

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jakub Dienstbier

**Role ústavních orgánů při zajišťování
bezpečnosti státu**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

Katedra: Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 15. 4. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 231 477 znaků včetně mezer.

.....

Jakub Dienstbier

V Praze dne 16. 4. 2019

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Janu Kudrnovi, Ph.D. za vedení a cenné připomínky při vytváření této práce. Dík patří též mé rodině a přátelům za všestrannou podporu a pomoc.

Obsah

Úvod.....	1
1. Prezident republiky	3
1.1. Postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR.....	3
1.2. Prezident republiky jako vrchní velitel ozbrojených sil	14
1.2.1. Historický vývoj	15
1.2.2. Vrchní velitelství ozbrojených sil dnes.....	21
1.2.3. Dílčí závěr.....	38
1.3. Jiné role prezidenta republiky při zajišťování bezpečnosti státu.....	41
1.3.1. Prezident republiky jmenující orgány a funkcionáře	41
1.3.2. Prezident republiky a zpravodajské služby.....	43
2. Vláda a Parlament	47
2.1. Rozhodování zásadních bezpečnostních otázek.....	48
2.2. Úloha při civilní kontrole ozbrojených složek	57
3. Zvláštní ústavní orgány	65
3.1. Zvláštní ústavní orgány v minulosti	66
3.2. Zvláštní ústavní orgán ČR - Bezpečnostní rada státu.....	67
Závěr.....	72
Seznam použitých zkratk.....	74
Seznam použitých zdrojů	75
1. Seznam použité literatury	75
2. Seznam použitých internetových zdrojů.....	82
3. Seznam použitých právních předpisů a mezinárodních smluv.....	84
4. Seznam použité judikatury	85
Abstrakt.....	87
Abstract	88

Úvod

Tato práce pohledem ústavního práva analyzuje úlohu, jakou v systému zajišťování bezpečnosti České republiky hrají v této oblasti nejvýznamnější ústavní orgány, tedy prezident republiky, vláda a Parlament; týká se tak postavení, působnosti a pravomocí každého z těchto orgánů, pokud mají vliv na bezpečnost státu.

Po konci bipolárně rozděleného světa převládlo alespoň na krátké období radostné nadšení z představy o konci dějin, tedy vítězství liberálních demokracií s tržní ekonomikou v bezpečném světě bez rizika zástupných konfliktů nebo dokonce jaderné konfrontace supervelmocí. V této době se zrodila i naše Ústava, která, jak známo, se bezpečnostním otázkám nevěnovala, a pokud ano, pak jen letmo. Ústavní pořádek byl v souvislosti se vstupem naší republiky do Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO) v některých oblastech s bezpečnostním rozměrem doplněn; přesto se nevypořádal se všemi otázkami, které s bezpečnostními kompetencemi ústavních orgánů přicházejí.

Problematika role ústavních orgánů při zajišťování bezpečnosti razantně nabyla na významu se změněným bezpečnostním prostředím v posledních téměř dvaceti letech. Globální válka proti terorismu spojená na straně jedné s účastí českých vojenských jednotek v zahraničních operacích, a na straně druhé s rostoucím počtem teroristických útoků ve spojeneckých zemích České republiky na evropském kontinentu; mocenské ambice východního souseda Evropské unie prosazované prostředky vedení boje hybridní i konvenční povahy; nestabilita na jižním a jihovýchodním okraji Evropy, jejímž projevem jsou mj. negativní aspekty mezinárodní migrace - to vše jsou hlavní faktory, které strategické bezpečnostní dokumenty naší vlády považují za potenciální hrozbu pro bezpečnost České republiky.¹ Na zvýšený bezpečnostní akcent ve společenském diskurzu musí přirozeně reagovat i právní řád, ústavní právo nevyjímaje.

Tato práce (bohužel) vychází z názoru, že pozitivně-právní i doktrinální reflexe bezpečnostní problematiky v oblasti ústavního práva organického není úplná a podrobná. To je důvodem, proč tato práce vznikla. Hlavním cílem práce je tak analyzovat ty ústavně svěřené kompetence ústavních orgánů, které dosud nebyly předmětem bližšího zkoumání ze strany vědy ústavního práva, tj. nalézt jejich obsah, rozměr, odůvodnění, limity a meze. To vše za využití poznatků obecné právní teorie nebo neprávnických vědních oborů. V každém případě se však práce

¹ Srov. *Bezpečnostní strategie České republiky* [online]. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 2015 [cit. 2019-02-28]. ISBN 978-80-7441-005-5. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/brs/dokumenty/bezpecnostni-strategie-2015.pdf>, str. 8-10; *Obranná strategie České republiky* [online]. Praha: Ministerstvo obrany České republiky – VHÚ Praha, 2017 [cit. 2019-02-28]. ISBN 978-80-7278-702-9. Dostupné z: http://www.mocr.army.cz/images/id_40001_50000/46088/Obrann_strategie_2017_-_CZ.pdf, str. 7.

zabývá primárně normativní stránkou věci; je-li to nezbytné, pak i rovinou institucionální. V některých případech práce odkazuje i na souvislosti ústavně-bezpečnostní problematiky v jiných veřejnoprávních oborech, zejména v právu trestním a správním.

Práce se vnitřně člení do tří kapitol. První kapitole, která pojednává o prezidentu republiky, je věnováno ve srovnání s ostatními kapitolami nejvíce prostoru. Je tomu tak ze dvou důvodů. Zaprvé, od vymezení postavení hlavy státu v demokratickém právním státě s republikánskou formou vlády se odvozuje i postavení ostatních ústavních orgánů, tedy vlastně povaha ústavního systému jako celku. Proto úvahy v první části této kapitoly se týkají nejen pouze prezidenta republiky, nýbrž mají své významné dopady i na zbývající ústavní orgány, zejména pak na vládu a Parlament. Zadruhé, právě působnost a pravomoci prezidenta republiky ve vztahu k bezpečnosti státu, zejména jeho postavení jako vrchního velitele ozbrojených sil, postrádají dosud komplexního zpracování.

Ve druhé kapitole se práce věnuje roli vlády a Parlamentu, a to dohromady, neboť právě v oblasti zajišťování bezpečnosti jsou vláda a Parlament (nejvýrazněji pak vláda a Poslanecká sněmovna) zásadně propojeni. Záležitosti patřící do druhé kapitoly byly v minulosti dávné i nedávné předmětem zájmu české ústavněprávní doktríny. Vycházejíc z přesvědčení o zbytečnosti úplného zopakování již řádně prodiskutovaného problému se v práci uvádí pouze některé vybrané aspekty činnosti vlády a Parlamentu s bezpečnostním rozměrem, které dosud nebyly předmětem bližšího zkoumání z hlediska ústavního práva. Těmi jsou rozhodování o bezpečnostních otázkách, která mají mimořádně důležitý ústavněprávní (státoprávní) význam, a civilní a demokratická kontrola státních ozbrojených složek.

Třetí, poslední kapitola má spíše povahu exkurzu. Zabývá se totiž zvláštními ústavními orgány, jejichž smysl existence tkví právě v bezpečnostní oblasti, ať už v roli poradní, koordinační či rozhodovací. Na tomto místě práce podává přehled československého právního vývoje těchto zvláštních ústavních (státních) orgánů, jakož i v současnosti existující Bezpečnostní radě státu. Ohledně Bezpečnostní rady státu klade práce důraz na podání přehledu přípravy ústavního zákona, který Bezpečnostní radu státu zřizuje, neboť právě kvůli procesu projednání návrhu dotčeného ústavního zákona se Bezpečnostní rada státu diametrálně odlišuje nejen od původních představ, nýbrž i od jejích československých předchůdců. Samotné Bezpečnostní radě státu a institucionální struktuře, která se kolem ní postupem času vytvořila, je věnováno jen několik málo vět, protože jde o záležitost nacházející se mimo ústavněprávní regulaci a je svou povahou spíše interně-politickou.

1. Prezident republiky

1.1. Postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR

Lze říci, že jednou z nejvýznamnějších rozdílů při interpretaci a používání těch částí ústavního pořádku České republiky, které je možné zařadit mezi organické ústavní právo, je léta trvající spor o postavení prezidenta republiky. Ten nabyl na významu v souvislosti se zavedením jeho přímé volby. Při analýze postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR je třeba postupovat v souladu s vůdčími zásadami výkladu ústavních předpisů, souvisejících se zvláštním charakterem ústavního práva, jakožto soustavy norem nejvyšší právní síly. Tím je zásada výkladu ústavních ustanovení v jednotě se všemi součástmi ústavy,² tedy v kontextu celého ústavního pořádku,³ jakož i respekt k ohniskovému charakteru ústavnosti - jednotlivé ústavní normy totiž vycházejí z určitých modelových zdrojů⁴ a jsou „výsledkem určité myšlenkové koncepce (...), takže v obvyklých výchozích tezích této koncepce je třeba hledat její (myšleno ústavy - pozn. aut.) logiku a náplň.”⁵ Tak tedy je i při výkladu pravomocí a analýze role prezidenta republiky v oblasti bezpečnosti státu důležité určit, z jakých předpokladů vycházíme, jak vnímáme jeho místo v ústavním systému. V jistém ohledu půjde o proces našeho předporozumění, neboť stanovení postavení prezidenta republiky též částečně předurčí náš postoj a očekávání vzhledem k předmětu analýzy.⁶ Budeme-li totiž vycházet z modelu silného prezidentství, projeví se to v tendenci k extenzivnějšímu výkladu prezidentských pravomocí, než by tomu tak bylo při zvolení modelu slabého prezidentství.

Vycházíme-li z Kyselova členění,⁷ lze v republice konstruovat 5 vzorových typů postavení hlavy státu: 1) prezidencialismus, 2) semiprezidencialismus, 3) prezident jako neutrální moc, 4) parlamentní prezident v modifikovaném režimu, 5) parlamentní prezident v klasickém (nemodifikovaném) režimu.

² FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. Dotisk 4. vyd. 2003 (Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk). Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 978-80-90408-38-8, str. 201.

³ KYSELA, Jan. Prezident republiky v ústavním systému ČR: - perspektiva ústavněprávní. In: NOVÁK, Miroslav a Miloš BRUNCLÍK. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech - Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008. Bod. ISBN 978-80-7363-179-6, str. 244.

⁴ KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. Právní monografie. ISBN 978-80-7357-757-5, str. XX.

⁵ KLÍMA, op. cit., str. XIX.

⁶ WEINBERGER, Ota. *Norma a instituce: úvod do teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Knihovna společenských věd. ISBN 978-80-7380-668-2, str. 185.

⁷ KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-022-2, str. 315-317. Jeho rozdělení ovšem po mém soudu ne zcela vystihuje historický vývoj v parlamentních systémech, a proto jeho model parlamentního prezidenta rozdělují na 2 samostatné modely.

Variantu 1), kde prezident je nositelem výkonné moci a sám realizuje politiku, přičemž vláda (existuje-li vůbec takový orgán) je mu vždy podřízena, můžeme pro naše účely vynechat - není mi znám žádný současný autor, který by zastával názor, že český prezident republiky má takový status.⁸ Taktéž můžeme vyloučit variantu 5) - přijmeme-li, že náš stát je parlamentní republikou, pak ale jistě ne takovou z druhé poloviny 19. a začátku 20. století; náš režim je zřetelně modifikovaný, ať už důraznějším ohledem na dělbu moci, akceschopnost vlády, nezávislým postavením některých zvláštních ústavních orgánů (Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka) nebo existencí silného Ústavního soudu s pravomocí přezkumu ústavnosti zákonů. Modifikace se projevuje i tím, že ne všechny úkony prezidenta republiky podléhají kontrasignaci (nýbrž pouze rozhodnutí, a to pouze ta podle čl. 63 odst. 1 a 2 Ústavy – viz dále).⁹ V režimu klasického parlamentarismu je tedy prezident pouze oním pověstným kladečem věnců.

Varianty 2) a 3) spolu souvisejí. Jak se ukazuje, prezidenti se silnými pravomocemi mezi těmito modely oscilují, resp. z pozice neutrální moci přecházejí do semiprezidencialismu.¹⁰ Přesto vycházejí z trochu jiných myšlenkově-teoretických zdrojů.

Postavení prezidenta v poloprezidentském režimu lze rozdělit do dvou modelových subvariant. V té první čeká na stav politické krize, aby se jeho moc aktivovala; vládne tedy s cílem narovnat stav. V té druhé pak běžně vládne, tedy určuje státní politiku za pomoci parlamentu a vlády (nejde-li o kohabitaci).¹¹ Má silné pravomoci v oblasti moci výkonné, ať už kontrasignované, nebo nekontrasignované.

U nezávislé moci tomu tak přesně není. Jak totiž upozorňuje H. Kelsen, je představa hlavy státu jako nezávislé moci ve státě vlastně svým původem monarchistickou – má totiž i za běžné

⁸ Ovšem v minulosti se podobný názor skutečně vyskytl, a sice že prezident republiky (dle Ústavní listiny z 29. 2. 1920, uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n., dále též „Ústavní listina“ či „úst. list.“) je hlavou exekutivy, jemuž přísluší vylašovat zákony a uvádět je v život, přičemž ministři jsou jeho pouhými pomocníky v takové činnosti. Blíže viz VAVŘÍNEK, František. *Základy práva ústavního. Díl I., Ústavní řád našeho státu*. IV. vydání. Praha: Všehrad, 1920. 229 stran, str. 106. Nutno dodat, že v tomto názoru byl F. Vavřínek naprosto osamocen. Osobně se domnívám, že tímto chtěl vyjádřit spíše svou tendenci k semiprezidencialismu, ovšem využil k tomu slov, která jsou spojena spíše s prezidentskou republikou.

⁹ Tímto se odlišuje od parlamentního prezidenta v klasickém režimu. U něj všechny úkony, tj. nejen ty akty, které dnes vnímáme za rozhodnutí, podléhaly kontrasignaci (srov. § 68 předmnichovské Ústavní listiny). Někde dokonce i za jeho projevy související s úřadem odpovídala vláda (srov. § 66 *in fine* předmnichovské Ústavní listiny - ze vzpomínek F. Weyra dokonce víme, že prezident T. G. Masaryk zachovával tuto zásadu natolik vážně, že ani při jednom z Weyrových projevů netleskal veřejně, nýbrž skrytě pod stolem, aby nezavdal příčinu k aktivaci zmíněného § 66. Viz WEYR, František a Jana UHDEOVÁ. *Paměti. 3, Za okupace a po ní (1939-1951)*. Brno: Atlantis, 2004. ISBN 80-7108-195-7, str. 89.) Odkazy na prvorepublikovou ústavu však nechci předjímat, jak tehdejší ústavní systém reálně fungoval. Pouze dávám příklad možného formálního vyjádření klasického parlamentního modelu v ústavním textu.

¹⁰ KYSELA. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. 2014, str. 315-316.

¹¹ KYSELA, op. cit., str. 316.

situace¹² zajišťovat vzájemné vyrovnávání dalších mocí; dbát toho, že orgány ostatních mocí nepřekročí své právní limity. To je zabezpečeno tím, že je vnímán jako nejvyšší státní orgán, mající mj. možnost zákonné normotvorby, jestliže ji zastupitelstvo lidu nevyužívá.¹³ Neutrální moc netvoří ani neurčuje běžnou politiku, tím spíše nevykonává veřejnou správu. Na moc zákonodárnou, výkonnou i soudní dohlíží svrchu; aktivně prosazuje rovnováhu mezi nimi, pokud tak vyžaduje samotnou neutrální mocí formulovaný obecný státní zájem.¹⁴ ¹⁵ Vzhledem k tomu, že jde o původně monarchistickou myšlenku (fikce neutrality dědičného monarchy v díle B. Constanta), považoval Kelsen za pochybné ji přenášet na volenou hlavu státu v demokratické republice.¹⁶ Domnívám se, že tak činil hlavně s ohledem na absolutní politickou neodpovědnost neutrálního monarchy ve smyslu skládání účtů za svou činnost ve volbách.¹⁷ Nicméně se tak stalo.¹⁸ Na tomto místě musím vyslovit svůj souhlas s Kelsenovými námitkami, které, pokud vím, nebyly v naší doktríně nikým vyvráceny. Naopak. J. Pinc jasně prohlašuje, že prezident nedisponuje *maior potestas*, které by byly podřízeny ostatní státní orgány. To, že svými pravomocemi nutně připomíná monarchu, na věci nic nemění.¹⁹ Nezdá se tedy, že normativně-institucionálnímu vymezení postavení prezidenta republiky v České republice odpovídá výše konstruovaný ústavně-teoretický model neutrální moci. Co se týče obou subvariant semiprezidencialismu, myslím, že je pro naše účely můžeme vyloučit. Jednak český prezident zjevně není primární, dominantní určovatel státní politiky, jednak nemusí k aktivnímu výkonu svých pravomocí nutně čekat na stav ústavně-politické krize v zemi, přičemž mu ani ústavní pořádek výslovně nesvěřuje tak významné a závažné pravomoci prerogativního charakteru k

¹² Tj. nejen v době krize, jak s tím počítá první ze subvariant semiprezidencialismu. Krize je pro neutrální moc latentně přítomna.

