nabízí se však otázka, proč by měla mít možnost podat ústavní žalobu na prezidenta také PS. Dle mého názoru by měla touto pravomocí disponovat výlučně horní komora, neboť vzhledem k větší provázanosti prezidenta s PS prostřednictvím jí odpovědné vlády by mohlo docházet k podávání ústavních žalob nikoliv za účelem prezidenta zbavit úřadu, nýbrž pouze k jeho umírnění v případě konfliktu mezi ním a vládou. Navíc obsazení Senátu bývá díky většinovému volebnímu systému politicky různorodější, a proto cesta k takovým účelovým pokusům „zastřít“ prezidenta je zde poněkud složitější. Proto si myslím, že by postačovalo, kdyby ústavní žalobu mohl podávat pouze Senát, a to za podmínky souhlasu třípětinové většiny přítomných senátorů s podáním takové žaloby.⁵⁴

Výše zmiňovaný návrh ústavního zákona však nepočítá jen se změnou podmínek pro podání ústavní žaloby, ale také s drobnou úpravou v oblasti postihu za spáchaný ústavněprávní delikt. Sankce v podobě ztráty prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt tak, jak ji zná současné znění čl. 65 odst. 2 Ústavy, by měla být, projde-li tento vládní návrh ústavodárným procesem, automaticky ukládána pouze v případě, když ÚS rozhodne o tom, že se prezident republiky dopustil velezrady. Rozhodne-li ÚS, že se prezident dopustil hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, bude moci zvážit, zda pro takové hrubé porušení prezidenta zbaví jeho úřadu, či nikoliv.⁵⁵

⁵² KUDRNA: *Odpovědnost za akty...*, s. 401.

⁵³ Čl. 65 odst. 2 vládního návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (Sněmovní tisk 506, VII. volební období).

⁵⁴ Shodně KUDRNA: *Odpovědnost za akty...*, s. 401.

⁵⁵ Čl. 65 odst. 3 vládního návrhu... (Sněmovní tisk 506).

Na závěr pojednání o ústavněprávní odpovědnosti prezidenta stojí za zmínku, že první a zatím poslední ústavní žaloba byla Senátem podána dne 5. března 2013, a to proti tehdejšímu prezidentovi Václavu Klausovi. Řízení o této ústavní žalobě však bylo zastaveno, neboť v době, kdy byla ústavní žaloba ÚS projednávána, V. Klaus už funkci prezidenta nezastával. ÚS aplikoval na tento případ pro žalovaného příznivější právní úpravu účinnou do 7. března 2013, podle které mohl být bývalý prezident účastníkem řízení o ústavněprávním deliktu pouze v případě, že se vzdal prezidentského úřadu, a nikoliv v případě uplynutí jeho funkčního období.⁵⁶

2.3. Ústavněpolitická odpovědnost

2.3.1 K ústavněpolitické odpovědnosti obecně

Jestliže pro vznik ústavněprávní odpovědnosti je nezbytné, aby subjekt ústavního práva porušil ústavněprávní normu, v případě odpovědnosti ústavněpolitické tomu tak není. Ta vzniká, jestliže subjekt ústavního práva, kterým může být kromě jednotlivce také kolektiv, poruší politický program nebo zadání, a z tohoto důvodu dojde ke ztrátě důvěry ze strany subjektu, který jej do funkce jmenoval nebo zvolil. Důsledkem ztráty důvěry je pak odvolání zvoleného (jmenovaného) subjektu z funkce. Toto odvolání se na rozdíl od ústavněprávní odpovědnosti neděje v procesu, v němž je dokazována vina, nýbrž mu předchází pouze politická diskuze.⁵⁷ Nicméně existuje i odlišný názor, podle kterého odvolání z funkce není nutnou podmínkou odpovědnosti.⁵⁸

Tento model se v našem ústavním systému uplatňuje pouze ve vztahu PS a vlády, kdy vláda je PS odpovědná.⁵⁹ Tato odpovědnost vlády vůči PS se projevuje tím, že PS může nevyslovit důvěru, pokud o její vyslovení žádá vláda⁶⁰, případně vyslovit nedůvěru, pokud podnět k hlasování vzejde přímo z řad poslanců.⁶¹

Terminologicky bývá některými autory tento druh odpovědnosti označován jako politická odpovědnost, nicméně je vhodnější pro něj užívat výraz ústavněpolitická, neboť ryze politická odpovědnost na rozdíl od ústavněpolitické nemá svůj základ v právních předpisech,

⁵⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. března 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13.

⁵⁷ FILIP: *K ústavní odpovědnosti...*, s. 27, KUDRNA: *Odpovědnost za akty...*, s. 387.

⁵⁸ ANTOŠ: *Pravomoci prezidenta...*, s. 33.

⁵⁹ Čl. 68 odst. 1 Ústavy.

⁶⁰ Tamtéž, čl. 68 odst. 3, čl. 71.

⁶¹ Tamtéž, čl. 72 odst. 1, 2.

a proto se považuje spolu s odpovědností morální za odpovědnost mimoprávní. Politická odpovědnost je realizována formou odstoupení z vykonávané funkce.⁶²

Můžeme se setkat i s jiným označením pro tento druh odpovědnosti. Např. Maxim Tomoszek jej označuje jako odpovědnost funkční, „*neboť vyplývá ze vztahů mezi ústavními orgány a jejím cílem je podrobit sankci ukončení výkonu funkce orgán, který řádně nevykonává činnosti jemu svěřené.*“⁶³ Stejné označení, avšak v jiném smyslu užívá Vojtěch Šimíček. Ten s funkční odpovědností spojuje možnost soudu přezkoumat akty vydané prezidentem, a odlišuje ji tak od prezidentovy osobní neodpovědnosti.⁶⁴

I přestože je prezident republiky z výkonu funkce neodpovědný, je často ústavněpolitická odpovědnost v souvislosti s ním zmiňována, a to buď ve spojení s jeho pravomocemi dle čl. 63 Ústavy, u nichž je ústavněpolitická odpovědnost za jejich výkon přenášena prostřednictvím kontrasignace na vládu, anebo ve spojení s pravomocemi dle čl. 62 Ústavy, u nichž je s ohledem na problém nastíněný na začátku kapitoly diskutována otázka, zda by měla být ústavněpolitická odpovědnost prezidenta za jejich výkon zavedena.

2.3.2 Odpovědnost za výkon pravomocí dle čl. 63 Ústavy

Pravomoci prezidenta republiky dle čl. 63 sice bývají často označovány jako pravomoci kontrasignované, nicméně toto označení není zcela přesné. Spolupodpis (kontrasignaci) předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády totiž vyžadují ke své platnosti dle čl. 63 odst. 3 Ústavy jen rozhodnutí, jež byla prezidentem vydána. Tímto rozhodnutím se dle judikatury ÚS myslí „*výkon pravomoci, kterým se mění nebo potvrzuje právní stav (byť i jednotlivých osob).*“⁶⁵ Dle ÚS ho tedy „*nelze chápat jako jakékoli „rozhodnutí se“ k určitému chování.*“⁶⁶ Otázkou tedy je, jak je to s případnou odpovědností za výkon pravomocí, v jejichž rámci obvykle žádné rozhodnutí prezident republiky nevydává, a vláda tak za jejich výkon nepřebírá v souladu s čl. 63 odst. 4 ústavněpolitickou odpovědnost.

Jednou z takových pravomocí je zastupování státu navenek [čl. 63 odst. 1 písm. a) Ústavy]. Touto pravomocí se dle L. Vyhnánka rozumí „*široká škála jednání prezidenta republiky ve vztahu k ostatním subjektům mezinárodního práva, a to bez ohledu na formu.*“⁶⁷

⁶² KUDRNA: *Odpovědnost za akty...*, s. 388, 396.

⁶³ TOMOSZEK, Maxim. K pojmu odpovědnost v ústavním právu. In MALACKA, Michal (ed). *Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnické dny 2007*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2008, s. 315.

⁶⁴ ŠIMÍČEK: *Neodpovědnost prezidenta...*, s. 160 – 161.

⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93, bod II.

⁶⁶ Tamtéž

⁶⁷ VYHNÁNEK: *Ústava České republiky...* s. 753 (čl. 63 Ústavy).

Jazykový výklad sousloví „zastupování státu navenek“ by mohl vést k závěru, že se jím rozumí pouze reprezentace státu v zahraničí, nicméně je nutné k němu přiřadit také reprezentaci státu při jednání se zástupci jiných států na území ČR.⁶⁸

Další takovou pravomocí je sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv dle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy. Tuto pravomoc může prezident přenést v souladu s tímto ustanovením na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. V minulosti tak učinil Václav Havel, jenž vydal rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv, kterým přenesl na vládu, potažmo na jednotlivá ministerstva sjednávání mezinárodních smluv nevyžadující souhlas Parlamentu k ratifikaci. Z toho a contrario vyplývá, že si ponechal pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci je zapotřebí souhlasu Parlamentu či souhlasu daného v referendu. Toto rozhodnutí platí dodnes.

Obě výše uvedené pravomoci tedy souvisí se zahraniční politikou státu, ohledně které se z ústavněprávního hlediska nabízí otázka, kdo je v našich končinách jejím skutečným tvůrcem, zda je jím prezident, anebo vláda. Určitým vodítkem pro vyřešení této otázky je jejich zařazení do čl. 63 Ústavy vedle pravomocí, které prezident může realizovat pouze v součinnosti s vládou. Z tohoto zařazení lze tedy usoudit, že konečné slovo v tvorbě zahraniční politiky státu má vláda.⁶⁹ K závěru, že tvorba zahraniční politiky je doménou vlády, dospějeme i s pomocí výkladu čl. 67 Ústavy, dle něhož je vláda vrcholným orgánem výkonné moci.⁷⁰ Navíc dle názoru Petra Mlsny „*si nelze představit, že by prezident republiky ve své osobě byl hlavním determinantem zahraniční politiky, za jejíž výkon není podle Ústavy ČR odpovědný.*“⁷¹

I když se jeví vzhledem k výše uvedenému, že v oblasti zahraniční politiky má konečné slovo bez jakýchkoliv pochybností vláda, lze se setkat i s odlišným názorem. Ten zastává M. Antoš, který hlavní úlohu v tvorbě zahraniční politiky přisuzuje prezidentovi.⁷² Tento svůj závěr opírá o silnější legitimitu prezidenta a jeho údajnou odpovědnost z výkonu funkce, které přineslo zavedení přímé volby hlavy státu.⁷³

Kompromisem mezi těmito dvěma „krajními“ názory je pohled J. Kudrny. Ten s ohledem na výše uvedený výklad pojmu „rozhodnutí“, který provedl ÚS, vidí „*poměrně značný prostor pro samostatné aktivity prezidenta republiky, které kontrasignaci předsedou*

⁶⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. (eds). *Ústava České republiky. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 628 (čl. 63 Ústavy).

⁶⁹ HERC: *Ústava České republiky...*, s. 606 – 607 (čl. 63 Ústavy).

⁷⁰ VYHNÁNEK: *Ústava České republiky...* s. 754 (čl. 63 Ústavy).

⁷¹ MLSNA, Petr. Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 193.

⁷² ANTOŠ: *Pravomoci prezidenta...*, s. 39.

⁷³ Tamtéž, s. 38.

vlády nepodléhají.“⁷⁴ Nicméně J. Kudrna si je vědom toho, že obě pravomoci jsou systematicky zařazeny mezi kontrasignované pravomoci, v jejichž rámci má poslední slovo vláda.“⁷⁵ Je tedy nesporné, že mezi prezidentem a vládou může docházet k odlišným názorům na zahraničněpolitické směřování ČR. Aby se předešlo případným sporům, které by vyvěraly z těchto názorových odlišností, a které by tak mohly nějakým způsobem poškodit jméno ČR v zahraničí, považuje J. Kudrna za vhodné, aby prezident své politické kroky, které by chtěl při reprezentaci státu či při sjednávání mezinárodních smluv učinit, předběžně konzultoval s vládou. Vláda a prezident by tedy měly své „zahraničněpolitické“ pravomoci uplatňovat „ve vzájemném souladu a na základě jejich oboustranného sebeomezení.“⁷⁶

S poukazem na Kudrnovo kompromisní řešení tedy nelze dle mého názoru pohlížet na tvorbu zahraniční politiky jako na výlučnou doménu prezidenta či vlády, ale spíše jako na pravomoc sdílenou těmito dvěma subjekty, v jejímž rámci na tvorbě zahraniční politiky oba subjekty spolupracují. Výsledkem této spolupráce by měl být konsenzus, podle kterého prezident i vláda ve vztahu k jiným subjektům mezinárodního práva budou postupovat.⁷⁷ Za uplatňování zahraniční politiky podle tohoto konsenzu prezidentem je pak plně odpovědná vláda, a to vzhledem k ústavněpolitické neodpovědnosti prezidenta a k zařazení těchto pravomocí mezi kontrasignované pravomoci.

Nutno dodat, že osobně bych se přikláněl, nebýt zavedené přímé volby, k variantě, dle které je hlavním určovatelem zahraniční politiky vláda. Díky přímé volbě totiž prezident republiky, jak již bylo výše uvedeno, získal silnější demokratickou legitimitu. Proto se mi zdá nyní vhodnější na tvorbu zahraniční politiky pohlížet ve smyslu kompromisního řešení podaného J. Kudrnou. Výklad tohoto problému podaný M. Antošem je podle mě totiž v rozporu s textem Ústavy, konkrétně s čl. 67 odst. 1, dále se zařazením těchto pravomocí mezi pravomoci kontrasignované a konečně s neodpovědností prezidenta dle čl. 54 odst. 3.

Zřejmě i z důvodu silnější legitimacy prezidenta počítá vládní návrh ústavního zákona, byť takový důvod z důvodové zprávy k tomuto návrhu nevyplývá, s doplněním čl. 67 odst. 1 Ústavy, dle kterého by měla určovat zahraniční politiku výlučně vláda.⁷⁸ Přijetí této novely

⁷⁴ KUDRNA: *Odpovědnost za akty...*, s. 398.

⁷⁵ Tamtéž, KUDRNA: *Přímá volba prezidenta...*, s. 11.

⁷⁶ KUDRNA: *Odpovědnost za akty...*, s. 398.

⁷⁷ To, že je tato koncepce schopná realizace, ostatně dokazuje dohoda nynějšího premiéra Bohuslav Sobotka s prezidentem republiky Miloše Zemanem. Viz ČT24. *Zeman a Sobotka sladí zahraniční politiku, uvidí se proto častěji* [online]. ct24.cz, 10. prosince 2014 [cit. 1. února 2017]. Dostupné na:

<[http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1005481-zeman-a-sobotka-sladi-zahranicni-politiku-uvidi-se-proto-
castěji](http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1005481-zeman-a-sobotka-sladi-zahranicni-politiku-uvidi-se-proto-castěji)>.

⁷⁸ Čl. 67 odst. 1 vládního návrhu... (Sněmovní tisk 506).

bych považoval za správný krok, neboť by se tím definitivně odstranily jakékoliv pochybnosti o tom, kdo je hlavním určovatelem zahraniční politiky ČR, a předešlo by se tak možným sporům v této oblasti.

Mezi pravomoci, v jejichž rámci obvykle žádné rozhodnutí prezident nevydává, patří také vrchní velení ozbrojených sil [čl. 63 odst. 1 písm. c) Ústavy] a přijímání vedoucích zastupitelských misí [čl. 63 odst. 1 písm. d) Ústavy]. V prvním uvedeném případě se omezuje tato pravomoc pouze na formální vrchní velení ozbrojených sil, neboť valná většina úkolů spojená s velením ozbrojených sil je rozprostřena mezi vládu a ministerstvo v civilní rovině a v rovině vojenské mezi Armádu ČR, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž. Prezident má v rámci této pravomoci spíše obřadní úlohu.⁷⁹ Takovou úlohu má i v případě přijímání vedoucích zastupitelských misí.⁸⁰ Odpovědnost za výkon těchto pravomocí tudíž není třeba řešit.

V mezích ostatních pravomocí dle čl. 63 odst. 1, potažmo pravomocí daných prezidentovi zákonem na základě druhého odstavce téhož článku, vydává ve valné většině případů rozhodnutí, k jejichž platnosti je nutná kontrasignace dle odstavce třetího.⁸¹ Vlivem kontrasignace je samostatnost postupu prezidenta při výkonu těchto pravomocí značně omezená. Prezident se sice může zcela samostatně rozhodnout např. dle čl. 63 odst. 1 písm. k) udělit amnestii, nicméně její faktické udělení závisí na úvaze premiéra, zda takové rozhodnutí podepíše, či nikoliv. U pravomoci jmenovat a povyšovat generály podle písm. g) je dokonce omezen v tom, že bez návrhu vlády nemůže rozhodnutí o jmenování a povýšení generálů vydat.⁸² Navíc u pravomoci podle písm. i) je dlouhodobě zavedena praxe, že prezident republiky jmenuje soudce ze seznamu osob doporučených mu vládou.⁸³ Touto iniciací procesu jmenování však vyjadřuje vláda pouze vůli, že prezidentovo rozhodnutí o jmenování doporučené osoby bude premiérem spolupodepsáno. Prezident tedy nemá povinnost takovou osobu soudcem jmenovat.⁸⁴ Obdobně je tomu tak i v případě pověřování a odvolávání vedoucích zastupitelských misí podle písm. e).⁸⁵ Nicméně u těchto dvou pravomocí nelze

⁷⁹ MOLEK, Pavel. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. (eds). *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 761 – 762 (čl. 63 Ústavy).

⁸⁰ VYHNÁNEK: *Ústava České republiky...*, s. 762 (čl. 63 Ústavy).

⁸¹ Kontrasignace se nevyžaduje u podnětu k rozhodnutí jiného orgánu (např. podání návrhu ÚS na zrušení právního předpisu), neboť se nejedná o rozhodnutí ve smyslu čl. 63 odst. 3 Ústavy. Viz náleze Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93, bod II.

⁸² § 7 odst. 4 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů

⁸³ VYHNÁNEK: *Ústava České republiky...*, s. 769 (čl. 63 Ústavy).

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007, bod VI. 1.

⁸⁵ VYHNÁNEK: *Ústava České republiky...*, s. 763 (čl. 63 Ústavy).

prezidentovi upřít jeho případný samostatný postup. Ten by však mohl narazit na jeho neakceptaci vládou.

2.3.3 Odpovědnost za výkon pravomocí dle čl. 62 Ústavy

Vzhledem k tomu, že prezident republiky je z výkonu funkce neodpovědný, zdálo by se na první pohled, že za všechny nekontrasigované pravomoci (čl. 62 Ústavy) nenese nikdo odpovědnost. Nicméně opak je pravdou, neboť některé z těchto pravomocí jsou vykonávány v součinnosti s jiným ústavním orgánem. Mezi takové pravomoci se řadí jmenování dalších členů vlády, které nemůže prezident učinit bez návrhu předsedy vlády [článek 62 písm. a)].⁸⁶ Dále pak to je pravomoc jmenovat soudce ÚS dle čl. 62 písm. e) Ústavy, která je uskutečňována se souhlasem Senátu dle čl. 84 odst. 2 Ústavy. Výčet součinnostních aktů dle čl. 62 uzavírá pravomoc jmenovat prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) dle čl. 62 písm. j) Ústavy, která se děje na základě návrhu PS dle čl. 97 odst. 2 Ústavy. Podle J. Kudrny jsou to právě tyto orgány, které nesou za takové akty odpovědnost, neboť opačný výklad by byl v rozporu se zásadou republikanismu, která je jedním ze základních pravidel českého ústavního systému.⁸⁷ Tato zásada totiž kromě toho, že se každý občan může rovným způsobem ucházet o veřejné funkce, stanoví, že každý veřejný činitel je z výkonu své funkce odpovědný.⁸⁸

Nicméně vedle výše uvedených „jmenovacích“ pravomocí zde zbývají další nekontrasigované pravomoci, ohledně nichž s přihlédnutím k čl. 54 odst. 3 platí, že za jejich výkon nikdo neodpovídá. Jsou tedy i tyto akty prezidenta v souladu se zásadou republikanismu? Za účelem zodpovězení této otázky jsem proto tyto pravomoci rozdělil na ty, k jejichž výkonu je prezident povinen a na ty, v jejichž rámci má prezident určitou volnost uvážení.

Nejdříve se zaměřím na akty, které je prezident povinen učinit, aniž by mu právní řád dával při nich možnost výběru z několika alternativ. Prvním z těchto aktů je podle čl. 62 písm. a) ve spojení s čl. 73 odst. 2 a 4 Ústavy povinnost prezidenta přijmout demisi vlády, jestliže PS nevyšlova důvěru, respektive vyslova nedůvěru.

Dalším takovým aktem je rozpuštění PS, a to na základě jejího usnesení, s nímž vyslova souhlas třípětinová většina všech poslanců [čl. 63 písm. c) ve spojení s čl. 35 odst. 2 Ústavy]. Tuto pravomoc by bylo však možné teoreticky zařadit mezi výše uvedené

⁸⁶ Člena vlády může prezident odvolat rovněž pouze na návrh předsedy vlády (čl. 74 Ústavy).

⁸⁷ KUDRNA: *Přímá volba prezidenta...*, s. 11.

⁸⁸ Tamtéž, s. 10.

tzv. součinnostní pravomoci, neboť prezident rozpouští PS na návrh. Nicméně proti jeho zařazení do součinnostních pravomocí hovoří skutečnost, že hned v okamžiku rozpuštění by zde nebyl žádný orgán, který by za tento akt prezidenta odpovídal.

Povinností prezidenta je také pověření vlády, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal, vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády [čl. 62 písm. d) Ústavy]. To, že je prezident k takovému povinen, vyplývá z koncepce nutnosti permanentního působení výkonné moci, dle které v právním státě není žádoucí, aby kterákoliv moc ve státě nebyla po určitou svým vrcholným orgánem vykonávána.⁸⁹ Tuto povinnost má prezident však pouze za předpokladu, že bezprostředně po demisi či odvolání vlády nejmenuje nového premiéra a na jeho návrh další členy vlády.⁹⁰

Další dvě pravomoci, k nimž je v souladu s dikcí článků Ústavy prezident povinen, se od výše uvedených liší tím, že v případě jejich nevyužití není nikterak ovlivněno, zda bude to, co je předmětem dané pravomoci uskutečněno, či nikoliv. První z nich je svolání zasedání PS prezidentem republiky podle čl. 62 písm. b), kdy pro případ, že prezident takové zasedání nesvolá, čl. 34 odst. 1 Ústavy stanoví začátek zasedání PS na třicátý den po dni voleb. Poslanci se tedy sejdou i přes řádné nesvolání PS prezidentem. Druhou pravomocí, k jejímuž výkonu by prezident z teoretického hlediska nemusel přistoupit, nicméně z hlediska ústavní dikce by ji měl bez výjimky uskutečňovat, je podepisování zákonů [čl. 62 písm. i) Ústavy]. Případná nečinnost prezidenta zde na rozdíl od svolání zasedání PS totiž není řešena ústavou, nýbrž pouhým výkladem, pomocí něhož dojdeme k závěru, že absence podpisu prezident nijak nebrání vyhlášení zákona.⁹¹ O možnosti nepodepsat zákon by zde nebylo vůbec pojednáváno, kdyby ji nezačal praktikovat druhý český prezident V. Klaus. Ten, když mu byl postoupen zákon č. 292/2004 Sb., o zásluhách Edvarda Beneše, tento zákon nepodepsal ani nevrátil. Podobně postupoval i v dalších dvanácti případech. Tento postup byl kritizován mnoha ústavními právníky jako porušení povinnosti uložené prezidentovi Ústavou.⁹² Zcela opačný postoj zaujímá Zdeněk Koudelka, který vyjádření nesouhlasu se zákonem jeho nepodepsáním či nevetováním, vnímá jako ústavní zvyklost.⁹³

Pro všechny tyto výše rozebrané pravomoci přitom platí, že jejich výkonem nemůže být způsobena žádná škoda.⁹⁴ Prezident totiž plní v těchto případech pouze povinnosti striktně

⁸⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/07, bod 49.

⁹⁰ HERC: *Ústava České republiky...*, s. 585 (čl. 62 Ústavy).

⁹¹ Tamtéž, s. 595.

⁹² HERC: *Ústava České republiky...*, s. 505 (čl. 51 Ústavy).

⁹³ KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 99.

⁹⁴ KUDRNA: *Přímá volba prezidenta...*, s. 10.

stanovené Ústavou, v jejichž rámci nemá možnost volby mezi určitými alternativami. Vzhledem k tomu, že odpovědnost za výkon těchto pravomocí nemůže tedy fakticky nastat, jsou tyto akty v souladu se zásadou republikanismu. Pokud by však prezident i přes povinnost uloženou mu Ústavou takový akt neprovedl, odpovědnost by v takovém případě nesl. Zde by se však jednalo o odpovědnost ústavněprávní, kterou má prezident dle čl. 65 odst. 2 Ústavy.

Při výkonu zbývajících pravomocí podle článku 62 má prezident určitou míru uvážení. Tato míra uvážení může spočívat buď v tom, zda takovou pravomoc vůbec využije, anebo ve výběru osoby v rámci jeho pravomoci jmenovat takovou osobu do určité funkce. Do první skupiny takových pravomocí řadím přijímání demise v případech, kdy ji prezident není povinen přijmout, rozpouštění PS podle čl. 35 odst. 1 Ústavy, odpouštění a zmírňování trestů uložených soudem, zahlazování odsouzení a vetování zákonů s výjimkou zákona ústavního. Do druhé skupiny pak řadím jmenování předsedy vlády, jmenování předsedy a místopředsedů ÚS a NS a jmenování členů Bankovní rady ČNB.

Prezident může zvážit, zda demisi přijme, či nepřijme, pokud ji nepodává celá vláda z důvodů popsaných v čl. 73 odst. 2 Ústavy. Vyplývá to z odstavce třetího a contrario. Pokud předseda vlády nebo člen vlády prostřednictvím předsedy vlády podá do rukou prezidenta republiky demisi, nemusí ji tedy prezident nutně přijmout. Rozhodnutí nepřijmout demisi by však měl učinit až po důkladném zvážení všech relevantních okolností, které by vedlo prezidenta k závěru, že by přijetí takové demise, jednoduše řečeno, přineslo více škody než užítku. Pokud prezident demisi premiéra nepřijme i přes to, že si přijetí demise daná politická situace nutně vyžaduje, měla by se v případě nepřijetí demise předsedy vlády ke slovu dostat PS, která může vládě vyslovit nedůvěru. Nepřijme-li prezident demisi jiného člena vlády, ačkoliv by to bylo vzhledem k okolnostem žádoucí, může předseda vlády prezidentovi podat návrh na jeho odvolání. V těchto případech je totiž prezident takovou demisi přijmout. Není-li vyslovena vládě nedůvěra, respektive nevyslovena důvěra, pak nese odpovědnost za nepříznivé důsledky, které by mohly plynout z pokračování této vlády, odpovědnost PS. To samé platí pro předsedu vlády, nepodá-li prezidentovi návrh na odvolání člena vlády, jehož demisi prezident předtím nepřijal. Tato samostatná pravomoc prezidenta je tedy se zásadou republikanismu v souladu.