¹³ DYZENHAUS, David. *Legality and legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar*. 1997, reprinted 2003. Oxford: Clarendon Press, 1997. ISBN 0-19-826062-8, str. 110.

¹⁴ DYZENHAUS, op. cit., str. 119.

¹⁵ Tedy se odlišuje i od druhé ze subvariant semiprezidencialismu. Tohoto podstatného rozdílu mezi rolí monarchistické a republikánské hlavy státu co se týče prosazování zájmů odlišných od orgánů určujících politiku (vlády a parlamentu) si všímá v naší literatuře např. J. Kudrna, srov. KUDRNA, Jan. Ústavní postavení prezidenta České republiky v zahraničních vztazích. In: JIRÁSKOVÁ, Věra, ed. a WITKOWSKI, Zbigniew, ed. *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k Evropské unii: II. česko-polský právní seminář: Praha, 23.-24. září 2010*. Praha: Leges, 2011. 272 s. Teoretik. ISBN 978-80-87212-69-1, str. 121-122. Změna způsobu volby hlavy státu v republice na tomto základním ústavně-teoretickém rozdílu nic nemění.

¹⁶ DYZENHAUS. *Legality and legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar*. 1997, reprinted 2003, str. 111.

¹⁷ K tomuto pojetí politické odpovědnosti srov. ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2011, 2011 (4), 27-41. ISSN 0323-0619, str. 33.

¹⁸ J. Kysela totiž upozorňuje, že svou roli tento model sehrál při tvorbě ústavy V. francouzské republiky z roku 1958, jakož i německé Výmarské ústavy z roku 1919. Srov. KYSELA. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. 2014, str. 315.

¹⁹ PINC, Jan. Ústavně-právní postavení individuální hlavy státu z hlediska ideálů demokracie. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, Břetislav DANČÁK a kol. *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. ISBN 80-210-2250-7, str. 252.

jejímu vyřešení, jako to učinila francouzská ústava V. republiky nebo německá ústava výmarská.²⁰²¹

Vylučovací metodou lze tedy dospět k závěru, že v České republice existuje režim parlamentní republiky, ovšem modifikovaný, tedy se silnějším postavením prezidenta republiky (a i dalších, zvláštních orgánů).²²

P. Holländer konstatuje, že ze státovédného pohledu existují v parlamentním režimu dva modely pro postavení hlavy státu, a sice I.) hlava státu jako součást exekutivy a II.) hlava státu jako zvláštní orgán *sui generis*, zprostředkovávající styk mezi jinými orgány státní moci a řešící krize.²³ V. Jirásková model I.) uznává také, ovšem nikoliv u parlamentních režimů, nýbrž jako charakteristický pro prezidencialismus a semiprezidencialismus.²⁴ Model II.) považuje za převažující u parlamentních demokracií. Systematické zařazení hlav států mezi orgány moci výkonné považuje za formální.²⁵ Přidržíme se dělení Holländerova, neboť jednak vystihuje dva doktrinální tábory v českém ústavním právu, jednak je po mém soudu vhodnější.

První tábor považuje prezidenta republiky za orgán moci výkonné. Argumentuje systematickým zařazením prezidenta do třetí hlavy Ústavy, jehož nadpis (rubrika) zní „Moc výkonná“, povahou prezidentových pravomocí (zejména co se týče jeho jmenovacích pravomocí

²⁰ Mám tím na mysli mimořádné pravomoci dle čl. 16 francouzské ústavy nebo čl. 48 ústavy výmarské. Podobně mohou sloužit instituty umožňující prezidentovi v poloprezidentském režimu při zákonné normotvorbě obejít parlament, jako je například právo dekretální normotvorby nebo vyhlášení referenda.

²¹ Jako argumenty doplňující uvádím důvodovou zprávou k návrhu ústavního zákona zavádějícím přímou volbu prezidenta i parlamentní rozpravou při jeho projednávání zdůrazněná vůle neměnit ústavně-politický režim v zemi (argument historického výkladu), a stávající názory doktríny (srov. KYSELA, Jan a Jan WINTR. Ústavní rozměr vládní krize z května 2017. *Právní rozhledy*. 2017, **25**(13-14), 457-463. ISSN 1210-6410, str. 460, SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, str. 560, KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7380-606-4, str. 212, 500-503, 525.) i Ústavního soudu (srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS. 27/12, bod 53). Samozřejmě výklad postavení ústavních orgánů neodvisí pouze od roviny normativní (ústava psaná a její výklad doktrinální či soudní), nýbrž i od roviny institucionální (ústava faktická). Navíc výklad normativního textu se v čase může měnit.

²² Shodně ZOUBEK, Vladimír. In: GERLOCH, Aleš, Vladimír ZOUBEK a Jiří HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky*. 5. aktualiz. vyd., 1. vyd. ve Vyd. a nakl. A. Čeněk. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7, str. 167 a KLÍMA. *Ústavní právo*. 2016, str. 212.

²³ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovédy*. 3. vyd. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-395-7, str. 383.

²⁴ Jak jsem nastínil výše, je myslím rozdíl mezi situací, kdy prezident je nositelem vší exekutivní moci (jak je tomu u prezidencialismu), resp. jedním z nositelů, ovšem s dominantním postavením (semiprezidencialismus).

²⁵ JIRÁSKOVÁ, Věra. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státovéda. Díl 1, Obecná státovéda*. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-141-3, str. 276.

a zastupování státu) a jeho blízkým vztahem s vládou.²⁶ Při této příležitosti je též odkazováno na judikaturu Nejvyššího správního soudu²⁷ a Ústavního soudu.²⁸

V. Pavlíček, představitel druhého tábora, argument názvem hlavy třetí kategoricky odmítá v jedné ze svých statí, kde mj. argumentuje myšlenkou, kterou možno shrnout do staré latinské formule: *rubrica legis non est lex*.²⁹ Nevyvrací však vývody obecné právní teorie, které přinejmenším v pochybnostech argument *a rubrica* z různých důvodů připouštějí (např. nadpisy mají vymezovat, jaká látka je zpracována v příslušné části právního předpisu, tudíž mají jednotlivá ustanovení v této části spolu z vůle normotvůrce obsahově souviset; nadpis může též sloužit jako prostředek, pomocí kterého je třeba korigovat poznatky získané jazykovým výkladem).³⁰ K. Janstová přináší (navazujíc na Pavlíčkův komentář k Ústavě) dva hlavní argumenty, proč je třeba na prezidenta republiky nahlížet jako na nezávislý orgán, nikoliv jako na představitele moci výkonné. Tím prvním je integrující role, kterou má jako hlava státu plnit vůči všem složkám státní moci.³¹ Druhým pak argument způsobem výkonu pravomocí podle čl. 62 Ústavy, kdy má prezident republiky brát ohled na parlamentní opozici, a to jakožto garant kontinuity státní moci.³² Vedle toho též poukazuje na neodpovědnost prezidenta republiky z výkonu jeho funkce, na osobní vlastnosti občanů zvolených do této funkce, na zvyky a obyčeje s úřadem spjaté.³³

Zdá se mi, že ony koncepce nejsou zas tak neslučitelné, jak by se mohlo na první pohled jevit. Za zdůrazňováním role prezidenta republiky jako neutrálního orgánu lze vidět uvědomění si faktu, že náš současný ústavní systém není parlamentním režimem klasického typu, nýbrž systémem modifikovaným, a to ve prospěch vyvažovací role ústavních orgánů vůči sobě

²⁶ VYHNÁNEK, Ladislav. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010. 1536 s. ISBN 978-80-7201-814-7, str. 657.

²⁷ Přinejmenším od rozhodnutí ve věci nejmenování mladých justičních čekatelů soudci, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 Aps 3/2005-35.

²⁸ Ovšem Ústavní soud prezidenta republiky pojímá jako orgán moci výkonné až po změně své judikatury (v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/01 totiž vnímá prezidenta jako nadstranický orgán, tedy jako Höllanderovu variantu II.), a to nejpozději od nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/06.

²⁹ PAVLÍČEK, Václav. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky?. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008. Sborníky. ISBN 978-80-210-4520-0, str. 134.

³⁰ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. Vyd. 2. Praha: C. H. Beck, 2011. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-382-0, str. 101, 137-138. Shodně též WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013. Studie. ISBN 978-80-87284-36-0, str. 94.

³¹ Janstová zde odkazuje právě na Pavlíčka, který ovšem o prezidentu jako o *pouvoir neutre* mluví ve vztahu k vládě, nikoliv ve vztahu k Parlamentu, a to v souvislosti s pravomocemi podle čl. 62 Ústavy. Viz PAVLÍČEK, Václav. In: PAVLÍČEK, Václav a Jiří HŘEBEJK. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. Díl 1, Ústavní systém. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-110-3, str. 206-207.

³² Oba argumenty viz JANSTOVÁ, Kateřina. K postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR - vybrané problémy. In: SUCHÁNEK, Radovan a Věra JIRÁSKOVÁ a kol. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009. Praktik. ISBN 978-80-87212-18-9, str. 151.

³³ JANSTOVÁ, op. cit., str. 152-153.

navzájem, nejvýrazněji (vůči klasickému parlamentarismu) pak u prezidenta republiky. Sama Janstová na tuto modifikaci naráží, říká: „*uvedené řešení (ústavního postavení prezidenta republiky jako hlavy státu - pozn. aut.) neodpovídá ani klasické teoretické koncepci parlamentní formy vlády...*”³⁴ Klasické koncepci jistě ne, to však neznamená, že stále nejde o parlamentní formu vlády, jsou-li základní rysy systému zachovány a zároveň odchylky principiálně odůvodněny (především dělbou moci). Je též možné, že ti, kteří zdůrazňují pozici naší hlavy státu jako nezávislého orgánu, a nikoliv jako orgánu moci výkonné, spatřují v činnosti výkonné moci pouze výkon veřejné správy, a proto zavrhuje myšlenku na zařazení prezidenta republiky do moci výkonné poukazem na mnohé prezidentovy pravomoci, které výkonem veřejné správy nejsou.³⁵ Toto je ovšem pouze spekulativní tvrzení. Jisté však je, že ani tento doktrinální tábor nepovažuje prezidenta republiky podle ústavního pořádku ČR za neutrální moc ve smyslu výše uvedeného, ústavně teoretického modelu.³⁶

Za zahrnutím prezidenta republiky mezi orgány exekutivy lze podle mého názoru vidět 1) následování vzoru československé Ústavní listiny, jejíž vnitřní struktura byla výsledkem tehdy převažujících doktrinálních názorů o povaze jednotlivých orgánů státní moci (nejde-li o zákonodárství, ani o soudnictví, pak jde nutně o moc vládní a výkonnou),³⁷ ³⁸ 2) názor tvůrců ústavy, že podstatná část činnosti prezidenta republiky má spíše exekutivní charakter (vrchovatě to platí o vrchním velení ozbrojených silám³⁹) a taktéž, že většinu času při výkonu svých pravomocí se prezident stýká (či potýká) právě s vládou.⁴⁰ Koneckonců ani Parlament (jeho komory) nevykonává pouze moc zákonodárnou, přestože je zařazen do druhé hlavy Ústavy - Parlament např. rozhoduje v otázkách mimořádných právních stavů, má disciplinární pravomoc

³⁴ JANSTOVÁ, op. cit., str. 150-151.

³⁵ Což ale neodpovídá současnému stavu nauky správního práva, neboť ta rozděluje činnost výkonné moci na výkon veřejné správy a na politické vedení, moc vládní. Srov. HENDRYCH, Dušan. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1, str. 5.

³⁶ Janstová výslovně uvádí, že prezident republiky jako neutrální orgán sice plní integrující roli vůči ostatním ústavním orgánům, ale není od nich oddělen. Viz JANSTOVÁ, In: SUCHÁNEK, JIRÁSKOVÁ. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. 2009, str. 151.

³⁷ Srov. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2. přeprac. vyd. V Praze: Melantrich, 1937. Řada spisů právnických a hospodářských, str. 13-14. Podobně, ovšem z přísných pozic normativní teorie, rozděluje státní orgány Weyr, a sice na zákonodárné (tvořící normy) a výkonné (normy aplikující). Prezident republiky pak zákonitě spadá mezi orgány moci výkonné. Blíže viz WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. Praha: František Borový, 1924. Sběrka spisů právnických a národohospodářských, str. 30-31, 43.

³⁸ Že tvůrci ústavy měli prvorepublikovou Ústavní listinu za inspirační vzor, dokládá např. BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-172-4, str. 28-33.

³⁹ KLÍMA, Karel. Ústava ČR v aktuálním „auditu“ dělby moci. In: MLSNA, Petr a kol. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011. Teoretik. ISBN 978-80-87212-63-9, str. 218.

⁴⁰ Shodně KLÍMA. In: BLAHOŽ, Josef, BALAŠ, Vladimír a KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 5., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 519 s. ISBN 978-80-7478-687-7, str. 154.

nad svými členy, funkci kreační či kontrolní.⁴¹ Stejně tak Ústavní soud vykonává některé tolik specifické funkce, které bychom *stricto sensu* mezi soudní činnost nepočítali. Ovšem více ho se soudní mocí spojuje, než rozděluje.⁴² Obdobně to platí o vztahu prezidenta republiky s výkonnou mocí. Vybočení konkrétní pravomoci ze škatulky „moc výkonná“ je tak odůvodněno rozhodnutím ústavodárce jednak vyjmout „určité prvky, které pro svou důležitost, citlivost či symbolickou hodnotu nemají být ponechány v rozhodovací působnosti vlády“,⁴³ jednak s ohledem na princip dělby moci neponechat rozhodování v kompetenci jiného orgánu veřejné moci (který má třeba už tak dost významných pravomocí nebo by tím vykonával kontrolu sám nad sebou).⁴⁴ Ústavní orgány tedy dělají i jiné věci, než jen ty, které spojujeme s nadpisem příslušné hlavy Ústavy.⁴⁵ Neznamená to, že by jednotlivé orgány v rámci jednotlivých ústavních hlav byly jeden druhému podřazeny; spíš mají svou činnost koordinovat a vzájemně se ovlivňovat.⁴⁶

S individuální hlavou státu v parlamentní republice je obecně trochu potíž. Pokud by ji ústavodárce chtěl připodobnit zdrojovému modelu, tedy britskému monarchovi, pak by ztratilo význam úřad voleného prezidenta vůbec mít. Ústavní postavení prezidentů v jednotlivých zemích tedy tendují od postavení prezidenta jako pouhého státního notáře (jako je tomu ve Spolkové republice Německo) k modelům hybridním, kterým chybí pouhých pár komponent k prohlášení za semiprezidencialismus. Nicméně za situace, kdy množství prvků z jiného systému vlády překročí rámec odůvodněné výjimky, sluší se zřejmě mluvit o kombinaci více systémů než o modifikaci systému jednoho.

Je správnější přisvědčit názoru, že postavení českého prezidenta republiky v našem ústavním systému je stále modifikací parlamentního systému, nikoliv kombinací více systémů. K tomu vede následující úvaha. V rovině normativní prezidenta nepochybně posilují

⁴¹ Srov. důkladný popis parlamentních funkcí v BADDENHAUSEN, Heike, Peter BLUM, Lars BROCKER, et al. *Parlamentsrecht: Praxishandbuch*. Baden-Baden: Nomos, 2016. ISBN 978-3-8329-6950-9, str. 204 an. U. Schliesky zde zákonodárnou funkci uvádí jako pouze jednu z třinácti celkem a při bližším pohledu nelze říci, že je plní pouze německý Spolkový sněm.

⁴² Např. bulharská ústava ovšem ústavní soud ze soudnictví vyjímá a staví jej mimo všechny tři moce, přičemž spolu s prováděcím zákonodárstvím konstruuje jeho nezávislost na orgánech ostatních mocí. Srov. CHYTILEK, Roman. Bulharsko. In: KUBÁT, Michal a kol. *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. Politologie. ISBN 80-86432-92-0, str. 82 a SUCHÁNEK, Radovan. Ústavní soudnictví ve státech střední a východní Evropy. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Část I*, (1998). Praha: Vodnář, 1999. ISBN 8085889293, str. 155.

⁴³ KYSELA. Prezident republiky v ústavním systému ČR: - perspektiva ústavněprávní. In: NOVÁK, BRUNCLÍK. 2008, str. 238.

⁴⁴ WINTR. *Principy českého ústavního práva*, 2018, str. 99. O funkčně stabilizující roli prezidenta v systému dělby moci mluví i K. Klíma, In: KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. Právníké učebnice. ISBN 80-86898-98-9, str. 148. V. Klokočka zdůrazňuje, že prezident republiky má chránit ústavní rovnováhu mezi Parlamentem a vládou. Viz KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006. 423 s. ISBN 80-7201-606-7, str. 229.