Rozpustit PS může prezident ve čtyřech situacích předvídaných čl. 35 odst. 1 Ústavy. Podle písm. a) tohoto článku může prezident rozpustit PS, jestliže ta nevyslovila důvěru nově jmenované vládě, jejíž předseda byl prezidentem jmenován na návrh předsedy PS. Pokud vyjdeme z výkladu, že i následující jmenování premiéra by se mělo dít na návrh předsedy PS, má prezident v takové situaci dvě možnosti, buď PS rozpustit, nebo vyčkat na případný další

návrh předsedy PS. Vzhledem k tomu, že k takovému návrhu již není předseda PS dle Ústavy povinen, měl by prezident v případě, že takový návrh není učiněn, PS rozpustit.⁹⁵ Existuje i názor, že po nevyslovení důvěry vládě jmenované na třetí pokus nemá prezident jinou možnost než PS rozpustit.⁹⁶ Výklad, dle něhož se po nevyslovení důvěry vládě, jejíž předseda byl jmenován na návrh předsedy PS, celý „kolotoč“ jmenování opakuje, tj. že čtvrtým a pátým pokusem jmenování premiéra disponuje prezident a šestým pak znovu předseda PS⁹⁷, by mohl vést, nevyužije-li prezident svoji pravomoc PS rozpustit, k ochromení ústavního systému, za něž by vzhledem k neodpovědnosti prezidenta nikdo nenesl odpovědnost.

Dále může prezident PS rozpustit, neusnese-li se PS do tří měsíců o vládním návrhu zákona, s jehož projednáním spojila vláda otázku důvěry [čl. 35 odst. 1 písm. b)]. Tato pravomoc v rukou neodpovědného prezidenta není dle mého názoru v rozporu se zásadou republikanismu, neboť prezident využitím této pravomoci pouze reaguje na stav, který vznikl v důsledku neakceptování žádosti vlády PS usnést se o vládním návrhu zákona, s jehož projednáním vláda spojila otázku důvěry, do tří měsíců od jeho předložení. Je to tedy PS, která svojí pasivitou vůči vládnímu návrhu zákona poskytuje prezidentovi možnost svoji pravomoc využít.

Poslední dvě „rozpouštěcí“ možnosti prezidenta podle písm. c) a d) souvisí rovněž s určitou pasivitou PS. I tyto samostatné pravomoci jsou v souladu se zásadou republikanismu, neboť za situaci vzniklou přerušением zasedání PS po dobu delší než sto dvacet dnů v roce či nezpůsobilosti PS po dobu delší tří měsíců se usnášet nesou odpovědnost zejména sami poslanci, nikoliv neodpovědný prezident republiky. Poslanci mají totiž možnost tuto situaci, jež může zkomplikovat schvalování důležitých zákonů pro ČR, vyřešit v prvním případě tím, že alespoň pětina z nich požádá předsedu PS o svolání schůze⁹⁸, ve druhém pak tím, že se poslanci sejdou v počtu nutném pro usnášeníschopnost PS. Požádat o svolání schůze v době přerušení zasedání může vláda i prezident.⁹⁹

Ani právo prezidenta vetovat obyčejné zákony podle písm. h) není v rozporu se zásadou republikanismu. Tento pokus prezidenta znemožnit vstup zákona v platnost může být totiž zvrácen hlasy alespoň 101 poslanců. Je tedy na PS, aby prezidentovo veto přehlasovala,

⁹⁵ HERC: *Ústava České republiky...*, s. 365 (čl. 35 Ústavy).

⁹⁶ BAHÝLOVÁ, Lenka. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. (eds). *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 657 (čl. 54 Ústavy).

⁹⁷ HERC: *Ústava České republiky...*, s. 364 (čl. 35 Ústavy).

⁹⁸ Čl. 34 odst. 3 Ústavy.

⁹⁹ Tamtéž

a předešla tak tomu, že příslušný návrh zákona by musel celý legislativní proces absolvovat znovu.

Co však není se zásadou republikanismu v souladu je pravomoc odpouštět a zmírňovat tresty uložené soudem (tzv. agraciace) a pravomoc zahlazovat odsouzení (tzv. rehabilitace) [čl. 62 písm. g) Ústavy].¹⁰⁰ Zde totiž prezident postupuje výhradně sám, aniž by reagoval na chování jiného subjektu ústavního práva. Jedná se o natolik závažný zásah do dělby moci, aby tato pravomoc byla v rukou neodpovědného prezidenta a žádný jiný subjekt za její výkon nenesl odpovědnost.

Z druhé skupiny pravomocí, v jejichž rámci může uplatnit prezident určitou míru uvážení, nejsou v rozporu se zásadou republikanismu jmenování předsedy a místopředsedů ÚS a Nejvyššího soudu (dále jen „NS“). Osoby do vedení ÚS jmenuje výhradně ze soudců tohoto soudu, kteří byli prezidentem jmenováni se souhlasem Senátu, kdy právě horní komora přebírá za toto jmenování odpovědnost. S použitím jazykového výkladu by sice bylo možné toto pravidlo obejít, nicméně je nutné toto ustanovení vyložit pomocí výkladu systematického.¹⁰¹ Existuje však dle mého názoru riziko, že by mohl přímo zvolený prezident z důvodu své silnější legitimacy využít jazykového výkladu s poukazem na judikaturu ÚS, dle které nelze Ústavu vykládat pomocí prostého zákona.¹⁰² Teprve zákon totiž explicitně stanoví, že prezident jmenuje předsedu a místopředsedu ze soudců ÚS.¹⁰³ Zřejmě i z důvodu předejití sporu mezi prezidentem a Senátem ohledně jmenování funkcionářů ÚS byla do vládního návrhu zákona zařazena i novela, která by v čl. 62 písm. e) měla změnit slovo „jeho“ slovy „a z nich jeho“.¹⁰⁴

Také v případě předsedy a místopředsedů NS je omezen tím, že jimi může jmenovat pouze soudce z řad tohoto soudu. Jazykový výklad ustanovení nás sice vede k tomu, že prezident může na tyto funkce jmenovat i soudce, kteří u NS nepůsobí, nicméně v současné době probíhá takové jmenování výše uvedeným způsobem, a to dle výkladu ÚS provedeného v souvislosti s řešením „kompetenčního“ sporu tehdejší předsedkyně NS Ivy Brožové a tehdejšího prezidenta V. Klause ve věci jmenování Jaroslava Bureše místopředsedou tohoto soudu.¹⁰⁵ Prezident tedy vybírá tyto funkcionáře ze soudců, jež byly k NS přiděleni nebo

¹⁰⁰ KUDRNA: *Přímá volba prezidenta...*, s. 11.

¹⁰¹ FILIP, Jan. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. (eds). *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 717 (čl. 62 Ústavy).

¹⁰² Nález Ústavního soudu ze dne 12. září 2007, sp. zn. Pl. ÚS 87/06, bod II.9.

¹⁰³ § 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění právních předpisů.

¹⁰⁴ Čl. 62 písm. e) vládního návrhu... (Sněmovní tisk 506).

¹⁰⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 12. září 2007..., bod VIII.50.

přeložení ministrem spravedlnosti se souhlasem předsedy tohoto soudu, a to za podmínek stanovených zákonem.¹⁰⁶ Právě na nich leží odpovědnost za výběr soudců, kteří jsou vzhledem ke svým znalostem a zkušenostem způsobilí vykonávat činnost soudce na nejvyšší instanci.

Další pravomocí, u níž volnost uvážení při jejím využití spočívá ve výběru osoby, je jmenování předsedy vlády [čl. 62 písm. a) Ústavy]. Prezident může předsedou vlády při prvním a druhém pokusu jmenovat kohokoliv, kdo splňuje pro výkon této funkce zákonné podmínky. Při jeho výběru by však měl vzít v úvahu momentální rozložení politických sil v PS. Měl by tedy jmenovat premiérem takovou osobu, která sestaví vládu, jež bude mít potenciální šanci získat v PS důvěru.¹⁰⁷ Tímto způsobem víceméně postupovali předchozí dva prezidenti. Nicméně odlišně oproti praxi z minulých let postupoval nynější, přímou volbou zvolený, prezident M. Zeman, jak ostatně bylo již zmíněno výše. Existuje již tedy precedens, dle kterého mohou teoreticky v budoucnu postupovat i další prezidenti. Ústava sice zná pojistku v podobě jmenování předsedy vlády na návrh předsedy PS, ale k její realizaci může vzhledem k tomu, že Ústava nepočítá s lhůtami, dokdy má prezident od podání demise vlády jmenovat vládu novou, dojít za hodně dlouhou dobu. Během této doby může mít prezident skrze jemu loajální vládu významný vliv na politické vedení veřejné správy. Jmenování premiéra, jehož vláda nemá reálnou šanci získat důvěru, může vést k destabilizaci ústavního systému, za kterou by vzhledem k neodpovědnosti prezidenta nikdo nenesl ústavněpolitickou odpovědnost.

I při jmenování členů Bankovní rady ČNB podle čl. 62 písm. k) je prezident omezen toliko zákonnými podmínkami, které musí osoba pro funkci člena Bankovní rady splňovat.¹⁰⁸ Pravomoc prezidenta jmenovat guvernéra a viceguvernéry je sice explicitně stanovena až zákonem,¹⁰⁹ což vzbuzuje dojem, že k jejich jmenování je vyžadována kontrasignace, nicméně judikaturou ÚS bylo dovozeno, že i jmenování funkcionářů ČNB je obsahem nekontrasignované pravomoci prezidenta.¹¹⁰ V souvislosti s touto jmenovací pravomocí se nabízí otázka, z jakého důvodu je v rukou neodpovědného prezidenta, a to bez jakéhokoliv dalšího omezení. ÚS za tímto důvodem vidí záruku nezávislosti ČNB, jež by případným souhlasem vlády složené z jedné či více politických stran ohrožena.¹¹¹ Obdobný pohled na věc

¹⁰⁶ § 67 odst. 1, § 70, § 71 odst. 2, § 73 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁷ MOLEK: *Ústava České republiky...*, s. 711 (čl. 62 Ústavy).

¹⁰⁸ § 6 odst. 6 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ Tamtéž, § 6 odst. 2.

¹¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2001..., bod II. 4.

¹¹¹ Tamtéž

mají např. Jan Filip¹¹² či Vít Šťastný.¹¹³ Argumentace zárukou nezávislosti ČNB však dle mého názoru trochu pokulhává, neboť i NKÚ je podobně jako ČNB nezávislý orgán, jehož prezidenta a viceprezidenta jmenuje prezident republiky na návrh PS, tedy sboru složeného z politiků. Činnost ČNB spočívající v péči o cenovou stabilitu je natolik významná a důležitá, že v jejím čele by měly být osoby, za jejichž výběr by měla být někým nesena ústavněpolitická odpovědnost. V současné době má tedy prezident nekontrolovatelnou možnost do této činnosti zasahovat výběrem konkrétní osoby. Proto souhlasím s J. Kudrnou, že jmenování členů Bankovní rady ČNB je v rozporu se zásadou republikanismu.¹¹⁴

2.3.4 Řešení mezer v odpovědnosti za výkon některých pravomocí

V předchozí podkapitole byly identifikovány pravomoci prezidenta republiky, za jejichž výkon fakticky nikdo neodpovídá. Tuto mezeru znamenající rozpor se zásadou republikanismu lze odstranit buď tím, že daná pravomoc bude vykonávána v součinnosti s jiným subjektem ústavního práva, anebo že za její výkon tento subjekt přímo převezme ústavněpolitickou odpovědnost.

Součinnost s jiným ústavním orgánem se nabízí u jmenování členů Bankovní rady ČNB, a to v podobě souhlasu Senátu s tímto jmenováním. Ostatně s touto variantou počítá i současný vládní návrh na změnu Ústavy.¹¹⁵ Senát je sice na rozdíl od PS komorou, která je do jisté míry odtržena od každodenní politiky a vlády,¹¹⁶ nicméně vzhledem k obsazení senátorských křesel zástupci politických stran, které mají v PS nadpoloviční většinu, může docházet skrze tyto zástupce k ovlivňování výběru osob na pozice členů Bankovní rady ČNB, což může kolidovat s výše deklarovanou zárukou nezávislosti ČNB. Kromě toho se můžeme setkat i s názorem, že by měla být pravomoc jmenovat členy Bankovní rady ČNB přesunuta mezi kontrasignované pravomoci.¹¹⁷ Zde je však vliv politických stran na jmenování členů zcela zjevný.

Zařazením mezi kontrasignované pravomoci by mohla být řešena také mezera v odpovědnosti za agraciaci a rehabilitaci. Tímto způsobem byla vyřešena odpovědnost

¹¹² FILIP: *Ústava České republiky...*, s. 736 (čl. 62 Ústavy).

¹¹³ ŠŤASTNÝ, Vít. In KLÍMA, Karel a kol. (eds). *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 478 (čl. 62 Ústavy).

¹¹⁴ KUDRNA: *Přímá volba prezidenta...*, s. 11.

¹¹⁵ Čl. 62 písm. k) vládního návrhu... (Sněmovní tisk 506).

¹¹⁶ KUDRNA: *Přímá volba prezidenta...*, s. 25.

¹¹⁷ PAVLÍČEK, Václav. *Ústava ČR v evropském kontextu, tradice státnosti, suverenita a problém odpovědnosti*. In GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds). *20 let Ústavy České republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 68.

za abolicí, kterou se rozumí nařízení prezidenta, aby se trestní řízení nezahajovalo a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo.¹¹⁸

Co však nelze logicky překlenout kontrasignací nebo součinností s jiným ústavním orgánem je v předchozí podkapitole nastíněná situace, která může vzniknout po prvním pokusu jmenování premiéra a následném nevyslovení důvěry jeho vládě. Teoreticky by ji šlo vyřešit tím, že by Ústava stanovila lhůtu, do které by měl prezident od podání demise vlády nebo od jejího odvolání povinnost jmenovat nového premiéra. Striktně stanovená lhůta by však mohla prezidentovi zbytečně svazovat ruce v případě, kdy se chová jako pouhý moderátor vyjednávání mezi politickými stranami,¹¹⁹ v jejichž rámci nechává dotčeným politickým stranám volnost při výběru kandidáta na nového premiéra. Tato vyjednávání mohou být s ohledem na pluralitu stran s rozdílným politickým programem zdlouhavá, a striktně stanovená lhůta by tak tento akceptovatelný postup prezidenta mohla zmařit. Z tohoto důvodu vidím jako jediné rozumné řešení této situace založit ústavněpolitickou odpovědnost prezidenta, kterou by měl vzhledem ke způsobu jeho zvolení vůči lidu. Tato odpovědnost by pak mohla být realizována prostřednictvím lidového hlasování, v němž by lid hlasoval o odvolání prezidenta. PS by tak měla v případě možnosti toto hlasování iniciovat účinný nástroj, jímž by mohla zamezit svévolnému jednání prezidenta, který by nerespektoval výsledky vyjednávání politických stran ohledně složení nové vládní koalice. Prezident by byl totiž pod vlivem hrozby iniciace lidového hlasování o jeho odvolání nucen respektovat rozložení sil v PS. Institut odvolatelnosti hlavy státu by proto dle mého názoru dal aktivistickému prezidentovi jasně najevo, že těžiště veškerého politického rozhodování leží v PS, potažmo v jí odpovědné vládě. Nutno dodat, že ústavněpolitická odpovědnost v tomto smyslu by se mohla uplatnit i pro řešení dvou výše uvedených mezer v odpovědnosti.

Varianta tohoto řešení není v odborných a politických kruzích žádnou neznámou. Založení ústavněpolitické odpovědnosti prezidenta republiky stran zavedení jeho odvolatelnosti připouští kupř. Aleš Gerloch¹²⁰ či Jan Kysela.¹²¹ S možností odvolávat

¹¹⁸ Čl. 63 odst. 1 písm. j) Ústavy.

¹¹⁹ WINTR, Jan. Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 31.

¹²⁰ GERLOCH, Aleš. K problematice postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR de constitutione lata a de constitutione ferenda. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 40.

¹²¹ KÖNIGOVÁ, Marie. *Češi si zvolili prezidenta, odvolat ho nemohou. V jiných zemích to ale jde* [online]. Novinky.cz, 4. února 2013 [cit. 6. února 2017]. Dostupné na: <http://www.novinky.cz/domaci/292134-cesi-si-zvolili-prezidenta-odvolat-ho-nemohou-v-jinych-zemich-to-ale-jde.html>.

prezidenta počítal i návrh poslanců České strany sociálně demokratické na změnu Ústavy z roku 2010, jenž však byl v prvním čtení zamítnut.¹²² Nicméně odvolatelnost prezidenta jako nutný předpoklad jeho ústavněpolitické odpovědnosti nevnímá M. Antoš, neboť by museli být na základě této konstrukce odvolatelní i poslanci a senátoři. Ústavněpolitickou odpovědnost prezidenta republiky tedy vyvozuje, podobně jako u poslanců a senátorů, již ze způsobu jeho volby.¹²³ Ústavněpolitickou odpovědnost totiž chápe jako „*povinnost skládat účty ze své činnosti, a to s rizikem nezvolení v příštích volbách.*“¹²⁴ Odvolatelnost prezidenta lidovým hlasováním je však možné ospravedlnit tím, že je podobně jako vláda exekutivním orgánem, která je taktéž „odvolatelná“ PS, tedy subjektem, který ji sice nevolí, ale vyslovuje jí důvěru, jež je podmínkou jejího dalšího fungování. Navíc proti vyvození ústavněpolitické odpovědnosti prezidenta již ze způsobu volby hovoří fakt, že je nadále v Ústavě zakotvena neodpovědnost prezidenta republiky. Pokud měl ústavodárce v úmyslu v souvislosti se zavedením přímé volby učinit z prezidenta nositele ústavněpolitické odpovědnosti, měl dle mého názoru vypustit z Ústavy ustanovení o jeho neodpovědnosti.

¹²² Čl. 66a návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (Sněmovní tisk 7, VI. volební období).

¹²³ ANTOŠ: *Pravomoci prezidenta...*, s. 33.

¹²⁴ Tamtéž

3 Odvolatelnost prezidenta ve vybraných evropských zemích

3.1. Slovensko

3.1.1 Ústavněpolitická odpovědnost za výkon pravomocí prezidenta SR

Postavení prezidenta v ústavním systému Slovenské republiky (dále jen „SR“) je upraveno v prvním oddílu hlavy šesté ústavního zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava SR“). Je tedy podobně jako český prezident součástí moci výkonné. Prezident SR je volen přímou volbou, která byla zavedena ústavním zákonem č. 9/1999 Z. z. Před účinností tohoto ústavního zákona byl prezident volen Národní radou SR (dále jen „NR SR“). Vůči tomuto orgánu byl také ústavněpoliticky odpovědný, neboť NR SR měla dle původního čl. 106 Ústavy SR právo prezidenta odvolat, pokud by s návrhem na odvolání vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců. Nicméně NR SR tak mohla učinit pouze z taxativně stanovených důvodů, kterými byly činnost směřující proti svrchovanosti a územní celistvosti SR anebo činnost směřující k odstranění demokratického ústavního zřízení SR.¹²⁵ Takto stanovené důvody pro odvolání prezidenta nás mohou vést k tomu, že se jednalo spíše o ústavněprávní odpovědnost, dle Marka Domina však proti takovému chápání hovoří skutečnost, že vymezené skutky byly formulovány velmi obecně, a proto mohlo být pod ně subsumováno prakticky cokoliv. Dále pak Domin poukazuje také na politický charakter orgánu, který měl o odvolání rozhodovat.¹²⁶

Ústavněpolitická odpovědnost sice není v Ústavě obdobně jako před rokem 1999 explicitně vyjádřena, nicméně ji lze opět vyvodit z možnosti prezidenta odvolat podle čl. 106 Ústavy SR.¹²⁷ Tuto odpovědnost má vůči lidu, tedy subjektu, který ho může před uplynutím jeho volebního období z funkce sesadit.¹²⁸ Nutno však dodat, že závěr o ústavněpolitické odpovědnosti prezidenta SR není tak zcela jednoznačný, jak se na první pohled může zdát. Někteří ústavní právníci totiž poukazují na znění čl. 101 odst. 1 věty třetí Ústavy SR, která spíše svědčí o prezidentově neodpovědnosti.¹²⁹ Ta totiž stanoví, že „prezident vykonává svůj úrad

¹²⁵ Čl. 106 Ústavy SR ve znění před novelou č. 9/1999 Z. z.

¹²⁶ DOMIN, Marek. Ústavno-politická zodpovednosť prezidenta Slovenskej republiky včera, dnes a zajtra. In SOMBATI, Ján (ed). *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – právne reflexie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2015, s. 17 – 18.

¹²⁷ KANÁRIK, Imrich. Forma vlády v Slovenskej republike (ústavné postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov – súčasný stav, perspektívy). In OROSZ, Ladislav (ed). *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 224.

¹²⁸ Tamtéž, s. 235.

¹²⁹ PALÚŠ, Igor, SOMOROVÁ, Eudmila. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 3. vydání. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010, s. 357.

podle svého svědomí a přesvědčení a není vázán příkazy.“¹³⁰ Neodpovědnost prezidenta z tohoto důvodu dovozuje také důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 9/1999 Z. z.¹³¹ Dle Jána Sváka a Ľubora Cibulky však lze toto ustanovení vyložit i tak, že prezident je nadstranický, respektive nezávislý na jiných ústavních orgánech.¹³² Vzhledem k tomu, že z odvolatelnosti prezidenta lidovým hlasováním vyplývá jeho vázanost příkazy občanů, bylo by vhodné, aby věta o nevázanosti příkazy byla z čl. 101 odst. 1 vypuštěna.¹³³

Prezident SR však není odpovědný za výkon všech svých pravomocí, které jsou obsaženy v čl. 102 odst. 1 Ústavy SR. K platnosti pověření a odvolání vedoucích diplomatických misí podle písm. c), udělení amnestie podle písm. j) a vydání rozhodnutí v rámci vrchního velení ozbrojených sil podle písm. k) je totiž nutná kontrasignace předsedy vlády nebo jím pověřeného ministra, skrze níž za rozhodnutí prezidenta přebírá odpovědnost vláda.¹³⁴ Z převzetí odpovědnosti za výkon těchto tří pravomocí vládou tedy vyplývá, že prezident nemůže být odvolán lidovým hlasováním z důvodu, které pramení z kontrasignovaného rozhodnutí.¹³⁵ Vyvolání lidového hlasování o odvolání z tohoto důvodu sice Ústava SR nezakazuje, nicméně vzhledem k politické povaze kontrasignace snad k němu ani nemůže logicky dojít. Předseda vlády nebo jím pověřený příslušný ministr může totiž kontrasignaci rozhodnutí prezidenta odmítnout, pokud s ním nesouhlasí.¹³⁶ Připojí-li však ke kontroverznímu rozhodnutí prezidenta svůj podpis, může být k odpovědnosti hnána pouze vláda, popřípadě její předseda nebo její členové, a to prostřednictvím hlasování NR SR o vyslovení jejich nedůvěry.¹³⁷

Na první pohled je tedy zřejmé, že počet kontrasignovaných pravomocí prezidenta SR je výrazně menší, než je tomu u prezidenta ČR. To potvrzuje i skutečnost, že Ústava SR na rozdíl od té české neobsahuje ustanovení, jímž lze další kontrasignované pravomoci stanovit obyčejným zákonem. Oproti Ústavě ČR patří mezi samostatné pravomoci prezidenta SR udělování státních vyznamenání podle písm. i). I když nejsou zahraničněpolitické pravomoci

¹³⁰ Čl. 101 odst. 1 Ústavy SR.

¹³¹ Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. (Parlamentná tlač č. 58 z r. 1998). Citováno z DOMIN: Ústavno-politická zodpovednosť..., s. 18 – 19.

¹³² SVÁK, Ján., CIBULKA, Ľubor. *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 642.

¹³³ KANÁRIK: *Forma vlády v Slovenskej...*, s. 225.

¹³⁴ Čl. 102 odst. 2 Ústavy SR.

¹³⁵ DOMIN: *Ústavno-politická zodpovednosť...*, s. 22.

¹³⁶ GAŇA, Stanislav, GAŠPAROVIČ, Ivan. In ČIČ, Milan (ed). *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 567 (čl. 102 Ústavy SR).

¹³⁷ Čl. 114 odst. 1, 116 odst. 3, 6 Ústavy SR.

prezidenta SR zařazeny mezi kontrasignované pravomoci, nelze usoudit, že je tvůrcem zahraniční politiky SR právě prezident, neboť rozhodování o jejich zásadních otázkách spadá dle čl. 119 písm. i) Ústavy SR do působnosti vlády. Ostatní pravomoci, jež podléhají u nás kontrasignaci, vykonává prezident SR v součinnosti s jiným orgánem. Tak např. soudce jmenuje na návrh Soudní rady SR.¹³⁸

Oproti prezidentovi ČR má však prezident SR právo návrh jiného subjektu ústavního práva odmítnout. Vyplývá to z usnesení ÚS SR ve věci odmítnutí tehdejšího prezidenta Ivana Gašparoviče jmenovat NR SR navrženého Jaromíra Čižnára na post generálního prokurátora. Dle tohoto usnesení „prezident může nejmenovat kandidáta jen z důvodu, že nesplní zákonné podmínky pro jmenování, anebo z důvodu závažné skutečnosti vztahující se na osobu kandidáta, která důvodně zpochybňuje jeho schopnost vykonávat funkci způsobem nesnižujícím vážnost ústavní funkce anebo celého orgánu, jehož má být tato osoba vrcholným představitelem, anebo způsobem, který nebude v rozporu se samotným posláním tohoto orgánu, jestliže by v důsledku skutečnosti mohl být narušen řádný chod ústavních orgánů (čl. 101 odst. 1 druhá věta Ústavy SR). Prezident uvede důvody nejmenování, přičemž tyto nesmí být svévolné.“¹³⁹ Dalším příkladem takového počínání z nedávné doby může být nejmenování soudců ÚS SR prezidentem Andrejem Kiskou na návrh NR SR.¹⁴⁰ Diskrece prezidenta SR při posouzení návrhu na jmenování či odvolání vyplývá také ze slovní formulace „vymenúva a odvoláva“, která oproti slovní formulaci „vymenuje a odvolá“ nevyjadřuje povinnost jmenovat a odvolat.¹⁴¹ Slovní formulace „vymenuje a odvolá“ je použita v čl. 111 Ústavy SR u jmenování a odvolání člena vlády na návrh předsedy vlády, což omezuje prezidenta v možnosti ovlivnit složení vlády. Nicméně i přes tuto slovní formulaci připouští někteří ústavní právníci opačný výklad, podle kterého prezident může návrh premiéra na jmenování člena vlády odmítnout.¹⁴²

¹³⁸ Čl. 102 odst. 1 písm. t) ve spojení s čl. 141a odst. 5 písm. c) Ústavy SR.

¹³⁹ Usnesení Ústavního soudu SR ze dne 24. října 2012, sp. zn. PL. ÚS 4/2012, právní věta.

¹⁴⁰ SITA. *Kiska nevymenuje žiadneho z kandidátov za sudcu Ústavného súdu* [online]. Pravda.sk, 6. července 2016 [cit. 22. února 2017]. Dostupné na: <<http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/398309-kiska-nevymenuje-ziadneho-z-kandidatov-za-sudcu-ustavneho-sudu/>>.

¹⁴¹ OROSZ, Ladislav. Ústavný systém Slovenskej republiky: všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. In OROSZ, Ladislav (ed). *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 117 – 118.

¹⁴² CIBULKA, Ľubor. In ČIČ, Milan (ed). *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 587 (čl. 111 Ústavy SR).

3.1.2 Lidové hlasování o odvolání prezidenta SR

Jak již bylo naznačeno v předchozí podkapitole, lidové hlasování o odvolání prezidenta SR může vyvolat pouze NR SR, usnese-li se na jeho konání alespoň třípětinová většina všech jejích poslanců.¹⁴³ Lze ho vyvolat prakticky z jakéhokoliv důvodu, neboť oproti předchozí právní úpravě Ústava SR nestanoví důvody, pro které lze prezidenta odvolat z funkce. Lidové hlasování vyhláší předseda NR SR do 30 dnů od přijetí usnesení tak, aby se lidové hlasování konalo do 60 dnů od vyhlášení.¹⁴⁴

Oprávněný volič hlasuje tak, že křížkem označí v příslušném rámečku buďto možnost „Jsem pro odvolání prezidenta SR z funkce“, anebo možnost „Jsem proti odvolání prezidenta SR z funkce“.¹⁴⁵ Prezident je odvolán tehdy, pokud pro první možnost hlasovala alespoň nadpoloviční většina všech oprávněných voličů.¹⁴⁶ V případě, že nebyla tato podmínka splněna, prezident obligatorně rozpustí NR SR do 30 dnů od vyhlášení výsledků a začne mu plynout nové volební období.¹⁴⁷ Lze tedy shrnout, že z teoretického hlediska je procedura odvolání prezidenta SR recallem smíšeným, odvolávacím a volným.