⁴⁵ SLÁDEČEK. In: SLÁDEČEK a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2016, str. 554-555.

⁴⁶ KYSELA. Prezident republiky v ústavním systému ČR: - perspektiva ústavněprávní. In: NOVÁK, BRUNCLÍK. 2008, str. 238.

nekontrasignované pravomoce podle čl. 62 Ústavy, zejména pak ty, které činí bez návrhu či souhlasu jiného ústavního orgánu. Taktéž kontasignaci dle čl. 63 Ústavy podléhají pouze rozhodnutí (viz níže), nikoliv všechny prezidentovy úkony. Prezident může též působit na Parlament skrze svou účast a projevy na jeho schůzích (čl. 64 odst. 1 Ústavy) a na vládu prostřednictvím pravomoci účastnit se jejich schůzí, vyžadovat si od ní zprávy a projednávat záležitosti patřící do její působnosti (čl. 64 odst. 2 Ústavy); totéž platí i pro jednotlivé členy vlády. Proti tomu však jde normativní zakotvení jeho ústavně-politické neodpovědnosti jinému orgánu, nemožnosti právně závazným způsobem úkolovat státní správu politickým zadáním, jakož i pozitivní zakotvení vlády, jakožto vrcholného orgánu výkonné moci s odpovědností Poslanecké sněmovně (čl. 67 odst. 1 a čl. 68 odst. 1 Ústavy). O tom, že prezident republiky nedisponuje mimořádnými či normotvornými pravomocemi, již bylo řečeno.

V rovině institucionální prezidenta jednoznačně posiluje zavedení přímé volby, resp. politologicko-psychologický efekt, který s jejím zavedením přichází⁴⁷ a s tím spojená politická odpovědnost ve smyslu skládání účtů ve volbách,⁴⁸ přičemž elektorátem je zde přímo lid.⁴⁹ Pro ústavně-politický význam role prezidenta svědčí i nepřetržitá, již více než sto let trvající tradice tohoto úřadu spolu se skutečností, že prezidenty byly téměř vždy (tím či oním způsobem) významné, názorově vyhraněné osobnosti. Právě tato dlouhotrvající přítomnost osob s význačným charisma ovlivnilo autoritu této ústavní funkce ve společnosti,⁵⁰ tedy zakořeněné a naše předporozumění ovlivňující schéma myšlení a vzorce chování.⁵¹

Na stranu druhou, prezident možná disponuje úctou a ohledem z řad populace, politická reprezentace zastoupená ve vládě a Parlamentu mu však významný podíl na moci obvykle upírá a jeho iniciativám se spíše brání. Prezidentova kancelář též nevytváří natolik mohutný aparát, který by byl schopen zabezpečit výkon většího počtu státních funkcí. Navíc i přesto, že byly textuálně rozšířeny podmínky pro vyvození ústavněprávní odpovědnosti cestou impeachmentu, je ztráta funkce prezidenta z důvodu velezrady či hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku fakticky nevyvoditelná pro nezvyklou přísnost procedurálních podmínek (tedy i

⁴⁷ Srov. KLÍMA. *O právu ústavním*. 2012, str. 91-92.

⁴⁸ Srov. ANTOŠ. *Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby*. 2011, str. 33.

⁴⁹ Lidem mám na mysli pojetí lidu jako politického aktéru ve smyslu Kyselova členění. Viz KYSELA. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. 2014, str. 101-103.

⁵⁰ KLÍMA. *O právu ústavním*. 2012, str. 45.

⁵¹ Velmi výstižně o této skutečnosti píše P. Pithart, srov. PITHART, Petr. *Úvaha o prezidentech na hradě českých králů. Dvě dispozice: k pasivitě v podhradí a k vůdčovství na Hradě*. *Politologická revue*. 2014, 20(2), 5-18. ISSN 1211-0353.

nezbytnou míru shody politických reprezentantů).⁵² Z hlediska institucionálního tak není prezidentova neodpovědnost zmírněna, nýbrž právě naopak.

Presumujeme-li racionalitu ústavodárce, pak je třeba uznat, že protichůdné tendence při normativně-institucionálním výkladu postavení prezidenta mají svůj smysl, a sice ve vyjádření specifické prezidentovy úlohy jako vyvažovacího prvku v rámci dělby moci ve státě. Mám tedy za to, že za normativním vymezením role prezidenta, s vědomím institucionálního významu jeho úřadu, je třeba sledovat úmysl tvůrců Ústavy a jejích novel a proměn posílit a zdůraznit princip dělby moci, zejména ve vztahu k vládě. Jinými slovy, ústavodárce nechtěl, aby veškerý výkon politické moci a tvoření politické vůle v rámci exekutivy byl svěřen pouze vládě, respektive obecněji pouze vládě a komorám Parlamentu, nýbrž i prezidentu republiky. Hlavním poznatkem je tak to, že prezident republiky hraje svou specifickou roli v našem státním mechanismu. Tato role není pasivní. Naopak. Nicméně je to ten samý princip dělby moci, který zabraňuje, aby se prezident republiky stal dominujícím prvkem v našem ústavním systému. Výkon některých pravomocí prezidenta republiky totiž podléhá určité kontrole a vyvažování ze strany dalších ústavních orgánů.⁵³ Zdali je ovšem současná konstrukce rozdělení moci šťastná, vhodně zvolená a promyšlená s ohledem na hladké fungování ústavního systému, je věc jiná, mnohem přesahující předmět této práce.⁵⁴

Proto při analýze úlohy prezidenta republiky v bezpečnostním systému České republiky je třeba vždy pečlivě vážit, kdy prezident působí jako prvek vyvažující a kdy je naopak ostatními ústavními orgány vyvažován; jinými slovy, kdy je na místě připustit významnější ingerenci prezidenta do aktivit vlády a Parlamentu, a kdy ne.

Vzhledem k výše uvedenému docházím však k závěru, že nelze zcela jednoznačně říci, že prezidentu republiky je ústavním pořádkem obecně přisouzená role spíše slabší nebo spíše silnější. Výklad prezidentových pravomocí, nalezení jejich obsahu a stanovení pravidel a mantinelů při jejich užívání (tedy i rozhodnutí o případné restrikci či extenzi interpretace příslušného

⁵² V této souvislosti myslím stačí poukázat na příklad prezidenta USA, pro jehož odvolání stačí návrh schválený prostou většinou členů Sněmovny reprezentantů a souhlas dvou třetin členů Senátu za předsedání předsedy Nejvyššího soudu. U nás je třeba třípětinové většiny v obou komorách Parlamentu (v Senátu samozřejmě přítomných senátorů) a na Ústavním soudu.

⁵³ Zjevné je to u kontrasižovaných rozhodnutí dle čl. 63 Ústavy, případně u jmenovacích pravomocí, kde musí spolupracovat s dalšími ústavními orgány, jako je tomu u jmenování soudců Ústavního soudu nebo prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu; jmenování členů bankovní rady České národní banky působí jako exces (srov. kritiku J. Kudrny, in: KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta - konec cesty trvající 23 let. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2011, 2011(4), 9-26. ISSN 0323-0619, str. 11).

⁵⁴ Srov. v této souvislosti KYSELA, Jan. Ústavní inženýrství na český způsob aneb ke změnám pravomocí prezidenta republiky. *Právník*. 2015, 154(12), 1029-1051. ISSN 0231-6625, str. 1029 an.

ustanovení) tak nemůže probíhat paušálně, pro všechny kompetence zcela stejně, nýbrž má být proveden s ohledem na jejich zvláštnosti a specifika.⁵⁵

Je však třeba uvést tu skutečnost, že za celou dobu od nabytí účinnosti Ústavy ani jeden z dosavadních tří českých prezidentů nevykonával v oblasti bezpečnosti státu rozhodovací pravomoce (byť i potenciální), nýbrž spíše uplatňovali v tomto oboru politický vliv či nastolovali agendu. Zároveň ani ostatní ústavní orgány od prezidenta republiky neočekávaly a neočekávají, aby o bezpečnostních otázkách skutečně samostatně rozhodoval; lze tak mluvit o určité shodě relevantních ústavních aktérů na předpokladu spíše zdrženlivějšího postavení prezidenta republiky při rozhodování v rámci bezpečnostního systému ČR.

Na závěr této části si dovoluji učinit ještě pár drobných poznámek. V české vědě ústavního práva svého času proběhlo několik sporů, které souvisí i s předmětem zájmu této práce. Tím je jednak otázka soudního přezkumu aktů prezidenta republiky (zejména ve správním soudnictví), jednak otázka, zda lze z ustanovení čl. 54 odst. 1 Ústavy⁵⁶ dovodit i jiné pravomoci, než ty uvedené v čl. 62 a čl. 63 Ústavy, případně na jiných místech ústavního pořádku, resp. v zákonech. Stran prvního sporu souhlasím se závěry V. Šimíčka, že prezidentovy akty přezkoumatelné jsou, pokud jsou způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod, nebo v případě kompetenčního sporu.⁵⁷ Jinou otázkou nicméně je, jak přísný standard přezkumu mají soudy použít. Jinými slovy, mají použít test proporcionality, racionality, vyloučení extrémní disproporcionality nebo nějaký jiný? S ohledem na princip dělby moci a zachování akceschopnosti orgánů plnících exekutivní funkce je totiž nutné zachovat jim určitý prostor pro politicko-odborné uvážení. Navíc, jak pozoruje J. Kysela, lze téměř jakékoliv mocenské rozhodnutí ze strany veřejné moci vidět jako zásah do ústavně zaručených subjektivních práv, z čehož by vyplývala jejich soudní přezkoumatelnost. V této souvislosti si pokládá důležitou otázku, totiž „*je válka realizací státního zájmu nejvyššího stupně, nebo souborem zásahů do osobní svobody vojáků?*“⁵⁸ Dodávám, že podobné tendence, a to konkrétně konstatující neslučitelnost branné povinnosti se základními postuláty demokratického právního státu, se již objevily.⁵⁹

⁵⁵ Srov. VYHNÁNEK. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Ústava České republiky - Komentář*. 2010, str. 752 a ANTOŠ. *Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby*. 2011, str. 35, 41.

⁵⁶ „*Prezident republiky je hlavou státu.*“

⁵⁷ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008. Sborníky. ISBN 978-80-210-4520-0, str. 164.

⁵⁸ KYSELA. *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie*. 2014, str. 186.

⁵⁹ Srov. MOLEK, Pavel. *Základní práva - svazek první. Důstojnost*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Lidská práva. ISBN 978-80-7552-167-5, str. 117.

Ve druhém případě respektuji názor, že prezidentovi náleží jen takové pravomoci, které jsou výslovně a taxativně svěřené ústavním pořádkem nebo zákonem,⁶⁰ což ostatně navazuje na tradiční, prvorepublikovou doktrínu.⁶¹ Pojem hlava státu však nevykládám jako pouze tradiční (a nikoliv funkční) pojem, jak to činí L. Vyhnánek⁶² (ve zřetelné návaznosti na F. Weyra),⁶³ ani jako pouhé mezinárodněprávní označení určené vně státu.⁶⁴ ⁶⁵ Tvrdím, že z obratu „hlava státu“, neplynou žádné pravomoci v právně-mocenském smyslu, nýbrž spíše vyjádření reprezentační role prezidenta, a to nikoliv pouze navenek,⁶⁶ nýbrž i dovnitř státu. V této roli pak lze spatřovat jistá zvláštní oprávnění prezidenta, očekávání, která jsou s výkonem funkce spojena, případně povinnosti s tímto úřadem spjaté. Podobně uvažoval za I. republiky i E. Sobota, avšak užívaje nevhodného pojmu „pravomoc“.⁶⁷ ⁶⁸

Závěrem této části chci ještě obecně vymezit, které úkony prezidenta republiky podléhají kontrasignaci. Tato otázka vyvolala dohady již v prvním roce samostatné existence České republiky, a to v souvislosti s návrhem na zahájení řízení před Ústavním soudem. Ústavní soud vyložil pojem rozhodnutí prezidenta republiky ve smyslu čl. 63 odst. 3 Ústavy tak, že jde o „*výkon pravomoci, kterým se mění nebo potvrzuje právní stav (byť i jednotlivých osob)*“, nikoliv o jakékoliv rozhodnutí se k určitému chování.⁶⁹ Jde tedy o posouzení, které úkony lze považovat za výkon pravomoci. To bylo následně podrobeno zkoumání J. Filipa, který rozlišil výkon pravomoci

⁶⁰ JIRÁSEK, Jiří. In: JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013. Student. ISBN 978-80-87576-57-1, str. 174. Shodně FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Dotisk 2. vyd. 2001 (Masarykova univerzita). Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 978-80-90408-37-1, str. 222.

⁶¹ Shodně uvažoval kupř. V. Joachim, In: JOACHIM, Václav. *Naše ústava*. Praha: Vesmír, 1921. 104, [3] s. ABC; 13, str. 56. Podobně též Z. Peška, In: PEŠKA, Zdeněk, ed. *Československá ústava a zákony s ní související. I. díl*. Praha: Československý Kompas, 1935. VII, 948 s. Komentované zákony Československé republiky; Sv. XXXIX, str. 244.

⁶² VYHNÁNEK. In: ŠIMÍČEK a kol. *Ústava České republiky: komentář*, 2010, str. 659.

⁶³ WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. *Československé právo ústavní: Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-891-9, str. 189.

⁶⁴ Srov. čl. 7 odst. 2 písm. a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu (vyhlášena pod č. 15/1988 Sb.) či čl. 14 odst. 1 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích (vyhlášena pod č. 157/1964 Sb.), které s funkcí hlavy státu výslovně počítají.

⁶⁵ Trochu v těchto intencích vnímá označení hlava státu K. Klíma, In: KLÍMA., *Ústavní právo*, 2016, str. 522.

⁶⁶ Tuto dílčí část prezidentovy reprezentační role výslovně normuje čl. 63 odst. 1 písm. a) Ústavy. Z běžného, politického i mezinárodněprávního pohledu však nereprezentuje stát v cizině pouze hlava státu, nýbrž i předseda vlády, ministr zahraničních věcí atd.

⁶⁷ SOBOTA. In: SOBOTA, Emil, Jaroslav VOREL, Rudolf KŘOVÁK a Antonín SCHENK. *Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934. Politická knihovna. Řada 2, str. 318-320. Na jeho výčtu prezidentských oprávnění se ale již podepsal zub času – nyní prezident republiky kupříkladu nezahajuje společenskou sezónu.

⁶⁸ Od prezidenta očekáváme státnická vyjádření k důležitým historickým datům, jeho účast na oslavách státních svátků, poselství k novému roku, případně k vánočním svátkům. Je též oprávněn dávat svou záštitu nad nejrůznějšími společenskými akcemi či se jich účastnit, může vydávat osobní uznání jednotlivcům nikoliv pouze udělením státního vyznamenání, může podnikat zájezdy v zahraničí a tuzemsku, kde může rozmlouvat s občany atd. Tento výčet se může zdát jako samozřejmý a neprávnícký, nicméně neposkytne-li Poslanecká sněmovna, resp. vláda žádné rozpočtové prostředky na takové činnosti, pak si lze ústavněprávní spor představit.

⁶⁹ Srov. nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 43/93.

largo sensu a stricto sensu. Stricto sensu vykládá pojem pravomoci jako „státně mocenské oprávnění vydávat jménem státu právní akty, které jsou závazné a v případě nerespektování vynutitelné prostředky státního donucení.“⁷⁰ *Largo sensu* lze mezi akty pravomoci podřadit též jiné formy činnosti státního orgánu, které se navenek neprojevují jako právní akty.⁷¹ Spolu s J. Filipem zastávám názor, že pojem pravomoci, resp. aktu pravomoci má být vykládán v užším smyslu, neboť je třeba rozlišovat mezi pravomocí a oprávněním, resp. výkonem subjektivního práva, protože oba mají naprosto odlišnou povahu.⁷² Akty pravomoci mohou nabývat různé podoby; od obecně normativního aktu, přes individuální právní akt, až po opatření obecné povahy.⁷³ Kontrasignaci pak podléhají pouze ty úkony prezidenta republiky mající povahu rozhodnutí ve smyslu aktu pravomoci, tedy aktů schopných nabýt právní moci, státi se vykonatelnými a případně prosaditelnými cestou právně-mocenského výkonu rozhodnutí. Nejde o schopnost vyvolat právní následky, neboť takové následky vyvolávají i jiné akty prezidenta republiky, kterými například realizuje svá oprávnění,⁷⁴ ať už návrhem, podnětem či jinou formou. Tento úvodní, rozsáhlejší teoretický úvod pokládám za vhodný, neboť bez jednoznačného, ústavně-teoretického pochopení smyslu slova „rozhodnutí“ dle čl. 63 odst. 3 Ústavy by správné pochopení a výklad jistých úkonů prezidenta v oblasti bezpečnosti státu vyvolával nemalé obtíže.

Aby mohlo být rozhodnutí prezidenta republiky vůbec kontrasignováno, musí mít písemnou podobu; snaha vyhnout se povinnosti kontrasignace cestou vydávání ústních rozhodnutí by bylo nepřípustné jednání *in fraudem constitutionis* a takové akty by byly proto nicotné.⁷⁵

1.2. Prezident republiky jako vrchní velitel ozbrojených sil

Naše Ústava ve svém čl. 63 odst. 1 písm. c) ustavuje prezidenta republiky vrchním velitelem ozbrojených sil. Ke správnému pochopení role, kterou prezident republiky v této oblasti vykonává (má vykonávat) a správnému výkladu tohoto ústavního ustanovení je, kromě již učiněného obecného výkladu týkajícího se postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky, třeba ohlédnout se zpět do ústavněprávní minulosti našeho státu. Tato

⁷⁰ FILIP. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2001, dotisk 2011, str. 154.

⁷¹ Tamtéž.

⁷² Shodně SLÁDEČEK. In: SLÁDEČEK a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2016, str. 640.

⁷³ VYHNÁNEK. In: ŠIMÍČEK a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2010, str. 780.

⁷⁴ FILIP. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2001, dotisk 2011, str. 227.

⁷⁵ Shodně v obecné rovině JANSTOVÁ, Kateřina. Právní postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky. In: JIRÁSKOVÁ, Věra, ed. *Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky; Evropeizace ústavních systémů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2007. 181 s. ISBN 978-80-87146-00-2, str. 70.

kompetence byla totiž v naší moderní ústavní historii tradičně přiřazena právě hlavě státu, a to již od dob Rakouského mocnářství.⁷⁶ Nic na tom nezměnila ani léta komunistického režimu.

1.2.1. Historický vývoj

Po vzniku Československé republiky to byl zákon č. 37/1918 Sb. z. a n. (známý též jako „prozatímní ústava“), který poprvé⁷⁷ prohlásil prezidenta republiky za nejvyššího velitele vojska (§ 10 písm. b), což bylo tzv. květnovou novelou⁷⁸ změněno na nejvyšší velitelství vší branné moci. Není zřejmé, z jakého důvodu k tomu bylo přistoupeno, neb v parlamentní rozpravě při projednávání novely v Národním shromáždění nebyla tato změna nikterak odůvodněna.⁷⁹ J. Vorel mínil, že úmysl ústavodárce směřoval k rozšíření velitelské pravomoci prezidentovy, protože termín „branná moc“ vnímá za obsahově širší než pojem „vojsko“.⁸⁰ Tento názor byl respektován i zákonodárcem, který v branném zákoně⁸¹ mezi součásti branné moci zahrnul vojsko, příslušníky četnictva na vojenském cvičení, příslušníky pohraniční a finanční stráže, jakož i důchodkové kontroly ve výjimečné službě. Za války k branné moci náležely celé sbory četnictva, pohraniční a finanční stráže, důchodkové kontroly, a též příslušníci vojenských spolků, případně další povolané osoby. Definitivní ústavní úpravu přinesla až Ústavní listina Československé republiky. Podle ní měl prezident republiky vrchní velitelství veškeré branné moci (§ 64 odst. 1 bod 10.). Je zde zřetelná jistá textuální změna, která nastala oproti prozatímní ústavě. Prvorepubliková ústavní doktrína tomu však nepřikládala jiný význam, než že došlo k slovně lepšímu vyjádření toho, že jde o svěřeni působnosti prezidentu republiky než o jeho konkrétní pravomoc.^{82 83} Tato pravomoc byla, jako ostatně všechny prezidentovy pravomoci, pravomocí kontrasignovanou, přičemž k platnosti byl vyžadován spolupodpis odpovědného člena vlády u jakéhokoliv úkonu moci vládní a výkonné (§ 68).

⁷⁶ Srov. kupříkladu čl. 5 základního zákona státního č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a výkonné, nebo § 5 základního zákona státního č. 146/1847 ř. z., týkající se záležitostí společných pro země mocnářství Rakouského.

⁷⁷ Jsem si samozřejmě vědom, že recepčním zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, bylo do československého právního řádu převzato rakousko-uherské právo, kde se o vrchním velitelství mluví též. Slovem poprvé tedy mám na mysli první výslovný výskyt v ryze československém právním předpise.

⁷⁸ Zákon č. 271/1919 Sb. z. a n., kterým se mění zákon o prozatímní ústavě.

⁷⁹ VOREL. In: SOBOTA, VOREL, KŘOVÁK, SCHENK. *Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život*. 1934, str. 196.

⁸⁰ VOREL. In: SOBOTA, VOREL, KŘOVÁK, SCHENK., op. cit., str. 197.

⁸¹ Zákon č. 193/1920 Sb. z. a n., republikován vládním nařízením č. 141/1927 Sb. z. a n.

⁸² Srov. VOREL. In: SOBOTA, VOREL, KŘOVÁK, SCHENK. *Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život*. 1934, str. 197.

⁸³ Dodávám, že by se snad slušelo o některých ústavních ustanoveních týkajících se prezidenta republiky dle čl. 62-64 Ústavy mluvit spíše jako o prezidentově působnosti než o jeho pravomoci.

Tehdejší právní věda se nenechala zmást faktem, že prezidentu republiky byly svěřeny různé kompetence ve vojenské oblasti, jejichž povaha se však různila. Proto se od vrchního velitelství branné moci, kterážto kompetence byla prezidentu svěřena přímo Ústavní listinou, odlišovaly záležitosti svou povahou ryze administrativní, tedy záležitosti vojenské správy svěřené pouhým zákonem.⁸⁴

Pokusím se nyní zodpovědět čtyři otázky, které se vrchního velení branné moci bezprostředně týkají. Za první, co bylo obsahem této pravomoci; za druhé, zda byla k výkonu této pravomoci nezbytná kontrasignace; za třetí, zda tuto pravomoc mohl zákonodárce omezit; a konečně za čtvrté, zda byl výkon pravomoci soudně přezkoumatelný.

Co se týče odpovědi na první otázku, je třeba konstatovat shodu tehdejší doktríny na tom, že prezident republiky mohl vydávat pro brannou moc závazné rozkazy.⁸⁵ Stejný postoj zaujímal i ústavní výbor Národního shromáždění, jehož zpráva plnila roli důvodové zprávy k Ústavní listině.⁸⁶ Na tom, které oblasti by mohly být regulovány rozkazy prezidenta republiky, již taková shoda nepanovala. Restriktivně tak pravomoc vnímal Weyr, který původně odmítal přiznat prezidentovi právo upravovat organizaci branné moci či určovat dislokaci vojska v čase míru, nýbrž pouze samotné velení v čase války.⁸⁷ Později však konstatoval, že vývoj šel jiným směrem, k přiznání širšího obsahu pravomoci.⁸⁸ Hoetzel i Vavřínek spojovali s vrchním velitelstvím nejen nejvyšší vedení vojska (ve smyslu vedení vojenských operací), ale i rozhodování v oblasti organizace a dislokace (umístění jednotek branné moci), úpravu poměrů v branné moci pomocí instrukcí a služebních řádů, záležitosti výcviku, zpravodajství, mobilizace, případně materiální a osobní složky branné moci.^{89 90}

Nejpropracovaněji se pravomocem prezidenta republiky vyplývajícím z vrchního velitelství věnovala studie o prvorepublikové hlavě státu s názvem *Československý prezident*

⁸⁴ Srov. HOETZEL. *Československé správní právo: část všeobecná*. 1937, str. 166; VOREL. In: SOBOTA, VOREL, KŘOVÁK, SCHENK. *Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život*. 1934, str. 207; a WEYR. *Soustava československého práva státního*. 1924, str. 268 (ten však pouze po dobu míru).

⁸⁵ Viz WEYR, op. cit., str. 268; VOREL., op. cit., str. 204; HOETZEL, op. cit., 166; VAVŘÍNEK. *Základy práva ústavního. Díl I., Ústavní řád našeho státu*. 1920, str. 105.

⁸⁶ Viz PEŠKA. *Československá ústava a zákony s ní souvisej. I. díl*. 1935, str. 356.

⁸⁷ WEYR. *Soustava československého práva státního*. 1924, str. 268.

⁸⁸ WEYR. In: WEYR., HORÁK. *Československé právo ústavní: Ústavní vývoj československý v roce 1938*. 2017, str. 204.

⁸⁹ Zda záležitosti materiální a osobní složky branné moci náleží stále do vrchní velitelské pravomoci již i sám J. Hoetzel považoval za sporné, přičemž, jak poznamenává, se stejný spor vedl už za starého Rakousko-Uherska, srov. HOETZEL. *Československé správní právo: část všeobecná*. 1937, str. 167.

⁹⁰ VAVŘÍNEK, *Základy práva ústavního. Díl I., Ústavní řád našeho státu*. 1920, str. 105; HOETZEL, *Československé správní právo: část všeobecná*. 1937, str. 166.

republiky, která byla k prezidentu republiky opravdu štedrá.⁹¹ J. Vorel rozděluje vrchní velitelství na dvě stránky – stránku osobní a stránku věcnou. Osobní stránka zahrnuje postavení prezidenta republiky jako nejvyššího představeného všech vojenských osob, které jsou k prezidentu v subordinačním vztahu, přičemž jim je prezident oprávněn udělovat rozkazy, a ony mu mohou podávat stížnosti a prosby.⁹² Věcná stránka obsahuje pravomoc činit ohledně branné moci vše, co je nutné ke splnění úkolů branné moci, a to tam, kde absentuje zákonná úprava nebo není působnost svěřena jiným orgánům; věcná stránka se však netýká opatřování osobních a věcných potřeb pro brannou moc (doplňování vojska pomocí odvodů, ubytování branné moci, rekvírování vozidel apod.; zde jde o záležitosti vojenské správy, nikoliv velitelství).⁹³

Za konkrétní projevy považoval J. Vorel: a) ustanovování vojenských funkcionářů (velitelů - nikoliv povyšování do vyšší hodnosti!), b) práva ve vztahu k Nejvyšší radě obrany státu a Armádnímu poradnímu sboru, c) právo na vojenský průvod a pocty, udělování bojových praporů a čestných uznání jednotkám a příslušníkům branné moci, d) rozhodování o dislokaci vojska; e) zřizování, rušení vojenských soudů, jmenování vojenských justičních funkcionářů a vydávání jednacích řádů pro vojenské soudy; f) mobilizace a demobilizace; g) povolování vstupu do československé branné moci cizincům, resp. vstupu československým občanům do cizí branné moci; h) milosti a amnestie u provinění proti vojenskému kárnému právu; h) nařizování mimořádných opatření, jako povolávání záloh nebo pořádání mimořádných cvičení; ch) souhlas se sňatkem příslušníků branné moci.⁹⁴ Z obsahu vrchního velitelství však i Vorel vylučoval jmenování a povyšování důstojníků.⁹⁵ Judikatura nejvyššího správního soudu a nejvyššího vojenského soudu pak opakovaně uznala prezidentovo právo vydávat všeobecné normy k uspořádání vnitřních poměrů branné moci, což mělo zahrnovat organizaci branné moci (její vnitřní uspořádání), úpravu vztahů nadřízenosti a podřízenosti mezi příslušníky branné moci, úprava vojenské disciplíny a služebního pořadí.⁹⁶ V této souvislosti se předmětem teoreticko-právního sporu stala otázka, zda zmíněná „všeobecná opatření abstraktní povahy“⁹⁷ (služební řády) jsou

⁹¹ Jak upozorňuje J. Kysela, je třeba mít na paměti, že tato publikace vznikla ve skupině pracovníků Kanceláře prezidenta republiky, proto mohou její závěry být touto skutečností poznamenány. Viz KYSELA, Jan. Prosinčová ústava v kontextu diachronní komparistiky. *Právník*. 2017, **156**(12), 1043-1059. ISSN 0231-6625, str. 1048.

⁹² VOREL. In: SOBOTA, VOREL, KŘOVÁK, SCHENK. *Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život*. 1934, str. 203-204.

⁹³ VOREL, op. cit., str. 205-207.

⁹⁴ VOREL, op. cit., str. 228-237.

⁹⁵ VOREL, op. cit., str. 207. Shodně též HOETZEL, *Československé správní právo: část všeobecná*. 1937, str. 60.

⁹⁶ Srov. nálezy nejvyššího správního soudu č. 11.415, Boh. A 2593; nálezy nejvyššího správního soudu č. 11.104, Boh. A 3532; a rozsudek nejvyššího vojenského soudu č. j. P-93/24. Výše uvedené rozhodnutí jsou dostupná též v PEŠKA. *Československá ústava a zákony s ní souvisej. I. díl*. 1935, str. 248-249.

⁹⁷ VOREL. In: SOBOTA, VOREL, KŘOVÁK, SCHENK. *Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život*. 1934, str. 216.

právními předpisy, nebo interními normativními instrukcemi (vnitřními předpisy).⁹⁸ Že jde o vnitřní předpisy pro brannou moc, prohlašoval F. Weyr (ovšem s konstatováním, že praxe se vyvinula jinak, než by on sám chtěl).⁹⁹ To si pravděpodobně myslel i F. Vavřínek - ten totiž při popisu povahy služebních řádů užil termínu „instrukce,”¹⁰⁰ jakož i Z. Neubauer, který ve svém pojednání o nařízeních ve vztahu k § 55 úst. list. prezidenta republiky zcela opomenul a prohlásil, že nařízení dle § 55 mohou být vydána pouze jako vládní.¹⁰¹ Za přinejmenším podivné a matoucí bych označil názory J. Vorla - jeho příspěvky do děl *Československý prezident republiky* a *Slovník veřejného práva československého* se totiž v této otázce navzájem vylučují, aniž by autor vysvětlil jakýkoliv důvod (nutno dodat, že ve slovníkovém hesle počítá autor i s tzv. služebními knihami, které pokládá za interní služební instrukce).¹⁰²

Služebním řádům povahy podzákonného právního předpisu naopak přiznává Z. Peška,¹⁰³ J. Hoetzel¹⁰⁴ i E. Sobota.¹⁰⁵ Jejich argumentace vycházela ze systematického výkladu § 55 úst. list. ve spojení s § 64 úst. list. § 55 totiž obsahoval možnost vydávat nařízení mocí vládní a výkonnou, a to k provedení zákona a v jeho mezích. Systematicky bylo toto ustanovení předrženo kapitole o prezidentu republiky i vládě, z čehož bylo možné dovodit, že se vztahovalo jak na prezidenta republiky, tak i na vládu a správní úřady (vůbec). Nařízením se pak měl provádět samotný § 64 odst. 1 bod 10. úst. list., který též spolu s ostatními částmi Ústavní listiny měl tvořit meze pro tuto podzákonnou normotvorbu prezidenta republiky.

Odpověď na první položenou otázku lze tedy uzavřít tím, že právní praxe vzdor přání ústavodárce a názoru některých významných ústavních právníků směřovala k rozšiřujícímu pojetí vrchního velitelství.

⁹⁸ Za spornou tuto otázku v nauce ústavního práva označil Neubauer, In: NEUBAUER, Zdeněk, a WEYR, František, ed. *Ústavní listina Československé republiky: její znění s poznámkami*. Praha: Orbis, 1931. 180, [3] s. Sbírkou spisů právnických a národohospodářských; sv. 53., str. 46. Jak je však vidět dále, přiklonil se na jednu stranu, a sice na stranu zastánců vnímání prezidentových rozkazů jako vnitřních předpisů (viz dále).

⁹⁹ WEYR. *Soustava československého práva státního*. 1924, str. 204.

¹⁰⁰ VAVŘÍNEK. *Základy práva ústavního. Díl I., Ústavní řád našeho státu*. 1920, str. 105.

¹⁰¹ NEUBAUER, Zdeněk. Nařízení vládní a ministerská. *Právník*. 1925, LXIV. (20), 621-629, str. 626.

¹⁰² Srov. VOREL. In: SOBOTA, VOREL, KŘOVÁK, SCHENK. *Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život*. 1934, str. 226, a VOREL, Jaroslav. *Vojenství*. In: *Slovník veřejného práva československého*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. Sv. V., ISBN 80-902752-9-X, str. 260 an.

¹⁰³ PEŠKA. *Československá ústava a zákony s ní související. I. díl*. 1935, str. 217, 219.

¹⁰⁴ HOETZEL. *Československé správní právo: část všeobecná*. 1937, str. 59. Zdá se mi, že zde si sám Hoetzel odporuje, neboť jako kritérium rozlišování nařízení na právní (ve smyslu právního předpisu) a správní (ve smyslu instrukce) užívá 1) obsah – zde problém není, a 2) formu publikace – zde již problém je, neboť abstraktní rozkazy prezidenta republiky se vyhlášovaly pouze v úředním věstníku ministerstva národní obrany, nikoliv ve Sbírce zákonů a nařízení.

¹⁰⁵ SOBOTA. In: SOBOTA, VOREL, KŘOVÁK, SCHENK. *Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život*. 1934, str. 132. Je zarážející, že si autoři stejné publikace v tomto ohledu odporují.