Vzhledem k tomu, že podmínky pro vyvolání lidového hlasování a pro následné odvolání jsou velmi přísné, lze si kumulativní splnění obou podmínek stěží představit.¹⁴⁸ Podmínka úspěšného vyvolání lidového hlasování NR SR je sice mnohem snadněji splnitelná než podmínka nadpoloviční většiny všech hlasů pro odvolání prezidenta, nicméně obligatorní rozpuštění NR SR v případě neodvolání prezidenta ji nakonec činí nespílnitelnou. Tato sankce prezidenta vůči NR SR činí z lidového hlasování o odvolání prezidenta de facto neuskutečnitelný institut, neboť vzhledem k vysokému počtu hlasů nutných k odvolání prezidenta by bylo rozpuštění NR SR prakticky vždy jisté.

Kromě obav z předčasné ztráty mandátů může poslance od vyvolání lidového hlasování teoreticky odrazovat také nové pětileté volební období prezidenta, bude-li v tomto hlasování úspěšný.¹⁴⁹ Prezidentův úspěch v lidovém hlasování může totiž dle mého názoru značně posílit

¹⁴³ Čl. 106 odst. 1 Ústavy SR.

¹⁴⁴ Tamtéž

¹⁴⁵ § 42 odst. 1 písm. b), § 44 odst. 2 zákona č. 46/1999 Z. z., o způsobu volby prezidenta Slovenské republiky, o lidovém hlasování o jeho odvolání a o doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁶ Čl. 106 odst. 2 Ústavy SR.

¹⁴⁷ Tamtéž, odst. 3.

¹⁴⁸ KANÁRIK: *Forma vlády v Slovenskej...*, s. 235.

¹⁴⁹ Shodně KRUNKOVÁ, Alena. Ústavná úprava inštitutív priamej demokracie v Slovenskej republike. In OROSZ, Ladislav (ed.). *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 195.

jeho demokratickou legitimitu, a učinit z něj tak ve vzájemných vztazích s vládou a parlamentem podstatně silnějšího hráče.

Obligaturní rozpuštění NR SR je však nezbytným důsledkem neodvolání prezidenta, neboť zabraňuje zneužití tohoto institutu. Pokud by byla stanovena pouze možnost prezidenta NR SR rozpustit nebo by o takovém rozpuštění nebylo vůbec nic stanoveno, mohlo by totiž teoreticky docházet k umělému prodlužování volebního období prezidenta loajálního vůči politickým stranám majícím v NR SR kvalifikovanou většinou. Udržování loajálního prezidenta u moci by mohla tedy těmto stranám vyhovovat, neboť by jim při provádění jejich politiky takový prezident takřkajíc neházal klacky pod nohy.

Pravděpodobnost uskutečnění lidového hlasování o odvolání prezidenta by byla dle mého názoru vyšší v případě, byla-li by dána iniciace tohoto hlasování přímo občanům. Takovou iniciaci, jež by měla formu petice, by však bylo nutné podmínit takovým minimálním počtem podpisů, aby nebyla snadno zneužitelná, a zároveň aby nebyla možnost vyhlášení lidového hlasování prakticky vyloučena.¹⁵⁰

Potenciální problém zneužití iniciace lidového hlasování občany osobně spatřuji kromě nízkého počtu podpisů nutných pro vyhlášení lidového hlasování také v tom, že by v případě neodvolání prezidenta začalo prezidentovi plynout nové volební období. Vzhledem k vysokému počtu hlasů, který je nutný pro odvolání prezidenta, by mohlo totiž docházet k tomu, že by podporovatelé prezidenta úmyslně vyvolávali lidové hlasování s cílem udržet „svého“ prezidenta u moci po dobu delší než pěti let. Nijak nezasahovat do délky volebního období prezidenta pro případ jeho neodvolání by však nebylo vhodné, neboť je nutné myslet i na případy, kdy je lidové hlasování vyhlášeno z podnětu občanů, kteří skutečně chtějí prezidenta z funkce sesadit. V tomto případě by tedy postrádalo smysl, kdyby prezident nebyl za svůj úspěch v lidovém hlasování nijak kompenzován. Proto by bylo dle mého názoru vhodné, kdyby bylo volební období prezidenta v případě jeho neodvolání prodlouženo o jeden rok. Zároveň s tím by bylo žádoucí omezit počet lidových hlasování na jedenkrát za prezidentovo volební období. Druhou možností, jak zabránit zneužití tohoto institutu občany, by bylo snížení kvora týkajícího se počtu hlasů nutných pro odvolání prezidenta, neboť současná takřka 100% pravděpodobnost úspěchu prezidenta v lidovém hlasování by se výrazně snížila.

¹⁵⁰ DOMIN: *Ústavno-politická zodpovednosť...*, s. 25.

3.1.3 Ústavněprávní odpovědnost prezidenta SR

Kromě ústavněpolitické odpovědnosti nese prezident SR také odpovědnost ústavněprávní. Vyplývá to z čl. 107 Ústavy SR, dle kterého lze prezidenta SR stíhat pouze za úmyslné porušení Ústavy anebo za vlastizrady. Termín „úmyslné porušení“ Ústava SR nikterak nedefinuje. Podle komentáře se jím však rozumí „konání, kterým se porušuje některé z ustanovení Ústavy SR (překračuje se rámec pravomocí, neplní se vyžadované povinnosti)“, přičemž úmysl takového konání „je možno vnímat v duchu ustanovení trestního práva definovaných v § 15 trestního zákona č. 300/2005 Z. z. jako úmysl přímý anebo úmysl nepřímý.“¹⁵¹ Na rozdíl od Ústavy ČR se stíhání prezidenta neomezuje pouze na hrubé porušení ústavního textu. Proto je možné prezidenta SR postihovat za porušení Ústavy o jakékoliv intenzitě. Naopak Ústava ČR oproti Ústavě SR umožňuje podat ústavní žalobu na prezidenta i pro porušení způsobené nedbalostní formou zavinění. Co se týče druhého ústavněprávního deliktu, tj. vlastizrady, tak její skutkovou podstatu Ústava SR také nijak nedefinuje. Pro zjištění jejího obsahu proto znovu musíme vycházet z trestního zákona, kde je skutková podstata vlastizrady upravena v § 311.¹⁵² Vlastizrada ve smyslu Ústavy SR tedy na rozdíl od velezrady upravené Ústavou ČR není zvláštním deliktem, kterého se může dopustit pouze hlava státu.

O tom, zda prezident SR úmyslně porušil Ústavu nebo se dopustil vlastizrady, rozhoduje ÚS SR na základě obžaloby, kterou podává NR SR, jestliže s podáním této obžaloby vysloví souhlas alespoň třípětinová většina všech jejích poslanců.¹⁵³ Pokud ÚS rozhodne, že se prezident dopustil jednoho z výše uvedených ústavněprávních deliktů, ztrácí prezident prezidentskou funkci a způsobilost ji opětovně získat.¹⁵⁴ Procedura podání ústavní žaloby je tedy v současné době na Slovensku jednodušší než v ČR.

Ústava SR tedy zná dva způsoby, jak sesadit prezidenta z funkce. Vztah mezi lidovým hlasováním o odvolání a ústavní žalobou Ústava SR nijak neřeší. Nicméně vzhledem k výše uvedenému lze shrnout, že institut lidového hlasování by měl být využit zejména v případě porušení prezidentem deklarovaného politického programu a institut ústavní žaloby v případě, kdy NR SR má za to, že se prezident dopustil ústavněprávního deliktu. Nelze však vyloučit, že by se lidové hlasování nemohlo konat i z důvodu, pro který lze podat ústavní žalobu, neboť, jak již bylo uvedeno, Ústava SR nestanoví důvody, ze kterých lze lidové hlasování o odvolání

¹⁵¹ GAŇA, GAŠPAROVIČ: *Komentár k Ústave...*, s. 577 (čl. 107 Ústavy SR).

¹⁵² MAJERČÁK, Tomáš. Imunita ústavních činiteľov. In OROSZ, Ladislav (ed). *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 207.

¹⁵³ Čl. 107 Ústavy SR.

¹⁵⁴ Tamtéž

prezidenta vyvolat. Taková možnost je však vzhledem k výše uvedeným „sankcím“ plynoucím z neodvolání prezidenta velmi nepravděpodobná.

3.2. Rakousko

Slovenští ústavodárci se v případě odvolatelnosti prezidenta lidovým hlasováním zřejmě inspirovali rakouskou úpravou, neboť čl. 60 odst. 6 Spolkového ústavního zákona (dále jen „rakouská ústava“) stanoví, že „*spolkový prezident může být před uplynutím svého funkčního období odvolán lidovým hlasováním.*“¹⁵⁵ Celá procedura směřující k vyvolání lidového hlasování o odvolání prezidenta začíná v Národní radě. Zde se za přítomnosti alespoň poloviny jejích členů hlasuje o podání návrhu spolkovému kancléři, aby svolal Spolkové shromáždění. K přijetí usnesení o podání takového návrhu je zapotřebí dvoutřetinová většina odevzdaných hlasů.¹⁵⁶ V případě přijetí tohoto usnesení spolkový kancléř svolá Spolkové shromáždění, jež je složeno z členů Národní rady a Spolkové rady.¹⁵⁷ Důsledkem přijetí tohoto usnesení je také nemožnost prezidenta vykonávat svoji funkci.¹⁵⁸

Spolkovým kancléřem svolané Spolkové shromáždění pak rozhoduje o konání lidového hlasování. Vzhledem k tomu, že se na činnost Spolkového shromáždění obdobně užije jednacího řádu Národní rady¹⁵⁹, který pro přijetí usnesení o konání lidového hlasování žádné zvláštní kvorum nestanoví, použije se kvorum obecné. K přijetí tohoto usnesení je tedy zapotřebí přítomnosti alespoň jedné třetiny jejích členů a absolutní většiny odevzdaných hlasů.¹⁶⁰

Dle mého názoru není vůbec jednoduché nalézt odpověď na otázku, zda jsou podmínky pro vyvolání lidového hlasování stanovené rakouskou ústavou přísné, či nikoliv. Kvorum pro přijetí usnesení se totiž nepočítá ze všech členů rozhodujícího sboru, nýbrž pouze z členů, kteří jsou při hlasování přítomni. Z toho tedy vyplývá, že čím je počet přítomných nižší, tím je přijetí usnesení jednodušší a naopak.

Spolkový prezident v lidovém hlasování je odvolán, jestliže pro jeho odvolání platně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných voličů, kteří se lidového hlasování zúčastnili.¹⁶¹ Odvolání prezidenta lidovým hlasováním je sice na rozdíl od slovenské právní úpravy mnohem

¹⁵⁵ Čl. 60 odst. 6 rakouské ústavy.

¹⁵⁶ Tamtéž

¹⁵⁷ Tamtéž, čl. 38.

¹⁵⁸ Tamtéž, čl. 60 odst. 6.

¹⁵⁹ Tamtéž, čl. 39 odst. 2.

¹⁶⁰ § 82 spolkového zákona o jednacím řádu Národní rady, ve znění pozdějších zákonů a contrario

¹⁶¹ Čl. 45 odst. 1, čl. 46 odst. 2 rakouské ústavy.

pravděpodobnější, nicméně při nízké volební účasti reálně hrozí, že prezident bude odvolán výrazně nižším počtem hlasů, než kterým byl do funkce zvolen.

Neodvolání prezidenta má stejně jako v případě Ústavy SR za následek rozpuštění Národní rady a plynutí nového funkčního období prezidenta s tím rozdílem, že rakouská ústava neumožňuje, aby prezident setrval ve funkci po dobu delší, než je doba odpovídající součtu dvou funkčních období za sebou.¹⁶² Vzhledem k tomu, že funkční období spolkového prezidenta je dle čl. 60 odst. 5 šestileté, činí tato doba dvanáct let. Toto ustanovení tedy zabraňuje tomu, aby bylo prezidentovo funkční období donekonečna prodlužováno. Nicméně jako jeho nedostatek vnímám, že nijak nekompenzuje prezidenta za jeho úspěch v lidovém hlasování, které se konalo v průběhu jeho druhého šestiletého období. Navíc toto časové omezení se mi zdá nelogické pro případ, kdy by recall proběhl v prvním funkčním období, dejme tomu po třech letech od zvolení. Pokud by totiž v tomto recallu prezident uspěl, a běželo by mu tak nové šestileté funkční období, znamenalo by to, že by se po uplynutí těchto šesti let mohl ucházet na rozdíl od ostatních prezidentských kandidátů pouze o tříleté volební období. Z těchto důvodů by proto nebylo vhodné, kdyby se ústavodárci jiných států tímto pravidlem při případném zavádění odvolatelnosti prezidenta inspirovali.

Čl. 68 odst. 1 rakouské ústavy stanoví, že je odpovědný Spolkovému shromáždění. Tuto odpovědnost je však nutné vnímat v rovině ústavněprávní, neboť čl. 68 odst. 1 odkazuje na čl. 142, kde je upraveno rozhodování Ústavního soudního dvoru o žalobě vznesené proti prezidentovi usnesením Spolkového shromáždění pro porušení spolkové ústavy.¹⁶³ Z možnosti spolkového prezidenta odvolat v lidovém hlasování tedy můžeme vyvodit, že je ústavněpoliticky odpovědný vůči lidu.