Zodpovědět druhou otázku je možné velice snadno. Naprostá většina představitelů prvorepublikové právní teorie i praxe se shodovala na bezpodmínečné nutnosti kontrasignace všech prezidentových aktů z oboru vrchního velitelství, a to s ohledem na § 68 úst. list.¹⁰⁶ Jedinou výjimku tvořil F. Weyr, který rozlišoval kontrasignované úkony v době mírové a nekontrasignované úkony v době válečné.¹⁰⁷ ¹⁰⁸ Na námitku válečné nezbytnosti rigorózně reagoval F. Adler tak, že Ústavní listina byla podle něj v otázce kontrasignace naprosto přesná a jiná pravidla pro dobu války či míru neuznává.¹⁰⁹

Třetí otázka se týká možného zúžení obsahu vrchního velitelství zákonem. Opět se vytvořily v doktríně dva proudy. Možnost zúžení cestou zákonodárnou zastával J. Vorel¹¹⁰ a V. Joachim,¹¹¹ uznána byla i judikatorně.¹¹² Nejradiálněji vystoupil profesor Německé univerzity v Praze F. Sander, který s ohledem na liberálně demokratickou povahu ústavního systému založeného Ústavní listinou považoval vrchní velitelství za zvláštní příslušnost moci vládní a výkonné, která může být vykonávána pouze v souladu s existujícími zákony. Jsou to právě zákony, které musí prezident zachovávat, resp. které určují obsah pravomoci vrchního velitele.¹¹³ Na druhou stranu, pokud už zákon stanovil nějakou pravomoc nebo oprávnění, které obvykle s pojmem vrchního velitelství spojujeme, pak musí být zákonem svěřena právě prezidentu republiky.¹¹⁴ Tyto názory považoval J. Hoetzel za chybné. Tvrdil, že pokud je některá oblast obsažena v pojmu „vrchní velitelství“, pak jde o doménu nepřístupnou běžnému zákonodárci.¹¹⁵

¹⁰⁶ Srov. VOREL. In: SOBOTA, VOREL, KŘOVÁK, SCHENK. *Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život*. 1934, str. 206, 211-213; PEŠKA. *Československá ústava a zákony s ní související. I. díl*. 1935, str. 357; JOACHIM. *Naše ústava*. 1921, str. 59; VAVŘINEK. *Základy práva ústavního. Díl I., Ústavní řád našeho státu*. 1920, str. 105; HOETZEL, Jiří. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha: n.vl., 1928, str. 31; ADLER, Franz. *President republiky*. In: *Slovník veřejného práva československého*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. Sv. III., ISBN 80-902752-7-3, str. 552; SANDER, Fritz. *Grundriß des Tschechoslowakischen Verfassungsrechtes*. Reichenberg: Gebrüder Stiepel Gesellschaft m.b.H., 1938, str. 386.

¹⁰⁷ WEYR. *Soustava československého práva státního*. 1924, str. 268-269.

¹⁰⁸ Jak je vidět, právě na Weyra později naváže Z. Koudelka, viz KOUDELKA, Zdeněk. *Kontrasignace*. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2011, roč. 2011, č. 2, s. 118-124. ISSN 1210-9126, str. 121.

¹⁰⁹ ADLER. In: *Slovník veřejného práva československého*. Sv. III., str. 552.

¹¹⁰ VOREL. In: SOBOTA, VOREL, KŘOVÁK, SCHENK. *Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život*. 1934, str. 222.

¹¹¹ JOACHIM, Václav. *Zákon o obraně státu z hlediska práva ústavního*. In: HEXNER, Ervin Paul, ed. *Pocta k šedesiatym narodeninám Dr. Karla Laštovku*. V Bratislave: Nákladom Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 1936. 403 s. Knižovňa právnickej fakulty univerzity Komenského v Bratislave; sv. 45, str. 181.

¹¹² Srov. nález nejvyššího správního soudu č. 11.415, Boh. A 2593; nález nejvyššího správního soudu č. 11.104, Boh. A 3532; a rozsudek nejvyššího vojenského soudu č. j. P-93/24. Výše uvedená rozhodnutí jsou dostupná též v PEŠKA., *Československá ústava a zákony s ní související. I. díl*. 1935, str. 248-249.

¹¹³ SANDER. *Grundriß des Tschechoslowakischen Verfassungsrechtes*. 1938, str. 386-387.

¹¹⁴ SANDER, op. cit., str. 387. Sem Sander řadil například rozhodování o mobilizaci nebo povolání záložníků k mimořádně službě.

¹¹⁵ HOETZEL. *Československé správní právo: část všeobecná*. 1937, str. 60.

O čtvrté otázce se naši prvorepublikoví právní teoretici mnoho nebavili. Není divu. Ústavní soud neměl potřebných pravomocí, a tak do úvahy přicházel pouze nejvyšší správní soud. Řízení před ním upravoval zákon č. 36/1876 ř. z., ve znění pozdějších předpisů.¹¹⁶ V tomto řízení mohly být projednány spory, ve kterých byly osoby poškozeny na svých právech rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu (§ 2 odst. 1), přičemž se uznávaly i stížnosti proti rozhodnutí a opatření prezidenta republiky (§ 2 odst. 2). J. Vorel dospěl k závěru, že subjektivní práva, kterých se lze dovolat u nejvyššího správního soudu (které mohou být poškozeny ze strany správních úřadů), mají osoby pouze, pokud jim byly přiznány zákonem. Ústavní listina (ani jiný zákon) v souvislosti s vrchním velitelstvím žádná práva nepřiznala, a tak vrchní velitelská pravomoc přezkoumatelná není. To se samozřejmě netýkalo působnosti správní.¹¹⁷ E. Hácha se k tomuto názoru připojil. Podle něj není vrchní velitel jako takový vyňat z pojmu „správní úřad“, a tedy i jeho akty by mohly být přezkoumávány, pokud by však zákonodárce (zejména v branném zákoně) nestanovil rozsáhlé výluky ze správního soudnictví. Navíc zařazením do svazku branné moci se tehdejší voják stal ve vztazích vyplývajících z vojenské podřízenosti a nadřízenosti pouhým objektem státní moci, nikoliv subjektem, a proto si nemohl stěžovat na porušení svých veřejných subjektivních práv. Existovaly zákonem výslovně upravené výjimky, jako např. rozhodnutí v oboru vojenské kárné pravomoci.¹¹⁸ Pozici J. Krejčího nelze bohužel přesně určit, neboť sice konstatoval, že některé akty prezidenta vskutku přezkumu ze strany nejvyššího správního soudu unikají (např. jeho akty ve vztahu k zákonodárnému sboru), avšak obecně by měly prezidentovy úkony přezkumu podléhat, přičemž klíčovým kritériem měl být zásah právní sféry jednotlivce.¹¹⁹ Zdali do ní zasahují akty velitelské pravomoci, neupřesnil. Přezkum velitelských aktů prezidenta tedy soudně přezkoumatelný zpravidla nebyl.

Náš další ústavní vývoj za mnoho poznámek nestojí. Fasádní charakter ústavnosti, totalitní povaha ústavně-politického režimu v zemi, zcela zásadní rozdíl mezi právně normativním světem a světem faktickým, jakož i podstatný úpadek vědy ústavního práva.¹²⁰ To vše do značné míry limituje přenositelnost poznatků i v oblasti vrchního velení ozbrojených sil do naší doby.

¹¹⁶ Jde o zákon č. 3/1918 Sb. z. a n. a o zákon č. 164/1937 Sb. z. a n.

¹¹⁷ VOREL. In: SOBOTA, VOREL, KŘOVÁK, SCHENK. *Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život*. 1934, str. 268-269.

¹¹⁸ HÁCHA, Emil. In: *Slovník veřejného práva československého*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. Sv. II., ISBN 80-902752-6-5, str. 835.

¹¹⁹ KREJČÍ, Jaroslav. Podléhají právní akty prezidenta republiky kontrole nejvyššího správního soudu? In: HEXNER, Ervin Paul, ed. *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Karla Laštovku*. 1936, str. 225-226, 228, 232.

¹²⁰ Se světlými výjimkami let šedesátých a konce let osmdesátých. Na tomto místě srov. příspěvek ke studiu komunistického práva BAŇOUCH, Hynek. *Metody, motivy a cíle studia komunistického práva*. In: BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel a ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009. 1005 s. ISBN 978-80-210-4844-7, str. 259 an.

Pojem „ozbrojené síly“ se v naší ústavní historii vyskytuje poprvé v Ústavě ČSSR z 11. 7. 1960,¹²¹ ¹²² a to konkrétně v souvislosti se stanovením branné povinnosti a vymezením kompetence vrchního velitele. Obdobnou konstrukci zachoval ústavodárce i po změně československého státu na federaci.¹²³ Se zásadní změnou přišel ústavní zákon č. 10/1969 Sb., o Radě obrany státu, který přidal některé pravomoci prezidentu republiky ve vztahu k Radě obrany státu, a to výslovně jako vrchnímu veliteli ozbrojených sil. Tento ústavní zákon též z oboru vrchního velitelství vyjmul řízení ozbrojených sil v době války, neboť o veškerých opatřeních spojených s vedením války rozhodovala Rada obrany státu. Stejný osud postihl i určování výstavby ozbrojených sil i plány jejich nasazení, a to již v době míru. Další změnu přinesl až ústavní zákon č. 556/1990 Sb., který podmínil rozhodnutí o nasazení ozbrojených sil mimo území státu souhlasem Federálního shromáždění.

Ústavněprávní doktrína se této oblasti, jak se zdá, příliš nevěnovala. Tak kupříkladu Jičínský s Levitem považovali rozkazy prezidenta republiky abstraktní povahy za všeobecné právní předpisy (bez dalšího vysvětlení a navíc při absenci ústavního zmocnění podobného § 55 úst. list.).¹²⁴ V komentáři k československému ústavnímu řádu se dozvíme, že obsahem vrchního velitelství je nejvyšší velitelská pravomoc, přímá nadřízenost všem příslušníkům ozbrojených sil. Vrchní velitel má jmenovací právo u vyšších funkcionářů, může vydávat rozkazy i abstraktní předpisy (o jejich právní povaze se však nic nedozvíme). Prezident republiky jako vrchní velitel mohl též nařizovat mimořádná opatření, mobilizaci, mimořádné odvody, dávat souhlas ke vstupu československých občanů do cizích ozbrojených sil a zahraničním státním příslušníkům do ozbrojených sil československých.¹²⁵

1.2.2. Vrchní velitelství ozbrojených sil dnes

Úvodním problémem se zdá být vůbec samotný pojem „vrchní velitelství“ a „ozbrojené síly“. Vzhledem k tomu, že oba pojmy používá naše Ústava při vymezení ústavních kompetencí prezidenta republiky, je podle mého názoru nutné vnímat oba jako ústavněprávní, tedy na běžném

¹²¹ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

¹²² Před tímto ústavním zákonem se pojem „ozbrojené síly“ vyskytl v zákoně č. 92/1949 Sb., branný zákon, a to po novele provedené zákonem č. 19/1958 Sb. Nutno dodat, že tato novela nerespektovala znění Ústavy 9. května (ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky), která po celou dobu své platnosti užívala pojem „branná moc.“

¹²³ Provedené ústavním zákonem č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

¹²⁴ JIČÍNSKÝ, Zdeněk a LEVIT, Pavel. *Socialistická ústava ČSSR: Ucelený výklad*. 1. vyd. Praha: SNPL, 1961. 176, [3] s., str. 91.

¹²⁵ ZDOBINSKÝ, Stanislav a kol. *Československá ústava: komentář*. 1. vyd. Praha: Panorama, 1988. 531 s. Zákony. Komentáře / Panorama, str. 333.

zákonodárci v zásadě nezávislé pojmy.¹²⁶ Ústavní pojmy je tudíž nutné vnímat materiálně, tj. s ohledem na svůj smysl a obsah, nikoliv poukazem na formální úpravu provedenou zákonem či podzákonými právními předpisy. Z metodologického hlediska by tak nemělo být přistoupeno k výkladu ústavních pojmů jen a pouze za použití slov obyčejného zákona.¹²⁷ Na druhou stranu nelze tuto zásadu přepínat a v praxi příliš extenzivně používat; zákonodárce by měl mít možnost určité diskrece při zákonné normotvorbě, resp. při konkretizaci ústavních ustanovení. S tím vším ostatně souhlasí i Ústavní soud.¹²⁸

Naše Ústava (spolu s dalšími částmi ústavního pořádku) je v první řadě právním předpisem.¹²⁹ Pro její výklad jsou tudíž uplatnitelná stejná pravidla jako pro výklad jiných právních předpisů.¹³⁰ Tím je výklad jazykový (gramatický), systematický, historický a teleologický.¹³¹ Podle judikatury Ústavního soudu představuje jazykový výklad „*pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě.*“¹³² Bez něj se však k právní normě ani nepřiblížíme; začnu tedy od něj.

Jazykem naší ústavy je čeština. Proto nám při gramatickém výkladu mohou významně pomoci ustálená pravidla spisovné verze tohoto jazyka.¹³³ Metoda výkladu podle obecného jazyka nám myslím zde příliš nepomůže, neboť pojem ozbrojených sil by mohli různí příslušníci českého

¹²⁶ Pokud by zákony mohly zcela volně určovat obsah ústavních pojmů, znamenalo by to ztrátu nadřazenosti ústavního pořádku vůči dalším právním normám, a to v rozporu se systematickým principem hierarchie právního řádu a postuláty materiálně chápaného právního státu. Srov. FILIP. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy* ČR. 2003, dotisk 2011, str. 78, a DRGONEC, Ján. *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. Academia iuris. ISBN 978-80-89603-57-2, str. 46.

¹²⁷ Což je však, jak se zdá, běžně rozšířenou praxí, a to nejen u ozbrojených sil.

¹²⁸ Srov. náleží Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 21/01, bod VII, 4-6.

¹²⁹ Srov. HOLLÄNDER, Pavel. *Ústavněprávní argumentace: ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2003. 103 s. ISBN 80-86131-37-8, str. 24 an. Přestože P. Holländer konstatuje, že dle současného názoru doktríny neexistuje ekvivalence mezi předmětem interpretace práva ústavního a podústavního (viz HOLLÄNDER, op. cit., str. 55), nemůžeme se myslím vyhnout tomu, že i ústavní zákon je formálně právním předpisem a stále tak vykládáme právní text, byť velmi obecný a vyjadřující spíše právní principy či organizační struktury než pravidla chování *stricto sensu*. Respekt ke zvláštní povaze ústavního práva při jeho výkladu a s tím související odlišný přístup k interpretaci nemá dle mého soudu plně a zcela nahrazovat standardní právní metodologii.

¹³⁰ Shodně FILIP. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy* ČR. 2003, dotisk 2011, str. 200.

¹³¹ Srov. WINTR. *Metody a zásady interpretace práva*. 2013, str. 25.

¹³² Viz náleží Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

¹³³ Shodně FILIP. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy* ČR. 2003, dotisk 2011, str. 206. Na tomto místě činím poznámku, že jsem si vědom kritiky interpretace práva za použití slovníků a jiných lingvistických pomůcek, kterou provedl M. Škop. Poslušen jeho rad vybírám pro své interpretační účely dvě jazykové kodifikace, a to jednu z období vzniku regulující normy a jednu z období okamžiku interpretace (rozhodování). Snad se tedy ani výběrem těchto publikací, ani datem jejich vydání nedopustím svévole. Srov. ŠKOP, Martin. Jazyková metoda interpretace práva - důvod k nejistotě? In: GERLOCH, Aleš, Jan TRYZNA a Jan WINTR (eds.). *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-388-9, str. 297.

jazykového společenství vnímat velmi rozdílně a spíše velmi široce.¹³⁴ Pojem je totiž ryze odborný. Tak tedy naše jazykové kodifikace rozumí pod ozbrojenými silami „*souhrn vojensky organizovaných a ozbrojených složek*,”¹³⁵ resp. „*všechny vojensky organizované a vyzbrojené síly*.”¹³⁶

Jak je vidět, docházím jazykovým výkladem ke 2 pojmovým znakům ozbrojených sil, a sice k požadavku ozbrojenosti a požadavku vojenské organizovanosti. Požadavek ozbrojenosti odlišuje ozbrojené síly od valné většiny institucí státního mechanismu, zejména od státních orgánů a větší části státního aparátu, tvořeného především státními úředníky;¹³⁷ nečiní však rozdíl mezi ozbrojenými silami a dalšími bezpečnostními složkami, které oprávnění držet a používat zbraně mají též. Rozdílem je až požadavek zvláštní vojenské organizovanosti. Ozbrojené síly jsou totiž institucí, tedy jednotkou, jejíž funkcí je naplňování určitého účelu, cíle.¹³⁸ Tímto účelem (cílem, úkolem) je v první řadě v rámci zajišťování bezpečnosti České republiky¹³⁹ obrana státu před vnějším napadením a příprava k ní, jakož i plnění závazků státu o společné obraně proti napadení, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva.¹⁴⁰ Ostatní bezpečnostní složky (zejména ozbrojené bezpečnostní sbory) se naopak orientují na ochranu státu z hlediska vnitřního ohrožení jeho bezpečnosti; jsou tedy povolány k ochraně tzv. policejních statků.¹⁴¹ U ozbrojených sil je jiná též povaha vztahů v oblasti institucionálních reálií,¹⁴² zejména jejich personálního vybavení. Po osobách primárně plnících úkoly ozbrojených sil (vojácích) se totiž vyžaduje zvláštní povinnost normativně-institucionální věrnosti. Tím mám na mysli souhrn požadavků, které jsou na vojáky kladené jednak právním předpisem (vojenské kázeňské právo a trestní právo),¹⁴³ jednak

¹³⁴ Za ozbrojenou silou můžeme vidět jakoukoli sílu (osobu, skupinu osob či věc), která je ozbrojená, tedy disponuje zbraní či zbraňovým systémem.

¹³⁵ MEJSTRÍK, Vladimír, ed. *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost: s Dodatkem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky*. Vyd. 3., opr. Praha: Academia, 2003. 647 s. ISBN 80-200-1080-7, str. 256.

¹³⁶ HAVRÁNEK, Bohuslav a kol. *Slovník spisovného jazyka českého*. 2., nezměn. vyd. Praha: Academia, 1989. sv. III., str. 631.

¹³⁷ Viz KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnuti)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 427 stran. ISBN 978-80-7552-331-0, str. 208-209, 217.

¹³⁸ Srov. WEINBERGER. *Norma a instituce: úvod do teorie práva*. 2017, str. 25.

¹³⁹ Čl. 1 a 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále též „ÚZB”).

¹⁴⁰ Srov. § 9 odst. 1 a 2 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky (dále též „ZOS”).

¹⁴¹ Srov. MATES, Pavel, ŠKODA, Jindřich a VAVERA, František. *Veřejné sbory*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. xx, 363 s. Právní monografie. ISBN 978-80-7357-604-2, str. 2-3.

¹⁴² Viz WEINBERGER. *Norma a instituce: úvod do teorie práva*. 2017, str. 25.

¹⁴³ Zejména předpisy trestního práva hmotného považují vojáky (viz definici v § 114 odst. 4 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále též „TZ”)) za speciální subjekt trestného činu, přičemž některé trestné činy (jde hlavně o trestné činy vojenské podle hlavy dvanácté zvláštní části TZ) může spáchat pouze voják; jen některé, taxativně vypočtené může spáchat i příslušník bezpečnostního sboru (mezi ně však nepatří např. ohrožování morálního stavu vojáků nebo zbabělost před nepřítelem - zde se přesně vyjevuje zcela specifická povaha vojenské organizovanosti ve formě právem chráněné vojenské kázně). Taktéž vyžaduje-li to kázeň a pořádek v ozbrojených silách, lze uložit trest ztráty vojenské hodnosti (§ 79 odst. 2 TZ). Vysvětluje-li doktrína trestního práva existenci těchto zvláštních trestných činů, vychází právě z požadavku zvláštní vojenské organizovanosti, a to jak co se týče účelu (úkolů) ozbrojených sil, tak co se týče

samotnou specifickou povahou ozbrojených sil jako instituce, jako zvláštního státního zařízení (povinnosti vojenské kázně a pořádku, ustrojenosti a upravenosti, vojenské zdvořilosti, povinnost podřizovat při obraně vlasti své osobní zájmy zájmům vlasti, zachovávat bojové tradice a skládat vojenské pocty, a to dokonce nejen osobám, ale i objektům, např. bojovým zástavám či hrobu Neznámého vojína; tedy to, co se mnohdy označuje za *esprit de corps*).¹⁴⁴ Tento výklad pojmu ozbrojených sil je vlastní i vojenské teorii, která kromě vymezení speciálního účelu (jímž má být prioritně řešení mezinárodních konfliktů) a zvláštního způsobu organizace personálu vyzdvihuje i zvláštní způsob účasti personálu v ozbrojených silách (jejich doplňování).¹⁴⁵ Posledně zmíněný definiční prvek je sice v současné době v souvislosti se zrušením odvodní povinnosti oslaben, z důvodu existence všeobecné branné povinnosti však stále má svou platnost, neboť neexistuje žádná jiná právní povinnost, na základě které by mohla být personálně doplněna některá z jiných součástí státního mechanismu. To ostatně respektuje v čl. 4 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky i ústavodárce.

Poznatky zjištěné jazykovým výkladem je nutné doplnit či případně korigovat pomocí ostatních výkladových metod. Tak tedy ze systematiky ústavního pořádku zjistíme, že pojem ozbrojených sil se nevyskytuje pouze v čl. 63 odst. 1 písm. c) Ústavy, nýbrž i v čl. 39 odst. 1 Ústavy, čl. 43 odst. 3, 4 a 5 Ústavy, čl. 27 odst. 3 Listiny základních práv a svobod,¹⁴⁶ čl. 44 Listiny, čl. 3 odst. 1 ÚZB, čl. 4 odst. 1 a 2 ÚZB a čl. 11 ÚZB. Vzhledem k interpretační zásadě zákazu homonymického výkladu,¹⁴⁷ jakož i jednoty ústavních norem,¹⁴⁸ je nutné vykládat tyto pojmy shodně, nesvědčí-li pro opak důležité důvody, zejména teleologické. Ty jsou v našem případě důležité tam, kde se v ústavním textu píše o ozbrojených silách jiných států, neboť konkrétní vymezení ozbrojených sil České republiky dle našeho právního řádu nemusí být shodné s ozbrojenými silami cizí moci a také zpravidla není.¹⁴⁹ Lze však využít obecných poznatků o definici ozbrojených sil vycházející z interpretace ustanovení našeho ústavního práva.

institucionálních vztahů (tedy v souhrnu tím, co označují za povinnost normativně-institucionální věrnosti). Srov. ŠMERDA, Radek. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo hmotné*. 8., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 1050 stran. ISBN 978-80-7552-358-7, str. 941 a RIZMAN, Stanislav. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. 2 sv. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5, str. 3391 (ten ovšem, podle mého názoru, nepřesně přidává k ozbrojeným silám i bezpečnostní sbory, nezohledňujíc dostatečně taxativní výčet vojenských trestných činů, které mohou spáchat příslušníci bezpečnostních sborů).

¹⁴⁴ Viz čl. 3, 87 Základního řádu ozbrojených sil (dále též „Zákl-1“).

¹⁴⁵ Srov. PERNICA, Bohuslav. *Profesionalizace ozbrojených sil: trendy, teorie a zkušenosti*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2007. 247 s. ISBN 978-80-7278-381-6, str. 20.

¹⁴⁶ Vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady pod č. 2/1993 Sb. (dále též „Listina“).

¹⁴⁷ Srov. WINTR. *Metody a zásady interpretace práva*. 2013, str. 57.

¹⁴⁸ Srov. FILIP. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 2003, dotisk 2011, str. 206-207.

¹⁴⁹ Viz PERNICA. *Profesionalizace ozbrojených sil: trendy, teorie a zkušenosti*. 2007, str. 21-22.

Pro systematický výklad pojmu ozbrojených sil má po mém soudu důležitý význam čl. 4 odst. 2 *in fine* ÚZB, který mj. zaručuje civilní kontrolu ozbrojených sil, a již zmíněný čl. 63 odst. 1 písm. c) Ústavy, který svěřuje kompetenci vrchního velení prezidentu republiky. Tato dvě ustanovení totiž implicitně stanovují zákonodárci či jinému normotvůrci meze, které při konkrétním, detailním vymezení ozbrojených sil, resp. svazků k ozbrojeným silám náležejícím nesmí překročit, jinak by vyprázdnil samotnou podstatu ústavní záruky, resp. ústavně svěřené pravomoci. Mohl by tak provést například tím způsobem, že by část ozbrojených sil, která do pojmu ozbrojených sil patří na základě jazykového výkladu ústavy, podústavním normotvorným aktem z ozbrojených sil vyčlenil a zařadil je mezi ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory, havarijní služby nebo zcela mimo výčet státních zařízení v čl. 3 odst. 1 ÚZB. Pouze na okraj upozorňuji, že vzhledem k principu jednoty právního řádu, potažmo principu doktrinálního členění právního řádu, by odlišné vymezení ozbrojených sil vedlo v některých právních odvětvích k interpretačním těžkostem.¹⁵⁰

Z hlediska historického výkladu nám klasické nástroje, jimiž jsou materiály související s přípravou a přijímáním (ústavních) zákonů (např. důvodová zpráva, stenoprotokol z parlamentní rozpravy při projednávání návrhu), příliš nepomohou. Důvodové zprávy k Ústavě, k Listině nebo k ÚZB se pojmu ozbrojených sil nevěnovaly. Určitou výjimku tvoří důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 300/2000 Sb., která při definici ozbrojených sil odkázala na definice vojenských útvarů, vojenských zařízení a vojenských záchranných útvarů dle tehdejšího znění zákona o ozbrojených silách ČR; ústavodárce tak v jistém smyslu deklaroval, že chápe ozbrojené síly jako druhově (a vzhledem k definici v ZOS spíše široce) vymezené.¹⁵¹ Parlamentní rozprava se definicí pojmu

¹⁵⁰ V této souvislosti mám na mysli trestní právo hmotné, konkrétně pojem „úřední osoba“ a na něj navazující trestné činy proti výkonu pravomoci orgánů veřejné moci a úřední osoby a trestné činy úředních osob v dílu 1 a 2 hlavy X zvláštní části TZ, jakož i okolnost podmiňující použití vyšší trestní sazby uvedenou v § 140 odst. 3 písm. d) TZ. § 127 TZ vymezuje pojem úřední osoby mj. jako příslušníka ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru nebo strážníka obecní policie. Pokud by zákonodárce nebo jiný normotvůrce vyjmul některou z částí ozbrojených sil ze svazku ozbrojených sil, aniž by ji současně zařadil do bezpečnostního sboru či mezi jiné orgány, anebo nezměnil trestní zákoník, pak by zcela nesmyslně vypadli příslušníci takto vyjmuté části ze zvláštní trestněprávní ochrany i z přísnější trestněprávní odpovědnosti, neboť hlavně trestněprávní doktrína má sklon vykládat § 127 odst. 1 písm. e) TZ formalisticky, a sice odkazem na zvláštní zákony. Srov. ŠÁMAL. In: ŠÁMAL a kol. *Trestní zákoník: komentář*. 2012, str. 1358-1359, DRAŠTÍK, Antonín. In: DRAŠTÍK, Antonín a kol. *Trestní zákoník: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 2 svazky. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7478-790-4, str. 804 a ŘÍHA, Jiří. In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. 976 stran. Student. ISBN 978-80-7502-236-3, str. 824-825. Pro vyřešení takto vzniklé situace by bylo nutné přistoupit k extenzivnímu výkladu pojmu „ozbrojené síly“ ze strany orgánů činných v trestním řízení.

¹⁵¹ § 2 odst. 2, 3 a 4 tehdejšího znění ZOS. Důvodová zpráva výslovně uvedla, že jde „o samostatné součásti ozbrojených sil s vlastním názvem, číselným označením a velením.“ Srov. PČR, PS 1998-2000, tisk 502, část č. 0. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-04-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=28316>.

nevěnovala.¹⁵² Snažit se z dobových okolností vzniku ústavních norem (*occasio legis*) usoudit něco o pojmu ozbrojených sil by bylo pouhou spekulací. Nicméně, jako přinejmenším inspirativní se může na tomto místě jevit rakouská ústavněprávní výkladová metoda, která se nazývá princip zkamenění (*das Versteinerungsprinzip*, případně *die Versteinerungstheorie*). Jejím obsahem je snaha předejít změnám významu ústavních pojmů, které samotná ústava nedefinuje, a jejichž jazykový význam je nejasný, v souvislosti se změnami v podústavním právu. Těmto ústavním pojmům se tak má přiřkládat ten význam, který měly v právním řádu v okamžiku přijetí ústavního předpisu.¹⁵³ Tedy pojmy nedefinované v ústavě si musí zachovat svůj obsah bez ohledu na pozdější změny podústavního práva, aby byla zachována vůle ústavodárce a princip vyšší právní síly ústavy, přičemž lze mít za to, že ústavodárce měl při tvorbě a přijetí ústavy na mysli takovou definici pojmů, která byla stanovena tehdy platnými právními předpisy. Tuto metodu uznává i pro účely českého ústavního práva například J. Filip, který výslovně uvádí jako příklad výklad pojmu „vojsko,” resp. „ozbrojené síly.”¹⁵⁴ Pokud použijeme tuto metodu, zjistíme, že ústavodárce si pod pojmem „ozbrojené síly” představoval vojsko, jakožto souhrn všech vojáků (odvedených osob se služební povinností), a dále veřejné ozbrojené sbory, které určí vláda, části těchto sborů nebo jednotliví jejich příslušníci, pokud podle právních předpisů podléhají vojenskému velení; v době mimořádných opatření pak též veřejné ochranné sbory určené zvláštními předpisy, jejich části nebo jednotliví příslušníci, a jednotky složené z těchto osob, jakož i osoby povolané k osobním úkonům pro potřeby ozbrojených sil. Tak totiž ozbrojené síly definoval zákon č. 92/1949 Sb., branný zákon, ve znění ke dni přijetí Listiny, Ústavy i ÚZB, konkrétně jeho § 2.¹⁵⁵ Dodávám, že Česká národní rada vedle přijetí Ústavy, kde dni jejího nabytí účinnosti, sice zřídila vojska Ministerstva vnitra ČR jako součásti ozbrojených sil ČR, ale její existenci současně omezila na dobu šesti měsíců, přičemž její úkoly vzhledem k jejich charakteru (střežení důležitých objektů a

¹⁵² Výjimku tvoří zopakování důvodové zprávy k ústavnímu zákonu č. 300/2000 Sb. v prvním čtení v Poslanecké sněmovně a následně i při projednávání v Senátu tehdejšími ministrem obrany V. Vetchým. Srov. PČR, PS 1998-2000, 22. schůze, část 128 (24. 2. 2000). *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-04-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/022schuz/s022128.htm> a Senát PČR: Stenozáznam z 3. dne 21. schůze roku 2000. *Senát Parlamentu České republiky: Dokumenty a legislativa* [online]. [cit. 2019-04-15]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=2&IS=1946&T=284#st284>.

¹⁵³ Srov. ADAMOVICH, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Band 1, Grundlagen. Wien: Springer, 1997. Springer's Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft. ISBN 3-211-82977-6, str. 41, 317 an. a ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003. ISBN 3-85114-766-9, str. 31, 34.

¹⁵⁴ Viz FILIP, *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 2003, dotisk 2011, str. 206-207. Filip ovšem uvádí i tzv. teorii zákonnosti ústavy, která je však po mém soudu trochu koliduje s výše zmíněnými principy respektu k vůli ústavodárce a pozici ústavy jako předpisu nejvyšší právní síly.

¹⁵⁵ Povšimněme si, že takto široce vymezený rozsah pojmu ozbrojených sil byl již za první republiky; jde tedy o československou právní tradici.

osob, boj proti terorismu na území ČR apod.) převzala Policie ČR;¹⁵⁶ je tak zřejmé, že tíž poslanci, kteří přijali Ústavu, si přáli v tomto ohledu demilitarizaci výkonu těchto funkcí pro jejich policejní povahu.

Jistě není třeba do ústavního pojmu ozbrojených sil pojímat i veřejné ozbrojené sbory, případně veřejné ochranné sbory (které ostatně ani ústavodárce nezná, viz čl. 3 odst. 1 ÚZB), avšak hlavní poznatek pro účely historického výkladu má být ten, že do svazku ozbrojených sil ústavodárce, vzhledem k teorii zkamenění, pojímal souhrn všech vojenských osob (vojáků), určených k naplnění smyslu ozbrojených sil (viz dále). Pro takový výklad svědčí i důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 300/2000 Sb., která vykládala termín „ozbrojené síly“ ve vztahu k novele čl. 43 Ústavy tak, že jde o souhrn vojenských útvarů, vojenských zařízení a vojenských záchranných útvarů dle tehdejších legálních definic zákona o ozbrojených silách ČR.