Co se týká postavení spolkového prezidenta v ústavním systému Rakouska, tak ho lze vzhledem k jeho některým pravomocem charakterizovat jako silné. Článek 67 rakouské ústavy sice stanoví, že všechny akty prezidenta se provádějí na návrh spolkové vlády nebo spolkového ministra zmocněného vládou a že k jejich platnosti je zapotřebí spolupodpisu spolkového kancléře nebo příslušného spolkového ministra, nicméně tento postup se použije tehdy, pokud není Ústavou stanoveno něco jiného.¹⁶⁴ Tak např. návrhu a spolupodpisu jiného subjektu není zapotřebí k odvolání spolkového kancléře nebo celé spolkové vlády.¹⁶⁵

¹⁶² Tamtéž, čl. 60 odst. 6.

¹⁶³ Tamtéž, čl. 142 odst. 2 písm. a).

¹⁶⁴ Tamtéž, čl. 67 odst. 1, 2.

¹⁶⁵ Tamtéž, čl. 70 odst. 1.

3.3. Rumunsko a Island

Ústavy dalších dvou evropských států, tj. Rumunska a Islandu, sice obsahují ustanovení o možnosti prezidenta odvolat lidovým hlasováním, nicméně si myslím, že možnosti sesadit prezidenta z funkce tímto způsobem je v těchto státech přisuzován jiný účel, než je tomu v případě slovenské a rakouské ústavy, kde je jejím účelem realizace ústavněpolitické odpovědnosti.

Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy Rumunska totiž mohou obě komory rumunského parlamentu na společném zasedání vyvolat lidové hlasování o odvolání rumunského prezidenta pouze z důvodu spáchání závažného činu, který porušuje ústavu.¹⁶⁶ Formulace tohoto důvodu tedy spíše svědčí o tom, že by měla být lidovým hlasováním realizována ústavněprávní odpovědnost, nikoliv odpovědnost ústavněpolitická. Nicméně vzhledem k tomu, že o naplnění tohoto důvodu rozhoduje ryze politický orgán, je velmi pravděpodobná možnost zneužití tohoto institutu i k jiným účelům, než je porušení ústavy prezidentem.¹⁶⁷ Mimo to zná rumunská ústava také ústavněprávní odpovědnost prezidenta za velezradu, o které již rozhoduje soudní orgán, konkrétně Nejvyšší kasační a trestní soud, a to na základě obžaloby Poslanecké sněmovny a Senátu.¹⁶⁸

V případě Islandu pak svědčí o jiném účelu odvolatelnosti prezidenta lidovým hlasováním jeho neodpovědnost za akty vydané v rámci výkonné moci dle čl. 11 islandské ústavy. Vzhledem k tomu, že v islandské ústavě absentuje institut ústavní žaloby, mohl by být tedy její účel zřejmě spatřován v možnosti sesadit prezidenta pro porušení ústavy. Pravděpodobnější však bude účel spočívající ve vyvolání lidového hlasování pro porušení ústavních zvyklostí, které spočívají v tom, že islandský prezident své velmi silné pravomoci,¹⁶⁹ jimiž je dle islandské ústavy vybaven, využívá pouze minimálně.¹⁷⁰ Dodržování těchto zvyklostí je tedy důležité pro zachování rozhodující úlohy islandského parlamentu

¹⁶⁶ K vyvolání lidového hlasování o odvolání prezidenta je zapotřebí nadpoloviční většina hlasů poslanců a senátorů a také konzultace s Ústavním soudem (čl. 95 odst. 1 Ústavy Rumunska).

¹⁶⁷ Důkazem je mocenské soupeření tehdejšího premiéra Victora Ponty a prezidenta Traiana Basescu, které v roce 2012 vyústilo v neúspěšný pokus odvolat prezidenta v lidovém hlasování. Viz JEDLIČKA, Petr. *Rumunský prezident přestál i druhý impeachment, pomohla mu účast* [online]. Denikreferendum.cz, 30. července 2012 [cit. 9. března 2017]. Dostupné na: <<http://denikreferendum.cz/clanek/13657-rumunsky-prezident-prestal-i-druhy-impeachment-pomohla-mu-ucast>>.

¹⁶⁸ Čl. 96 odst. 1, 4 Ústavy Rumunska.

¹⁶⁹ Např. jmenování a odvolávání ministrů bez jakéhokoliv omezení (čl. 15 islandské ústavy), rozpuštění parlamentu (čl. 24 islandské ústavy), uplatnění práva veta, které lze přehlasovat pouze lidovým hlasováním (čl. 26 islandské ústavy).

¹⁷⁰ KOPEČEK, Lubomír. Politika v ministátu: islandský stranický a politický systém ve 20. století. *Politologická revue*, 2003, roč. 9, č. 2, s. 118 – 119. BLÁHA, Petr. Pokus o omezení pravomocí prezidenta Islandu v „nové ústavě“. *Central European Journal of Politics*, 2015, roč. 1, č. 2, s. 79.

(tzv. Althingi) v politickém systému Islandu. Oprávnění vyvolat lidové hlasování o odvolání prezidenta tedy poskytuje parlamentu možnost, jak si tuto úlohu uhájit. Toto oprávnění však bude využíváno pouze výjimečně, poněvadž ke konání lidového hlasování je zapotřebí, aby se na něm usnesly tři čtvrtiny všech jeho členů.

K odvolání islandského prezidenta je třeba nadpoloviční většina odevzdaných platných hlasů.¹⁷¹ Stejně kvorum je nutné naplnit také k odvolání prezidenta Rumunska, nicméně platnost lidového hlasování o jeho odvolání je podmíněna 50% „volební“ účastí.¹⁷² Rozpuštění iniciujícího orgánu je stanoveno pouze v islandské ústavě.¹⁷³ Úspěch islandského ani rumunského prezidenta v lidovém hlasování není tak jako v případě prezidentů našich sousedních států kompenzován plynutím nového volebního období.

¹⁷¹ Čl. 11 islandské ústavy.

¹⁷² Čl. 10 zákona o organizaci a konání referenda.

¹⁷³ Čl. 11 islandské ústavy.

4 Odvolatelnost prezidenta republiky de constitutione ferenda

4.1. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení jeho odvolatelnosti

Zavedením ústavněpolitické odpovědnosti prezidenta republiky skrze jeho odvolatelnost lidovým hlasováním by sice byla vyplněna mezera v odpovědnosti za výkon některých jeho pravomocí, nicméně její zavedení by legitimizovalo extenzivní výklad jeho ostatních samostatných (nekontrasignovaných) pravomocí, v němž je (nebo by alespoň měl být) nyní ústavně limitován deklarovanou neodpovědností. Tento výklad by se uplatnil zejména v případech, kdy prezident republiky vykonává svoji pravomoc na návrh jiného subjektu ústavního práva a spočíval by v možnosti prezidenta návrh tohoto subjektu oproti stávající praxi odmítnout podobně, jak je to praktikováno nyní na Slovensku.

První takovou pravomocí, u níž by mohl být její dosavadní výklad vlivem zavedení ústavněpolitické odpovědnosti prezidenta změněn v prezidentův prospěch, je jmenování ostatních členů vlády na návrh předsedy vlády podle čl. 68 odst. 2 a odst. 5 Ústavy. Dosavadní výklad, který je s poukazem na neodpovědnost prezidenta ústavně nejkonformnější, je vystavěn na tom, že prezident je povinen návrhu předsedy vlády vyhovět.¹⁷⁴

Domnívám se, že by ústavněpolitická odpovědnost dodala prezidentovi ústavně konformní možnost samostatně posoudit kvality kandidáta navrženého předsedou vlády na ministerský post a samostatně uvážít, zda takového kandidáta na tento post jmenuje, či nikoliv. Jediným omezením v této úvaze by mohla být pro něj obava z vyvolání lidového hlasování o jeho odvolání PS, pokud by bez závažného důvodu takové návrhy premiéra na jmenování neakceptoval. Důvodnost takové obavy by však záležela na přísnosti podmínek, které by bylo nutné pro sesazení prezidenta z funkce splnit.

Pokud by měla být i se zavedením odvolatelnosti prezidenta zachována stávající praxe, tj. že personální složení vlády je výlučně v kompetenci premiéra, měla by být povinnost prezidenta jmenovat premiérem navržené kandidáty na ministerské posty z Ústavy jasně patrná. Slovní formulace „jmenuje“, která dle mého názoru připouští dvojí výklad, tedy prezidentovu povinnost jmenování i právo prezidenta toto jmenování odmítnout, by proto měla být následně doplněna větou: „Prezident je povinen návrhu předsedy vlády vyhovět“. Nicméně i přes tuto formulaci by bylo možné, aniž by se jednalo o hrubé porušení Ústavy, v některých případech navrženou osobu ministrem nejmenovat, pokud navržená osoba vykonává činnost, která

¹⁷⁴ BRUNCLÍK, Miloš. Role prezidenta při vládních krizích. In BRUNCLÍK, Miloš, NOVÁK, Miroslav (eds). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 287.

odporuje výkonu funkce ministra (čl. 70 Ústavy)¹⁷⁵ nebo pokud by jmenování takové osoby ohrozilo svrchovanost, celistvost republiky či její demokratické uspořádání.¹⁷⁶

Co se týče odvolávání členů vlády na návrh premiéra, tak zde jiný výklad nepřichází v úvahu, neboť slovní formulace „odvolá“ jednoznačně vyjadřuje povinnost prezidenta návrhu premiéra na odvolání člena vlády vyhovět. I Dušan Hendrych, který připouští navzdory nynější neodpovědnosti prezidenta jeho možnost návrh premiéra na jmenování člena vlády odmítnout¹⁷⁷, se v případě odvolání člena vlády na návrh premiéra vyslovuje pro to, že se jedná o prezidentovu povinnost.¹⁷⁸ Přesto bych považoval za vhodné, aby výše uvedená věta o povinnosti prezidenta návrhu předsedy vlády vyhovět, byla stanovena i v případě odvolání člena vlády, neboť byla-li by tato povinnost explicitně stanovena pouze u jmenování, mohlo by to vyvolávat dojem, že oproti přechozí úpravě má prezident při posuzování návrhu premiéra na odvolání člena vlády volnost uvážení.

Nicméně při zachování současného znění čl. 62 písm. a) Ústavy by ústavněpoliticky odpovědný prezident mohl také přikročit k odvolání člena vlády i bez návrhu. Extenzivní výklad tohoto článku by navíc umožňoval také odvolání předsedy vlády, což by mělo za následek odvolání celé vlády.¹⁷⁹ Ponechání tohoto znění článku by po zavedení odvolatelnosti prezidenta bylo neslučitelné s parlamentní formou vlády, na níž je nyní založena ČR, kde je vláda odpovědná parlamentu, a nikoliv také prezidentovi.¹⁸⁰

Také u druhé nekontrasignované pravomoci, kterou prezident vykonává na návrh, tedy u jmenování prezidenta a viceprezidenta NKÚ na návrh PS podle čl. 97 odst. 2 Ústavy, by mohla být dosavadní ceremoniální úloha prezidenta vlivem zavedení jeho ústavněpolitické odpovědnosti změněna na úlohu subjektu, který může dle vlastního uvážení takový návrh odmítnout. U této pravomoci však na rozdíl od jmenování členů vlády nevidím důvod prezidentovu volnou úvahu při posuzování návrhu omezovat, neboť úvaha prezidenta, jakožto subjektu bez přímé politické vazby na vládu, je v případě utváření vedení nezávislého orgánu zcela příhodná. Z tohoto důvodu bych si dokonce dokázal představit, že by jmenování

¹⁷⁵ MOLEK: *Ústava České republiky...*, s. 842 (čl. 68 Ústavy).

¹⁷⁶ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Ústavněprávní pravidla sestavování vlády po volbách a jeho praxe. In LINEK, Lukáš a kol. (eds). *Volby do Poslanecké sněmovny 2002*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, s. 167.

¹⁷⁷ HENDRYCH, Dušan. In HENDRYCH, Dušan, SVOBODA, Cyril (eds). *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 115 (čl. 68 Ústavy).

¹⁷⁸ Tamtéž, s. 120 (čl. 74 Ústavy).

¹⁷⁹ K tomuto extenzivnímu výkladu prezidentských pravomocí se i přes nynější neodpovědnost prezidenta hlásí Z. Koudelka. Viz KOUDELKA: *Prezident republiky*, s. 114.

¹⁸⁰ Nicméně s novelizací tohoto článku ostatně již v současnosti počítá vládní návrh ústavního zákona (Sněmovní tisk 506).

funkcionářů NKÚ mohlo být zařazeno mezi výlučné pravomoci prezidenta podobně, jako je tomu nyní u ČNB. V návaznosti na takové posílení pravomoci prezidenta bych však považoval za vhodné, aby pravomoci odvolávat funkcionáře NKÚ a členy Bankovní rady ČNB byly vyjmuty z kontrasignovaných pravomocí a zařazeny mezi pravomoci nekontrasignované, přičemž výkon této pravomoci by mohl být vázán na souhlas Senátu.

S poukazem na svoji ústavněpolitickou odpovědnost by se mohl prezident oprávněně považovat za výlučného tvůrce zahraniční politiky ČR, neboť přenesení ústavněpolitické odpovědnosti za výkon pravomocí na vládu prostřednictvím kontrasignace se dle čl. 63 odst. 3 Ústavy vztahuje pouze na rozhodnutí, která nejsou v rámci zahraničněpolitických pravomocí obvykle vydávána, jak již bylo ostatně zmíněno výše. Toto by mohlo tedy vést ke sporům o rozhodující úlohu v určování zahraniční politiky mezi ním a vládou, které by vzhledem k tomu, že je dle čl. 67 Ústavy vrcholným orgánem výkonné moci, taktéž nešlo nárok na takovou úlohu upřít. Proto by měl v souvislosti se zavedením odvolatelnosti prezidenta ústavodárce explicitně stanovit, kdo je hlavním určovatelem zahraniční politiky, o což se ostatně v současné době pokouší již zmiňovaný vládní návrh ústavního zákona.