Vzhledem k zásadě zohlednění vývoje práva můžeme též vykládat pojem ozbrojených sil podobně jako v době první republiky, resp. v době trvání Československa, neboť za účelem historické metody výkladu *largo sensu* lze spatřovat i zájem na soustavném a stálém výkladu jednotlivých ústavních institutů se samozřejmou výhradou v podobě diskontinuitních momentů, ať už náhlých či postupných.¹⁵⁷ Pro výklad naší ústavy je tak možné se, vzhledem ke vědomému navazování na vzor v podobě prvorepublikové Ústavní listiny, inspirovat v československé meziválečné ústavněprávní tradici. Jestliže pokládáme pojmy „branná moc“ a „ozbrojené síly“ za ekvivalentní, což si spolu s B. Pernicou myslím já,¹⁵⁸ pak dojdeme k závěru (shodnému jako v případě užití principu zkamenění!), že je třeba vykládat pojem ozbrojených sil spíše široce než úzce; v každém případě tak, že zahrnuje množinu všech vojáků v činné službě. To totiž plyne z ústavního řádu a doktríny Československé republiky. Důvod spatřuji v poznatku tehdejší nauky o nutnosti jednotného velení i dozoru nad všemi vojenskými osobami a ve válce nad všemi ozbrojenými složkami. Zde však přichází na scénu onen diskontinuitní prvek, neboť existuje rozdíl mezi tehdejším vnímáním četnictva, které mělo blíže spíše k vojsku, a současným vnímáním policejních složek, které natolik militarizované nejsou. To platí obdobně pro Pohraniční stráž a Vnitřní stráž, fungující jako součásti československých ozbrojených sil v letech 1951-1991, resp. 1952-1966. Zásadu jednotného velení nad všemi ozbrojenými složkami státu tak dnes přijmout beze zbytku nelze; nezpochybněna však zůstává zásada jednotného velení nad všemi vojenskými osobami.

¹⁵⁶ Srov. čl. I bod 2, čl. VII odst. 1 zákona č. 26/1993 Sb.

¹⁵⁷ DRGONEC. *Ústavné právo hmotné*. 2018, str. 48.

¹⁵⁸ Viz PERNICA. *Profesionalizace ozbrojených sil: trendy, teorie a zkušenosti*. 2007, str. 50.

Smyslem instituce (a tudíž i pojmu) ozbrojených sil, zejména *a contrario* k dalším bezpečnostním složkám v čl. 4 odst. 2 ÚZB, je, jak již bylo řečeno výše, národní obrana, tedy ochrana státu před vnějším nepřítelem. Do svazku ozbrojených sil by tedy měly být pojmuty ty útvary, které jsou na splnění tohoto úkolu přímo určeny, jakož i útvary, které pro bojové jednotky vytvářejí bezprostřední servis. Případná specifika by měla být řešena zvláštní právní úpravou, nikoliv popřením hlavního smyslu instituce ozbrojených sil, kterým by bylo například vynětí ze svazku ozbrojených sil.

Výklad ústavního pojmu ozbrojených sil končím tímto závěrem: minimálním obsahem pojmu „ozbrojené síly,” tedy obsahem, který je inherentní součástí pojmu, a tudíž nepřístupný běžnému zákonodárci k zasahování, je souhrn všech vojenských osob, všech vojáků v činné službě. Do svazku ozbrojených sil pak mohou být přidány i další bezpečnostní složky, jejich části nebo jednotliví příslušníci, pokud tak stanoví zvlášť zákon.

A zde se ústavněprávní výklad pojmu ozbrojených sil dostává do určitého rozporu s prováděcím zákonodárstvím. Zákon o ozbrojených silách České republiky totiž v § 3 odst. 2 stanovuje, že „*ozbrojené síly se člení na armádu, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž,*” aniž by sám (nebo jiný zákon) zohlednil skutečnost, že tyto tři složky ozbrojených sil nejsou jedinými bezpečnostními složkami, ve kterých dominantně působí vojáci v činné službě. Těmi jsou Vojenská policie a Vojenské zpravodajství (případně též Generální štáb Armády ČR). Z hlediska ústavního práva je třeba ústavní pojem „ozbrojené síly” vykládat materiálně, tedy personálně ve smyslu uvedeném výše,¹⁵⁹ a to tak, že je jím myšlen souhrn všech vojáků v činné službě, ať už jsou organizačně vymezeny § 3 odst. 2 ZOS, nebo ne.¹⁶⁰ Ostatně i výše zmíněná důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 300/2000 Sb. při vymezení pojmu „ozbrojené síly“ odkázala nikoliv na § 3 odst. 2 ZOS, nýbrž na tehdejší § 2 odst. 2, 3 a 4 ZOS.¹⁶¹ *De lege ferenda*

¹⁵⁹ A též ve smyslu § 2 odst. 3 ZOS – „*Ozbrojené síly tvoří vojáci v činné službě*”, resp. § 1 odst. 1 zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování – „*Branná povinnost je povinnost státního občana České republiky (dále jen "občan") plnit úkoly ozbrojených sil České republiky.*”

¹⁶⁰ Shodně uvažuje FLIEGEL, Martin. In: POKORNÝ, Ladislav, Jiří CHROBÁK, Martin FLIEGEL. *Zákon o zpravodajských službách České republiky; Zákon o Bezpečnostní informační službě; Zákon o Vojenském zpravodajství: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2018. xxx, 173 stran. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-378-5, str. 115-116. Podobně též srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 16/2008-76. Problémy, které by rozdílné správně-organizační a ústavně-personální definice ozbrojených sil mohla přinést pro trestní právo, si uvědomuje i GRIVNA, Tomáš. In: ŠÁMAL a kol. *Trestní právo hmotné*. 2016, str. 870, který naznačuje, že definice ozbrojených sil v § 3 odst. 2 ZOS má (minimálně pro účely trestního zákoníku) demonstrativní povahu.

¹⁶¹ Srov. PČR, PS 1998-2000, tisk 502, část č. 0. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-04-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=28316>.

by ovšem stálo za úvahu změnit i organizační vymezení ozbrojených sil (*stricto sensu*) v § 3 odst. 2 ZOS.¹⁶²

Nyní se budu věnovat výkladu pojmu „vrchní velitel.“ Z jazykového hlediska je velitelem ten, kdo „*velí organizované (ozbrojené) skupině,*“ resp. „*kdo velí organizované, zpravidla ozbrojené skupině lidí (...) voják pověřený velením*“¹⁶³ přičemž ve velení je třeba spatřovat „*řízení vojska nebo jiné organizované skupiny (...) velet znamená dávat rozkazy,*“¹⁶⁴ jakož i „*vedení, řízení vojska nebo jiné organizace, ve vojsku řízení bojové činnosti*“¹⁶⁵ Přidavným jménem „vrchní“ označujeme prvek „*nejvyšší co do pravomoci či nadřízenosti,*“¹⁶⁶ resp. „*nejvyšší co do pravomoci, nadřízenosti v určitém oboru, působnosti.*“¹⁶⁷ Z výše řečeného nám vyplývají opět 2 prvky vrchního velení - jedná se o řízení organizované skupiny (v našem případě ozbrojených sil - viz výše), přičemž jde o pravomoc nejvyšší, všem ostatním nadřazenou a nadřízenou. Jak jsem popsal výše, přistupovala k vymezení obsahu pojmu „vrchní velitelství“ naše právní doktrína nahodile, resp. empiricky,¹⁶⁸ z čehož byla induktivně dovozena osobní a věcná stránka vrchního velitelství. V této práci se pokusím o metodu opačnou, tj. deduktivní, přičemž využiji poznatky obecné teorie řízení a managementu. Znamená-li totiž vrchní velení dle jazykového výkladu nejvyšší řízení či vedení ozbrojených sil, pak není rozumného důvodu, proč, s přihlédnutím ke specifické povaze ozbrojených sil a velení v nich, nevyužít závěrů těchto vědních oborů.

Při řízení se působí na objekt řízení v zájmu dosažení stanoveného cíle, a to prostřednictvím zajištění žádoucího fungování objektu řízení.¹⁶⁹ Obsahem řízení je:

- 1) plánování – stanovení cílů a cesty k jejich dosažení,
- 2) organizování – stanovení úloh jednotlivců, zajišťujících dosažení cílů, včetně jejich uspořádání do struktury v prostoru a čase (obecná regulace),
- 3) přikazování – hrozbou sankce podložené, závazné stanovení úkolů, zahrnující vedení lidí,

¹⁶² Připomínám, že nepovažuji například převedení útvarů, které mají bojovat proti terorismu uvnitř státu či střežit důležité objekty či osoby, a které původně tvořily vojska Ministerstva vnitra, za rozporné s ústavním pojmem „ozbrojené síly“ pro jejich smysl a účel.

¹⁶³ HAVRÁNEK (ed.). *Slovník spisovného jazyka českého*. 1989. sv. VII., str. 48.

¹⁶⁴ MEJSTŘÍK (ed.). *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost: s Dodatkem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky*. 2003, str. 486-487.

¹⁶⁵ HAVRÁNEK (ed.). *Slovník spisovného jazyka českého*. 1989, sv. VII., str. 46.

¹⁶⁶ MEJSTŘÍK (ed.). *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost: s Dodatkem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky*. 2003, str. 499.

¹⁶⁷ HAVRÁNEK (ed.). *Slovník spisovného jazyka českého*. 1989, sv. VII., str. 154.

¹⁶⁸ Tj. co vrchní velitel dělal v rakouské minulosti a co reálně dělal, resp. bylo mu umožněno dělat v československé přítomnosti.

¹⁶⁹ SKULOVÁ, Soňa. In: SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. 215 s. Učebnice Právnické fakulty MU; sv. č. 513. ISBN 978-80-210-7335-7, str. 38.

- 4) stimulování a motivování – předkládání žádoucích pohnutek jednotlivcům za účelem podnícení jejich činnosti,
- 5) koordinování a kontrola – harmonizace dílčích činností v rámci celku, zabezpečení vzájemné interakce, hodnocení a měření kvality (a kvantity) výsledků.¹⁷⁰

Jak jsem již uvedl, z principu hierarchie právního řádu mj. vyplývá i to, že stanovení obsahu ústavních pojmů není přístupné běžnému zákonodárci co do jejich smyslu a účelu (princip samostatnosti ústavních pojmů).¹⁷¹ To platí i pro pojem vrchního velitelství; jako projev absence respektu k tomuto základnímu principu tak je nutné vnímat tvrzení K. Klímy, že obsah pojmu vrchního velitelství je „*naplněn zákony*.“¹⁷² Naopak správnou a dodnes použitelnou je výše uvedená úvaha J. Hoetzla, který za popření principu samostatnosti ústavních pojmů kritizoval prvorepublikový nejvyšší správní soud. Je pravda, že zákonodárce má právo počet konkrétních pravomocí, které prezident může jako vrchní velitel vykonávat, rozšířit i nad rámec ústavního minima, jak tvrdí T. Herc.¹⁷³ Nesprávný je až důsledek, který z toho vyvozuje - argumentace stran vymezení obsahu vrchní velitelské pravomoci není pouze akademická; pokud totiž zákonodárce po čase některé konkrétní, dílčí pravomoci či oprávnění odejme a nebude postaveno na jisto, které jsou součástí ústavního minima a které již nadstandard, pak se dotčený zákon ocitne za hranou ústavnosti.

Nicméně, vidíme, že jazykovým výkladem a obecnou teorií řízení vymezená pravomoc se příliš neliší od extenzivního prvorepublikového pojetí vrchní velitelské pravomoci v díle J. Vorla (viz výše). Toto široké pojetí pravomoci vrchního velitele, které vyplývá z jazykového výkladu za použití na něj navazujících vědních oborů, je nutné ve vztahu k současné ústavní úpravě podrobit zásadní redukci vzhledem k výkladu systematickému a teleologickému. Čl. 63 odst. 1 písm c) Ústavy je totiž nutné vykládat zejména za použití čl. 4 odst. 2 ÚZB a čl. 67 odst. 1 Ústavy, jakož i principů vyplývajících z povahy našeho ústavního systému, jímž je modifikovaný parlamentarismus (viz první podkapitulu).

Čl. 4 odst. 2 ÚZB nám praví, že „*rozsah branné povinnosti, úkoly ozbrojených sil, (...), jejich organizaci, přípravu a doplňování a právní poměry jejich příslušníků stanoví zákon*.“ Tímto ustanovením tedy ústavodárce vyjmul z obsahu samostatného (autonomního) pojmu vrchního

¹⁷⁰ SKULOVÁ. In: SKULOVÁ a kol., op. cit., str. 85 a VÁGNER, Ivan. *Systém managementu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 432 s. Edice učebnic PrF MU; č. 375. ISBN 80-210-3972-8, str. 103-105.

¹⁷¹ Srov. FILIP. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 2003, dotisk 2011, str. 78, a DRGONEC. *Ústavní právo hmotné*. 2018, str. 46.

¹⁷² Srov. KLÍMA. *Ústavní právo*, 2016, str. 528.

¹⁷³ HERC, Tomáš. In: RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. xxv, 1196 stran. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7478-809-3, str. 616-617.

velitelství poměrně zásadní části velitelské (řídící) pravomoci a přenechal je běžnému zákonodárci k relativně volnému vymezení a přiřazení jednotlivým státním orgánům. Jedinými podmínkami je forma zákona a respekt k omezením daných ústavním pořádkem.¹⁷⁴

Může se stát (a také se tak stalo), že zákonodárce sice část pravomoci vyjmuté z autonomního pojmu vrchního velitelství zákonem upraví a zároveň ji nazpět přiřkne prezidentu republiky, mnohdy s výslovným zdůrazněním, že tak prezident činí jako vrchní velitel ozbrojených sil. Tuto možnost považují za ústavně konformní;¹⁷⁵ bude však třeba pečlivě rozlišovat, které činnosti takto prezidentu přiznané, koná ještě jako vrchní velitel, a které koná jako správní orgán.¹⁷⁶ To má totiž závažné důsledky například pro jejich soudní přezkum ve správním soudnictví.

Věnujme se nyní jednotlivě shora vymezeným velitelským (řídícím) činnostem.

Ad 1):

Oblast plánování je z naprosté většiny ponecháno k úvaze zákonodárci; je tudíž z autonomního pojmu vrchního velitelství vyjmuta. Čl. 4 odst. 2 ÚZB totiž v souvislosti s plánováním vyhrazuje zákonu stanovení úkolů ozbrojených sil a způsobu přípravy ozbrojených sil k jejich splnění.

Nad to je možné podpůrně uvést jednu skutečnost z roviny institucionální. Plánování ve smyslu stanovování cílů a způsobu jejich dosažení je činností, která vyžaduje rozsáhlý odborný aparát, který bude kompetentní ke zvážení všech možných alternativ – tímto aparátem však prezident republiky nedisponuje; i to svědčí spíše pro restriktivní přístup.¹⁷⁷ Zákonodárce tak tuto úlohu přiřkl v zákoně o ozbrojených silách ČR vládě a Ministerstvu obrany.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Zákonodárce např. nemůže stanovit úkoly ozbrojených sil v rozporu s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 ÚZB.

¹⁷⁵ Srov. prvorepublikový názor F. Sandera, ve zkratce vyjádřený takto: pokud zákonodárce oblast náležející do vrchního velitelství upraví, pak ji musí svěřit jedině prezidentu republiky. Takto striktně bych to dnes neviděl, neboť, jak jsem již uvedl, takové meze ústavodárce zákonodárci nepředepisuje; pokud však zákonodárce svěří pravomoc, která by jinak do vrchního velitelství náležela, pak ji prezident vykonává jako vrchní velitel, byť by to zákonodárce opomněl výslovně uvést.

¹⁷⁶ Jak je vidět z následujícího výkladu, považuji za nutné rozlišovat kupříkladu prezidentovu pravomoc rozhodovat jako kázeňský orgán ve smyslu § 50 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (dále též „ZVP“), což činí jako služební (tedy i správní) orgán, a jeho pravomoc stanovit rozkazem abstraktní povahy (řádem jako interní normativní instrukcí - viz dále) podrobnou úpravu vojenského kázeňského práva, což mu bylo zákonodárcem nazpět přiřknuto jako vrchnímu veliteli ozbrojených sil (§ 50 odst. 3 ZVP). Vzhledem k tomu, že organizaci ozbrojených sil svěřil ústavodárce k úpravě zákonem a kázeňská pravomoc se týká služebního poměru vojáka, je tak třeba respektovat i implicitní omezení tohoto nazpět přiznaného dílu pravomoci prezidenta jako vrchního velitele, projevující se zejména v oblasti ustanovení procesního charakteru (ohled na zákonná omezení právními předpisy z oboru správního práva procesního *largo sensu*). Srov. SKORUŠA, Leopold a JÍLEK, Libor. In: SKORUŠA, Leopold a kol. *Zákon o vojácích z povolání: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2017. xviii, 419 stran. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-929-9, str. 122-123.

¹⁷⁷ Shodně, avšak s výhradou následujících částí vrchní velitelské pravomoci, srov. HERC. In: RYCHETSKÝ a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. 2015, str. 616.

¹⁷⁸ Např. dle § 6 ZOS schvaluje vláda na návrh ministra obrany mj. operační plány použití ozbrojených sil za stavu ohrožení státu a za válečného stavu a koncepci výstavby Armády ČR.