Pokud by byla zamýšlena možnost zavedení ústavněpolitické odpovědnosti prezidenta, bylo by dle mého názoru zapotřebí také zvážit, zda by mělo vůbec smysl souběžně s jejím zavedením zachovat současné nemalé množství pravomocí, které prezident vykonává v součinnosti s vládou prostřednictvím institutu kontrasignace. Pro vyřešení této otázky je třeba si uvědomit, jaký účel v českém právním řádu kontrasignace v současné době vlastně zaujímá. Jejím prvním účelem je přenesení ústavněpolitické odpovědnosti z neodpovědného subjektu na subjekt odpovědný a tím druhým je dle mého názoru omezení počtu samostatných pravomocí prezidenta, jímž je postavení prezidenta v ústavním systému oslabováno. Zavedením ústavněpolitické odpovědnosti prezidenta by byl zcela vytracen účel č. 1, a proto by připadal v úvahu pouze účel č. 2.

Kontrasignace by zřejmě neměla své opodstatnění zejména u těch pravomocí, které prezident vykonává na návrh vlády.¹⁸¹ Vydání aktu jednoho odpovědného subjektu na návrh druhého odpovědného subjektu, přičemž tento druhý subjekt by nesl za akt vydaný prvním subjektem odpovědnost, by postrádalo jakýkoliv smysl. Proto bych považoval za žádoucí, aby kontrasignace byla v těchto případech zrušena. I u ostatních pravomocí vykonávaných na návrh by se nabízelo zrušit kontrasignaci, neboť u nich je nyní zcela zjevný první účel

¹⁸¹ Např. jmenování a odvolávání předsedy Úřadu na ochranu hospodářské soutěže (§ 1 odst. 3 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů).

kontrasignace.¹⁸² Po jejím zrušení by prezident nepostupoval v rámci těchto pravomocí zcela samostatně, jelikož by byl vázán návrhem navrhujícího subjektu, a proto by nešlo o nějakém posílení pravomoci prezidenta hovořit.

Kontrasignace by však měla nadále smysl u těch pravomocí, kde by bez její existence postupoval prezident zcela samostatně a u nichž by byl dán zájem vlády mít při jejich realizaci konečné slovo, tj. např. u pověřování a odvolávání vedoucích zastupitelských misí či u udělování amnestie, jež jsou i na Slovensku vykonávány prostřednictvím kontrasignace. Ponechání kontrasignace u některých významných pravomocí by tedy bylo vhodné s ohledem na zachování v českém prostředí již tradiční parlamentní formy vlády, neboť úplným zrušením kontrasignace by bylo posíleno postavení prezidenta v ústavním systému na úkor vlády, což by dle mého názoru znamenalo inklinaci ČR k poloprezidentskému režimu.

Z výše uvedeného vyplývá, že by se případná novela Ústavy související se zavedením ústavněpolitické odpovědnosti prezidenta neměla omezit pouze na zakotvení možnosti prezidenta lidovým hlasováním odvolat, ale měla by se zabývat také pravomocemi prezidenta tak, aby bylo zřetelné, za které z nich by nesl ústavněpolitickou odpovědnost prezident a za které vláda. Nicméně vzhledem k rozsáhlosti této možné novely lze stěží předpokládat, že by se ústavodárci na její podobě shodli. Proto je pro ústavodárce zřejmě jednodušším řešením zachovat neodpovědnost prezidenta a vyplnit mezery v odpovědnosti za výkon nekontrasignovaných pravomocí tím, že tyto pravomoci budou vykonávány v součinnosti s jiným subjektem ústavního práva, o což se částečně pokouší výše zmiňovaný vládní návrh ústavního zákona. Nicméně jak již bylo výše uvedeno, nelze tímto způsobem vyřešit mezeru v odpovědnosti za jmenování předsedy vlády. Z tohoto důvodu tedy považuji za nejvhodnější řešení mezer v odpovědnosti právě zavedení ústavněpolitické odpovědnosti skrze jeho odvolatelnost v lidovém hlasování.

4.2. Lidové hlasování o odvolání prezidenta republiky

Již v kapitole zabývající se (ne)odpovědností prezidenta bylo naznačeno, že by roli iniciátora lidového hlasování mohla zastávat PS, neboť by měla v rukou prostředek, jak donutit prezidenta k respektování většiny v PS, a který by ho tedy odrazoval od libovůle při jmenování premiéra. Tento prostředek by mohl odrazovat prezidenta také od bezdůvodného odmítání návrhů vlády

¹⁸² Např. jmenování a odvolávání předsedy a inspektorů Úřadu pro ochranu osobních údajů (§ 32 odst. 1, § 33 odst. 1 zákona č. 101/2002 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

na jmenování vedoucích některých ústředních správních úřadů. Pod hrozbou vyvolání recallu by byl i v rámci kontrahovaných pravomocí nucen v případech, v nichž by nebyla nalezena s vládou shoda, se podřídit její vůli.

Ztotožňuji se tedy s názorem J. Kysely, podle kterého by to měla být PS, jež by dozorovala nad ústavněpolitickou odpovědností prezidenta, a v případě jeho nestandardního postupu by tedy mohla lidové hlasování o jeho odvolání vyvolat. Senátu by pak příslušel dozor nad ústavněprávní odpovědností.¹⁸³ K vyvolání lidového hlasování by byla podobně jako na Slovensku nutná třípětinová většina hlasů všech poslanců, což by z lidového hlasování o odvolání prezidenta činilo institut, který by byl využíván pouze ve výjimečných případech. Lidové hlasování by vyhlášoval předseda PS. Lhůty pro vyhlášení a konání lidového hlasování by mohly být taktéž inspirovány slovenskou právní úpravou. V případě iniciace lidového hlasování PS by bylo také logické po vzoru výše uvedených ústav zakotvit její obligatorní rozpuštění pro případ, že prezident odvolán nebude. Tato sankce by totiž poslance odrazovala vyvolávat lidové hlasování kvůli malichernostem, či dokonce z pouhé antipatie vůči osobě vykonávající prezidentskou funkci.

Domnívám se, že zakomponování pravidla do Ústavy po vzoru rakouské a islandské ústavy, podle kterého by byl na základě usnesení o konání lidového hlasování výkon funkce úřadujícího prezidenta pozastaven, by bylo zbytečné, neboť již samotné vyvolání lidového hlasování by mělo přimět prezidenta k určité zdrženlivosti, a odradit jej tak od dalších politických excesů, které by mu nemusely pomoci svoji funkci v recallu uhájit. Navíc by takové pravidlo postrádalo logiku s ohledem na to, že ani v případě podání ústavní žaloby, která cílí na sankcionování závažnějších činů, s tímto pravidlem Ústava v současné době nepočítá.

Kromě možnosti iniciace lidového hlasování PS by mohla být zvažována také možnost iniciace samotnými občany. Tento způsob iniciace by logicky nebyl využíván primárně za účelem řešení neshod mezi prezidentem a vládou, potažmo parlamentem, ale byl by výrazem nespokojenosti občanů se způsobem výkonu funkce přímo zvoleného prezidenta, tj. nespokojenosti s jeho chováním, které není hodné člověka, jenž by měl být v zemi nejvyšší morální autoritou. Pod takové chování by bylo možné subsumovat např. spáchání trestného činu. Pokud by však byla možnost iniciace občany zakomponována do Ústavy, musel by být stanoven takový počet podpisů potřebných k vyvolání lidového hlasování, aby se stále jednalo o výjimečný prostředek k sesazení prezidenta z funkce, jenž by nebyl zneužitelný z důvodu

¹⁸³ KÖNIGOVÁ, Marie. *Češi si zvolili prezidenta...* Dostupné na: <<http://www.novinky.cz/domaci/292134-cesi-si-zvolili-prezidenta-odvolat-ho-nemohou-v-jinych-zemich-to-ale-jde.html>>.

pouhé nesympatie vůči zvolenému prezidentovi. Toto by podle mě splňovalo cca 250 000 podpisů.

Co se týče kvora nutného pro odvolání prezidenta, tak bych určitě v tomto případě inspiraci v Ústavě SR nehledal, neboť kvorum v ní upravené je velmi přísné a jeho zakomponování do české právního řádu by přinesl zcela nepoužitelný institut. Nadpoloviční většina odevzdaných platných hlasů by byla schůdnější, nicméně by bylo žádoucí platnost lidového hlasování podmínit splněním Ústavou stanovené „volební“ účasti, jelikož by v případě nízké volební účasti bylo teoreticky možné odvolat prezidenta daleko menším počtem hlasů, než kterým byl do prezidentské funkce zvolen. Toto kvorum by však mělo být stanoveno tak, aby přimělo k lidovému hlasování přijít také příznivce prezidenta. Stanovení 50% a vyšší volební účasti nutné k platnosti lidového hlasování by totiž mohlo vést k tomu, že by prezidentovi příznivci zvolili taktiku se lidového hlasování nezúčastnit, čímž by bylo odvolání prezidenta mnohem obtížnější. Proto bych považoval za ideální volební účast nutnou k platnosti lidového hlasování ve výši 40 %. Nižší kvorum nutné pro odvolání by zároveň dávalo prezidentovi najevo, že jeho pozice není neotřesitelná, a proto by měl s ohledem na tuto skutečnost přizpůsobit výkon své funkce.

Takto stanovené kvorum by za předpokladu možnosti občanů iniciovat lidové hlasování též zamezovalo zneužití institutu sympatizanty úřadujícího prezidenta, pokud by bylo Ústavou stejně jako na Slovensku umožněno plynutí nového pětiletého období prezidenta v případě jeho neodvolání. Nejsem však zastáncem tohoto způsobu kompenzace prezidenta za jeho úspěch v lidovém hlasování. Jsem totiž toho názoru, že by lidové hlasování o odvolání v žádném případě nemělo nahrazovat klasickou volbu prezidenta, neboť plynutím nového volebního období prezidenta v důsledku jeho úspěchu v lidovém hlasování, by bylo zamezeno ostatním zájemcům se v přiměřené době ucházet o prezidentský úřad, čímž by bylo dle mého názoru zasaženo do práva rovného přístupu občanů k volené funkci dle čl. 21 odst. 4 Listiny. Pokud by však měl být prezident za svůj úspěch alespoň trochu kompenzován, dovedl bych si představit, kdyby jeho stávající volební období bylo prodlouženo, nanejvýš však o jeden rok.

Byl-li by prezident v lidovém hlasování odvolán, uvolnil by se prezidentský úřad dnem, ve kterém bylo hlasování ukončeno. Výkon pravomocí prezidenta by do inaugurace nového prezidenta příslušel předsedovi vlády a předsedovi PS podle čl. 66 Ústavy. Pro vyhlášení volby nového prezidenta republiky by se užila pravidla obsažená v čl. 56 odst. 8 větě druhé Ústavy, tj. že volbu vyhláší předseda Senátu nejpozději do deseti dnů poté a zároveň nejpozději osmdesát dnů před jejím konáním.

Zavedením odvolatelnosti prezidenta republiky lidovým hlasováním by do Ústavy přibyl vedle rozhodnutí ÚS o ústavní žalobě na prezidenta další prostředek, kterým by bylo možné prezidenta sesadit z jeho funkce před uplynutím jeho volebního období. Nebylo by praktické stanovovat důvody, z jakých by bylo možné lidové hlasování vyvolat a odlišit tak účel jeho užití od účelu ústavní žaloby, jelikož subsumování konkrétního činu pod některý z důvodů by nemuselo být vůbec jednoduché a byla by tím zbytečně komplikována cesta k vyvolání lidového hlasování, která by už i tak byla vzhledem k přísné kvalifikované většině složitá. Proto by mělo být podle vzoru ústav našich sousedů možné vyvolat lidové hlasování z jakéhokoliv důvodu. Nicméně z účelu institutu je zřejmé, že by byl užíván zejména za účelem řešení neshod mezi prezidentem a vládou, respektive PS, z důvodu nespokojenosti občanů s chováním prezidenta či neplnění jeho předvolebních slibů, které deklaroval ve volební kampani.

Závěr

Existence přímo voleného prezidenta republiky se silnou demokratickou legitimitou, jenž je na základě Ústavy ČR z výkonu své funkce neodpovědný, je v současné době nedostatkem české ústavněprávní úpravy, který by bylo třeba v budoucnu řešit. Jako řešení tohoto nedostatku se nabízí odvolatelnost prezidenta lidovým hlasováním, jež je nutným předpokladem realizace ústavněpolitické odpovědnosti prezidenta. Jejím zavedením by byly vyplněny mezery v odpovědnosti za jmenování premiéra, agraciaci, rehabilitaci a jmenování členů Bankovní rady ČNB, čímž by byl odstraněn momentální rozpor těchto nekontrasignovaných pravomocí se zásadou republikanismu, která stanoví, že každý veřejný činitel by měl být z výkonu své funkce odpovědný.

Zavedení ústavněpolitické odpovědnosti prezidenta skrze jeho odvolatelnost by se však neobešlo bez ústavních změn v oblasti pravomocí prezidenta, jelikož by prezident po zakotvení možnosti jeho odvolání již nebyl ve svém konání omezen nyní deklarovanou neodpovědností, což by legitimizovalo extenzivní výklad některých jeho pravomocí. Zachování současného obsahu pravomocí by totiž mohlo teoreticky nabourat parlamentní formu vlády, neboť by prezident mohl v důsledku uplatnění extenzivního výkladu jeho pravomocí významným způsobem ovlivňovat personální složení vlády, což by mohlo ČR nasměrovat k poloprezidentskému režimu. Kromě zpřesnění obsahu pravomocí, které by zamezilo posílení prezidenta na úkor PS a jí odpovědné vlády, by s ohledem na nabytí jeho ústavněpolitické odpovědnosti postrádalo smysl zachování současného počtu kontrasignovaných pravomocí. Zde by bylo možné se inspirovat slovenskou právní úpravou, která kontrasignaci vyžaduje pouze u těch pravomocí prezidenta, u kterých je dán zájem vlády mít při jejich realizaci konečné slovo.

Kromě podmínek, za nichž by mohla být odvolatelnost prezidenta lidovým hlasováním zakotvena v Ústavě ČR, bylo primárním cílem této práce zjistit, jak by mohla případná procedura odvolání prezidenta ČR konkrétně vypadat, tj. kdo a z jakých důvodů by mohl lidové hlasování o odvolání prezidenta vyvolat, jaký počet hlasů by byl nutný pro odvolání prezidenta a jaké ústavněprávní důsledky by měl jeho případný úspěch v tomto hlasování. Vytvořit si představu o možné podobě procedury odvolání prezidenta ČR mi pomohl rozbor ústav evropských států zakotvujících možnost prezidenta odvolat lidovým hlasováním.

Při tomto rozboru jsem zjistil, že podmínky pro vyvolání lidového hlasování se v každém z těchto států liší. Na Slovensku a na Islandu rozhoduje o vyvolání lidového hlasování kvalifikovanou většinou jednokomorový parlament, kdežto v Rakousku a Rumunsku jsou

do iniciace lidového hlasování zapojeny obě komory zdejších parlamentů. Podmínka pro následné odvolání prezidenta v lidovém hlasování se taktéž v jednotlivých státech liší, přičemž nejpřísnější je na Slovensku, kde je pro odvolání prezidenta nutné, aby pro něj hlasovala alespoň nadpoloviční většina všech voličů. Tato podmínka však ve spojení s obligatorním rozpuštěním NR SR pro případ neodvolání prezidenta činí z lidového hlasování de facto nepoužitelný institut. Pravidlo rozpuštění iniciujícího orgánu je zakotveno také v rakouské a islandské ústavě, nicméně zde není natolik odstrašujícím faktorem, jelikož pro odvolání prezidenta je nutná pouze nadpoloviční většina hlasujících voličů. K rozebraným zahraničním právním úpravám je však nutné dodat, že realizace ústavněpolitické odpovědnosti je účelem odvolatelnosti prezidenta lidovým hlasováním pouze na Slovensku a v Rakousku, kdežto v Rumunsku a na Islandu její účel směřuje spíše k vyvození odpovědnosti ústavněprávní.

Ve vztahu k odvolatelnosti prezidenta ČR lidovým hlasováním de constitutione ferenda jsem posléze dospěl k závěru, že by iniciaci lidového hlasování měli mít v rukou jak PS, tak i samotní občané, přičemž k vyvolání lidového hlasování by bylo nutné splnit podmínku kvalifikované většiny poslanců či 250 000 podpisů občanů. Dále jsem usoudil, že podmínka počtu hlasů nutných pro odvolání prezidenta by měla být stanovena tak, aby prezident nemohl vnímat svoji pozici jako neotřesitelnou. Tento předpoklad by splňovala podmínka nadpoloviční většiny odevzdaných platných hlasů, přičemž podmínka 40% volební účasti potřebné k platnosti hlasování by zabraňovala odvolání při nízké volební účasti a zároveň by motivovala prezidentovi příznivce se lidového hlasování zúčastnit. Důsledkem neodvolání by pak bylo rozpuštění PS (v případě iniciace hlasování PS) a prodloužení stávajícího volebního období prezidenta maximálně o jeden rok.

Domnívám se, že by zavedení odvolatelnosti prezidenta ČR lidovým hlasováním přineslo do českého právního řádu velmi užitečný institut, který by prezidenta donutil respektovat rozhodující úlohu parlamentu v ústavním systému a také by ho přiměl vyvarovat se excesů, které by mohly podlomit důvěru občanů v něj. Nicméně jednalo by se o natolik závažnou a rozsáhlou změnu Ústavy, že nelze v současné době očekávat shodu ústavodárců ve všech jejích bodech, které byly v této práci představeny.

Bibliografie

Monografie

- [1] BERAMENDI, Virginia a kol. *Direct democracy: The International Idea Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008. 242 s.
- [2] CRONIN, Thomas E. *Direct Democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1989. 289 s.
- [3] FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 400 s.
- [4] KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, 223 s.
- [5] PALÚŠ, Igor, SOMOROVÁ, Ludmila. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 3. vydání. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010. 558 s.
- [6] PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. 1. díl. *Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014. 364 s.
- [7] PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 196 s.
- [8] SVÁK, Ján., CIBULKA, Ľubor. *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2009, 1077 s.

Příspěvky ve sborníku

- [9] BRUNCLÍK, Miloš. Role prezidenta při vládních krizích. In BRUNCLÍK, Miloš, NOVÁK, Miroslav (eds). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 286 – 309.
- [10] DOMIN, Marek. Ústavno-politická zodpovednosť prezidenta Slovenskej republiky včera, dnes a zajtra. In SOMBATI, Ján (ed). *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – právne reflexie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2015, s. 13 – 28.
- [11] GERLOCH, Aleš. K problematice postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR de constitutione lata a de constitutione ferenda. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 35 – 41.
- [12] KANÁRIK, Imrich. Forma vlády v Slovenskej republike (ústavné postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov – súčasný stav, perspektívy). In OROSZ, Ladislav (ed). *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 217 – 242.
- [13] KLÍMA, Karel. Ústava ČR v aktuálním „auditu“ dělby moci. In MLSNA, Petr a kol. (eds). *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, s. 211 – 229.

- [14] KRUNKOVÁ, Alena. Ústavná úprava inštitutov priamej demokracie v Slovenskej republike. In OROSZ, Ladislav (ed). *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 175 – 196.
- [15] MAJERČÁK, Tomáš. Imunita ústavných činiteľov. In OROSZ, Ladislav (ed). *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 197 – 216.
- [16] MLSNA, Petr. Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 189 – 216.
- [17] LAJSEK, Vladimír. Recall – problematika odvolávání poslanců a jiných volených funkcionářů. In ANTOŠ, Marek, WINTR, Jan (eds). *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010, s. 133 – 144.
- [18] OROSZ, Ladislav. Ústavný systém Slovenskej republiky: všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. In OROSZ, Ladislav (ed). *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 9 – 127.
- [19] PAVLÍČEK, Václav. Teoretická koncepce Ústavy ČR. In KYSELA, Jan (ed). *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektívy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 78 – 88.
- [20] PAVLÍČEK, Václav. Ústava ČR v evropském kontextu, tradice státnosti, suverenita a problém odpovědnosti. In GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds). *20 let Ústavy České republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 51 – 70.
- [21] RYGL, Vojtěch. Formy přímé demokracie a participace a jejich uplatnění ve světě. In ANTOŠ, Marek, WINTR, Jan (eds). *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010, s. 123 – 132.
- [22] SCHILLER, Theo. Local Direct Democracy in Europe – a comparative overview. In SCHILLER, Theo (ed). *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, s. 9 – 32.
- [23] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Ústavněprávní pravidla sestavování vlády po volbách a jeho praxe. In LINEK, Lukáš a kol. (eds). *Volby do Poslanecké sněmovny 2002*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, s. 162 – 168.

- [24] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 158 – 168.
- [25] TOMOSZEK, Maxim. K pojmu odpovědnost v ústavním právu. In MALACKA, Michal (ed). *Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnické dny 2007*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2008, s. 312 – 319.
- [26] WINTR, Jan. Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 24 – 34.

Články z odborných časopisů

- [27] ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica*, 2011, č. 4, s. 27 – 42.
- [28] BLÁHA, Petr. Pokus o omezení pravomocí prezidenta Islandu v „nové ústavě“. *Central European Journal of Politics*, 2015, roč. 1, č. 2, s. 79 – 88.
- [29] FILIP, Jan. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 1, s. 21 – 39.
- [30] KOPEČEK, Lubomír. Politika v ministátu: islandský stranický a politický systém ve 20. století. *Politologická revue*, 2003, roč. 9, č. 2, s. 116 – 138.
- [31] KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica*, 2011, č. 4, s. 9 – 26.
- [32] KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 7 – 8, s. 386 – 405.
- [33] TWOMEY, Anne. The Recall of Members of Parliament and Citizens' Initiated Elections. *University of New South Wales Law Journal*, 2011, roč. 34, č. 1, s. 41 – 69.

Komentáře

- [34] ČIČ, Milan (ed). *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2012. 832 s.
- [35] HENDRYCH, Dušan, SVOBODA, Cyril (eds). *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997. 242 s.
- [36] KLÍMA, Karel a kol. (eds). *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 1441 s.

- [37] LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš (eds). *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 1224 s.
- [38] PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří (eds). *Ústava a ústavní řád České republiky. Svazek I.: Ústava České republiky*. Praha: Linde 1994. 501 s.
- [39] SLÁDEČEK, Vladimír a kol (eds). *Ústava České republiky. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016. 1264 s.
- [40] ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. (eds). *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010. 1536 s.

Soudní rozhodnutí

- [41] Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93.
- [42] Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01.
- [43] Nález Ústavního soudu ze dne 12. září 2007, sp. zn. Pl. ÚS 87/06.
- [44] Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/07.
- [45] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. září 2016, sp. zn. 22 Co 207/2016.
- [46] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007.
- [47] Usnesení Ústavního soudu SR ze dne 24. října 2012, sp. zn. PL. ÚS 4/2012.
- [48] Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. března 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13.

Právní předpisy ČR

- [49] Listina základních práv a svobod, součást ústavního pořádku ČR, vyhlášena v čísle 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
- [50] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- [51] Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.
- [52] Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění před novelou č. 275/2012 Sb.
- [53] Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.
- [54] Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.
- [55] Zákon č. 101/2002 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- [56] Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších předpisů.

Zahraníční právní předpisy

[57] Spolkový ústavní zákon, ve znění pozdějších předpisů [Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)].

[58] Spolkový zákon o jednacím řádu Národní rady, ve znění pozdějších zákonů [Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (BGBl. Nr. 410/1975)].

[59] Ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů (Ústavný zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov).

[60] Ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky, ve znění před novelou č. 9/1999 Z. z.

[61] Ústava Islandské republiky, ve znění pozdějších předpisů (Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 1944 nr. 33 17. júní).

[62] Ústava Rumunska, ve znění pozdějších předpisů (Constituția din 2003, În vigoare de la 31.10.2003, Mof I nr. 767 din 31.10.2003).

[63] Zákon č. 369/1990 Z. z., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů (Zákon č. 369/1990 Z. z., o obecnom zriadení, v znení neskorších predpisov).

[64] Zákon č. 46/1999 Z. z., o způsobu volby prezidenta Slovenské republiky, o lidovém hlasování o jeho odvolání a o doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (Zákon č. 46/1999 Z. z., o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov, v znení neskorších predpisov).

[65] Zákon o organizaci a konání referenda (Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului).

Sněmovní tisky

[66] Dôvodová správa k návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. (Parlamentná tlač č. 58 z r. 1998).

[67] Návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (Sněmovní tisk 7, VI. volební období).

[68] Návrh ústavního zákona o celostátním referendu (Sněmovní tisk 114, VII. volební období).

[69] Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (Sněmovní tisk 506, VII. volební období).

[70] Vládní návrh ústavního zákona o celostátním referendu (Sněmovní tisk 559, VII. volební období).

Internetové zdroje

[71] ČT24. *Zeman a Sobotka sladí zahraniční politiku, uvidí se proto častěji* [online]. ct24.cz, 10. prosince 2014 [cit. 1. února 2017]. Dostupné na:

<<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1005481-zeman-a-sobotka-sladi-zahranicni-politiku-uvidi-se-proto-casteji>>.

[72] JEDLIČKA, Petr. *Rumunský prezident přestál i druhý impeachment, pomohla mu účast* [online]. Denikreferendum.cz, 30. července 2012 [cit. 9. března 2017]. Dostupné na:

<<http://denikreferendum.cz/clanek/13657-rumunsky-prezident-prestal-i-druhy-impeachment-pomohla-mu-ucast>>.

[73] KÖNIGOVÁ, Marie. *Češi si zvolili prezidenta, odvolat ho nemohou. V jiných zemích to ale jde* [online]. Novinky.cz, 4. února 2013 [cit. 6. února 2017]. Dostupné na:

<<http://www.novinky.cz/domaci/292134-cesi-si-zvolili-prezidenta-odvolat-ho-nemohou-v-jinych-zemich-to-ale-jde.html>>.

[74] SITA. *Kiska nevymenuje žiadneho z kandidátov za sudcu Ústavného súdu* [online]. Pravda.sk, 6. července 2016 [cit. 22. února 2017]. Dostupné na:

<<http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/398309-kiska-nevymenuje-ziadneho-z-kandidatov-za-sudcu-ustavneho-sudu/>>.

Shrnutí

Tato diplomová práce se primárně zabývá možností zavedení odvolatelnosti prezidenta České republiky lidovým hlasováním, jakožto alternativou řešení mezer v odpovědnosti za výkon některých pravomocí prezidenta republiky, které jsou v rozporu se zásadou republikanismu. Tyto mezery v odpovědnosti jsou zjišťovány prostřednictvím analýzy jednotlivých pravomocí prezidenta republiky. Práce se věnuje také právním úpravám odvolatelnosti prezidenta lidovým hlasováním v ústavách Slovenska, Rakouska, Rumunska a Islandu, jejichž analýza pomáhá autorovi práce vytvořit si představu o možné nejhodnější podobě procedury odvolání prezidenta České republiky. Autor práce se rovněž zamýšlí nad změnami Ústavy České republiky, jež by bylo vhodné v souvislosti se zavedením odvolatelnosti prezidenta lidovým hlasováním učinit.

Klíčová slova

Kontrasignace, lidové hlasování, odpovědnost, odvolání, pravomoci prezidenta, Poslanecká sněmovna, prezident, přímá demokracie, Ústava České republiky, vláda

Abstract

This diploma thesis primarily deals with the possibility of implementation of the Czech President removability by a popular vote as an alternative solution to the existing loopholes in responsibility for the performance of some powers of the President of the Republic, which are in contradiction with the principles of republicanism. These loopholes in responsibility were determined by analysis of individual powers of the President of the Republic. The thesis also deals with the legislations of the removability of the President by the popular vote in constitutions of Slovakia, Austria, Romania and Iceland, which were analysed to help the author of the thesis to create a conception of the most convenient form of recall procedure of the Czech President. The author of the thesis is also considering appropriate changes in the Constitution of the Czech Republic in the context of the implementation of the removability of the President by the popular vote.

Key words

Countersignature, popular vote, responsibility, recall, powers of the president, the Chamber of Deputies, president, direct democracy, the Constitution of the Czech Republic, government