Ad 2):

Na tomto místě je třeba zohlednit specifika, která s sebou přináší vrchní velitelská pravomoc. Již od československých dob není do této pravomoci zahrnována správní činnost (činnost vykonávána orgány veřejné správy), kterou však obecná teorie řízení běžně zahrnuje právě do oblasti organizování. Nejvýraznějším rysem jsou záležitosti služby v ozbrojených silách, tedy záležitosti veřejnoprávního poměru příslušníků ozbrojených sil k ozbrojeným silám, resp. ke státu (zejména jde o služební poměr vojáků z povolání). Ty jsou ústavodárcem taktéž v čl. 4 odst. 2 ÚZB výslovně svěřeny k úpravě zákonodárci, ale vzhledem ke své ryze správní povaze by úprava právních poměrů (současných i budoucích) příslušníků ozbrojených sil do kompetence Parlamentu patřila i bez tohoto zmocnění.

Pravomoc v oblasti organizování vyhradil ústavodárce v čl. 4 odst. 2 ÚZB výslovně zákonodárci (jde o organizaci ozbrojených sil a jejich doplňování). Ten ji svěřil částečně vládě,¹⁷⁹ částečně resortním ministerstvům, ministrům a jím podřízeným vojenským činitelům a útvarům,¹⁸⁰ částečně ji navrátil prezidentu republiky¹⁸¹ a částečně si ji ponechal.¹⁸² V důsledku toho je např. pravomoc určování dislokace ozbrojených sil rozdělena mezi více státních orgánů. Nejvyšší správní soud v oblasti organizace ozbrojených sil ve své judikatuře zdůrazňuje, že stanovení organizační struktury ozbrojených sil je věcí relativně volného uvážení příslušného vojenského velitele, přičemž do této činnosti mohou správní soudy zasahovat jen zcela výjimečně, z důvodu šikany či diskriminace ve vztahu ke služebnímu poměru vojáka z povolání.¹⁸³

Na tomto místě bych se rád vyjádřil k tradiční teoretické otázce, a sice k právní povaze rozkazů prezidenta republiky abstraktní povahy, tedy tzv. vojenským řádům.

Jak jsem uvedl shora, považovala převážná část prvorepublikové doktríny, s odkazem na § 55 úst. list., abstraktní rozkazy prezidenta republiky za právní předpisy. Totéž tvrdili i autoři z doby socialistického Československa, ovšem bez jakéhokoliv odůvodnění.

¹⁷⁹ Např. dle § 6 ZOS vláda schvaluje strukturu Armády ČR a stanoví celkové počty vojáků ozbrojených sil. Dle § 6 ZSS schvaluje vláda statut Vojenského zpravodajství, kterým určuje jeho vnitřní strukturu.

¹⁸⁰ Např. dle § 7 odst. 1 písm b) a § 7 odst. 7 ZOS Ministerstvo obrany (ministr obrany) zřizuje a ruší vojenské útvary a vojenská zařízení a schvaluje organizační strukturu Generálního štábu Armády ČR; dle § 7 zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii (dále též „ZVojPol“), stanovuje ministr obrany organizační strukturu Vojenské policie (po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny). Ministr obrany jmenuje se souhlasem vlády (a po parlamentním projednání) ředitele Vojenského zpravodajství (§ 4 odst. 4 ZSS).

¹⁸¹ Např. schvalování základních vojenských řádů a jmenování a odvolávání náčelníka Vojenské kanceláře prezidenta republiky podle § 5 ZOS, resp. jmenování a odvolávání náčelníka Generálního štábu Armády ČR podle § 7 odst. 4 ZOS. Dále též vyhrazení jmenování některých funkcionářů ozbrojených sil dle § 2 odst. 2 ZVP, jakož i podrobná úprava vojenského kázeňského práva ve vojenském řádu dle § 50 odst. 3 ZVP.

¹⁸² Zejména právo na projednání v příslušném orgánu komory při personálních nominacích.

¹⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 As 68/2017 - 42, bod 14.

Náš právní řád je tvořen relativně uzavřeným souborem pramenů práva ve formálním smyslu; zmocnění k právotvorné činnosti formou normativních aktů je nutné výslovně svěřit,¹⁸⁴ a tak jsou právní předpisy jako normativní akty taxativně vypočteny v ústavě.¹⁸⁵ Ústavní pořádek se o rozkazech prezidenta republiky jako právních předpisech nezmiňuje. Taktéž neobsahuje ustanovení obdobné § 55 úst. list. Je pravdou, že z hlediska právní teorie mohou nabývat normativní akty různé podoby, a to včetně rozhodnutí prezidenta republiky.¹⁸⁶ Vojenské řády vrchního velitele ozbrojených sil však postrádají základní požadavek na prameny práva, jímž je obecná závaznost. Zavazují totiž pouze podřízené subjekty v ozbrojených silách z titulu vrchní velitelské pravomoci. Taktéž nejsou veřejně vyhlášovány. Z těchto důvodů je nutné vojenské řády pokládat nikoliv za právní předpisy (a tudíž prameny práva), nýbrž za tzv. interní normativní instrukce.¹⁸⁷ ¹⁸⁸ Opačná argumentace, která se opírá o výklad Z. Šína, akcentuje zákonodárcem rozšířenou osobní působnost kázeňského řádu dle zákona č. 76/1959 Sb. a zpochybňuje úvodní tezi o uzavřeném výčtu právních předpisů v ústavě; navíc nezohledňuje čl. 78 Ústavy. Nakonec sám Z. Šín dřívější kázeňský řád nepovažuje za projev pravomoci prezidenta jako vrchního velitele ozbrojených sil – normativní akty, které vydává z tohoto titulu, jsou i pro něj jen interní povahy.¹⁸⁹ Ad 3):

Vydávání rozkazů je nejčastěji zmiňovaným způsobem výkonu pravomoci vrchního velitele, avšak taktéž nejkontroverznějším. Rozkazem se rozumí „*projev vůle nadřízeného, jímž se podřízenému závazně ukládá určitá povinnost s údaji nezbytnými k jeho splnění. Rozkaz musí obsahovat úkol, stanovenou dobu splnění a výčet sil a prostředků určených pro jeho splnění.*”¹⁹⁰ Z této definice je zřejmé, že rozkaz je rozhodnutím dle čl. 63 odst. 3 Ústavy, ve smyslu aktu pravomoci právně-mocenské povahy, a proto podléhá kontrasignaci.¹⁹¹ Tuto jednoduchou úvahu

¹⁸⁴ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 1995. xvi, 247 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1, str. 131.

¹⁸⁵ FILIP. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 2003, dotisk 2011, str. 170.

¹⁸⁶ Srov. BOGUSZAK, Jiří. In: BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří a GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2004. 347 s. ISBN 80-7357-030-0, str. 69.

¹⁸⁷ Srov. BOGUSZAK. In: BOGUSZAK, ČAPEK, GERLOCH., op. cit., str. 69, 78-79. Shodně SLÁDEČEK. In: SLÁDEČEK a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2016, str. 630-631 a KNAPP, Viktor. *Zákonodárná pravomoc v České republice. Právní rozhledy*. 1993, 1(4), 105-108. ISSN 1210-6410, str. 106.

¹⁸⁸ Pro úplnost podotýkám, že brněnská normativní teorie nepovažovala kritérium obecné závaznosti za důležité, a proto pokládala za zdroj právních norem i interní normativní instrukce. Viz FILIP, *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 2003, dotisk 2011, str. 170 či KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1995, str. 149. Tento názor však není dnes doktrinárně zastáván.

¹⁸⁹ Srov. ŠÍN, Zbyněk. *Prezident republiky a zákonodárství. Právní rádce*. 1995, 3(2), 7-9. ISSN 1210-4817, str. 9.

¹⁹⁰ Čl. 64 Zák1-1.

¹⁹¹ Na tomto místě musím učinit drobnou poznámku. Jak dále uvádím v dílčím závěru k této podkapitole, rozlišuje judikatura Nejvyššího správního soudu i stávající doktrína rozkazy v ozbrojených silách z hlediska správního práva na pouhé interní akty řízení, které nejsou správními akty, a na rozkazy, kterými se zasahuje do právních poměrů vojáků a jsou tak správními akty (přezkoumatelnými ve správním soudnictví). Rozkazy, které jsou správními akty,

však někteří autoři zpochybňují. Mají totiž starost o zachování akceschopnosti ozbrojených sil za situace, ve které by prezident nemohl vydávat rozkazy v ústní podobě, tedy bez spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.¹⁹² Tento postup jde zřetelně *contra verba constitutionis*. Jediným metodologicky akceptovatelným obhájením tohoto postupu by byla pouze cesta teleologické redukce. Pro použití tohoto nástroje dotváření práva musí svědčit legitimní a velmi přesvědčivé důvody.¹⁹³ To v případě mimořádné situace nemusí platit. Představa, že ozbrojené síly zůstanou bez možnosti přípuštění nekontrasignovaných ústních rozkazů neakceschopné, nebojeschopné, tedy fatálně ochromené, se neshoduje ani s normativní, ani s institucionální realitou. Nejrůznější právní předpisy ústavní i podústavní povahy jednoznačně definují úkoly ozbrojených sil, jejich prostředky a svěřují státním orgánům vypracovat plán jejich operačního použití.¹⁹⁴ Z povahy ozbrojených sil jako instituce, jako zvláštního státního zařízení vyznačujícího se povinností normativně-institucionální věrnosti, vyplývá i přirozená povaha vojáků plánovat i nepředstavitelné a schopnost býti připraven reagovat na nejrůznější situace, které ohrožují bezpečnost státu. Představa, že vojáci budou, v případě nemožnosti vydávání ústních rozkazů prezidentem, sedět za mimořádné situace s rukama v klínech, je nesprávná. Oni vědí, co dělat; jsou na to totiž cvičeni. Pro odražení vnějšího napadení republiky není rozkazu vrchního velitele třeba; pokud by však ozbrojené síly neměly naplnit svůj účel a svou vlast bránit, pak je nejvyššího rozkazu zapotřebí. Vzhledem k zásadním důsledkům, které takové politické rozhodnutí přináší pro svrchovanost státu, je třeba s ohledem na princip dělby moci bezvýhradně trvat na kontrasignaci takového rozhodnutí. Teleologickou redukcí by snad připustil pouze zcela výjimečný stav ústavní nouze; tou by mohlo být obsazení státního území cizí nepřátelskou mocí, jako tomu bylo v době Prozatímního státního zřízení v letech 1940-1945, nebo za účelem odvrácení bezprostředně hrozícího nebo probíhajícího státního převratu.¹⁹⁵ Bližší vymezení

vydávají vojenští představení v postavení služebních (tedy i správních) orgánů, zatímco rozkazy jako interní akty vydávají jako skuteční velitelé. Přesto, že na úrovni běžného velení se tyto dvě hranice velmi stírají, je třeba si tento rozdíl uvědomovat u aktů prezidenta republiky. Mluví-li totiž Ústava v čl. 63 odst. 3, 4 o „rozhodnutích“, má tím na mysli ústavněprávní pojem rozhodnutí, jehož obsah jsem vysvětlil v závěru podkapitoly o postavení prezidenta republiky. Proto, ač Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 43/93 používá podobných pojmů jako věda správního práva pro správní akty, je třeba tento pojem vnímat pohledem ústavního práva, tedy jako závazný a vynutitelný akt právně-mocenské povahy. Proto, přestože rozkazy prezidenta jako vrchního velitele jsou interními akty, stále podléhají kontrasignaci, neb ústavněprávně jsou rozhodnutími (rozhodnutími ve smyslu čl. 63 odst. 3, 4 Ústavy).

¹⁹² Srov. JANSTOVÁ. In: JIRÁSKOVÁ, ed. *Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky; Evropeizace ústavních systémů*. 2007, str. 70, a KOUDELKA, Zdeněk. Kontrasignace. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2011, roč. 2011, č. 2, s. 118-124. ISSN 1210-9126, str. 121.

¹⁹³ MELZER. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2011, str. 217 an.

¹⁹⁴ Srov. § 6 písm a) ZOS.

¹⁹⁵ O možnosti prolomení ústavního textu v mimořádné době mluví i Z. Koudelka, avšak (zdá se) pro širší okruh případů. Nejprve mluví o válce bez konkrétnějšího vymezení, ale vzápětí odkazuje na Prozatímní státní zřízení, což je však institut nesrovnatelně výjimečnějšího charakteru, než je „pouhé“ vedení ozbrojeného konfliktu. Srov.

ústavně-teoretického institutu stavu ústavní nouze a možných důsledků jeho existence však dalece převyšuje rozsah i předmět této práce.

Kromě toho, lze předložit několik historických dokladů, které svědčí o tom, že bylo vůlí ústavodárce, aby všechna rozhodnutí prezidenta jako vrchního velitele podléhala kontrasignaci. Při projednávání návrhu Ústavy v České národní radě a jejích orgánech totiž opakovaně vystoupil poslanec M. Raška, který navrhoval přesun pravomoci vrchního velitele do čl. 62 Ústavy, tedy mezi pravomoci nepodléhající kontrasignaci, a to právě s tezí, že velení má být přímé, bez součinnosti s jiným subjektem. Ani v ústavněprávním výboru, ani v plénu nezískaly tyto návrhy podporu; je tak třeba považovat možnost nekontrasignovat za ústavodárcem odmítnutou alternativu.¹⁹⁶

S výhradou nutnosti vydávání rozkazů písemnou formou a s nezbytnou kontrasignací však prezidentu jako vrchnímu veliteli při rozkazování nebrání nic v cestě, kromě vázanosti omezeními jiných velitelských činností. Prezident tak nemůže vydat rozkaz v rozporu s plánem použití ozbrojených sil nebo organizací ozbrojených sil, vydaných na základě zákona. Jako poněkud problematické se jeví i Z. Koudelkou tvrzené oprávnění prezidenta nařídít rozkazem nasazení ozbrojených sil.¹⁹⁷ Tento názor totiž z větší části opomíjí čl. 43 odst. 3, 4 a 5 Ústavy, který výslovně svěřuje dispozice ozbrojenými silami vládě, resp. vládě s povinným souhlasem Parlamentu co do nasazování mimo území státu. Sporná je ovšem otázka nasazování ozbrojených sil na území státu, a to zejména při uskutečňování jejich nebojové činnosti.¹⁹⁸ Zákodárce zde totiž významně upřednostnil vládu na úkor prezidenta republiky, který (s výjimkou příslušníků Hradní stráže) nemá ani právo o nasazení ozbrojených sil k nebojové činnosti spolurozhodovat. *De lege ferenda* by však bylo vzhledem k postavení prezidenta jako vrchního velitele ozbrojených sil vhodné jeho účast na rozhodování o nasazení ozbrojených sil k nebojové činnosti na území ČR v určité formě zakotvit.¹⁹⁹

Problematické je též oprávnění nařizovat mobilizaci a demobilizaci, které znovu Z. Koudelka přisuzuje prezidentovi bez dalšího.²⁰⁰ Mám za to, že zde jde o formu doplňování ozbrojených sil na základě stanoveného rozsahu branné povinnosti, což opět přísluší na základě

KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-126-7, str. 96.

¹⁹⁶ Srov. SYLLOVÁ, Jindřiška a SYLLA, Miroslav. *Ústava České republiky 1992: dokumenty a ohlasy*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2018. 672 stran. ISBN 978-80-7598-060-1, str. 316, 353, 490, 531.

¹⁹⁷ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident jako vrchní velitel. *Vojenské rozhledy*, 2012, roč. 21 (53), č. 1, s. 122–131, ISSN 1210-3292, str. 122.

¹⁹⁸ Srov. § 14 odst. 1, § 26, § 28 ZOS. Blíže k nebojové činnosti armády viz SALÁK, Pavel. Pomoc armády při plnění úkolů policie - ozbrojená asistence?. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, 11(3), 165-171. ISSN 1210-9126.

¹⁹⁹ Vzhledem k tomu, že se tato nebojová činnost ozbrojených sil na území ČR nedotýká jejich hlavního účelu, ale jde o výkon veřejné správy *largo sensu*, nepovažuji uvedenou zákonnou úpravu za protiústavní.

²⁰⁰ KOUDELKA. Prezident jako vrchní velitel. 2012, str. 122.

čl. 4 odst. 2 ÚZB k určení zákonodárci; je to tedy pravomoc vyjmuta ze souboru autonomních pravomocí vrchního velitele, ale zákonodárcem opět přisouzené prezidentu republiky. Navíc z institucionálního hlediska by takové rozhodování bez náležitého aparátu a stálého, přímého propojení s resortem obrany nebylo vhodné; zpracování natolik závažného sekuritizačního kroku jakým je mobilizace, je dlouhé a vyžaduje usilovnou koordinaci mnoha úřadů a orgánů.

Ad 4):

Při stimulování a motivování příslušníků ozbrojených sil se projevuje role prezidenta republiky jako hlavy státu, jako jeho reprezentanta. Posiluje vztah vojáků ke své vlasti, kterou mají bránit, a jejímu ústavnímu zřízení. Přispívá k upevňování normativně-institucionální věrnosti vojáků, ke zvýšení jejich bojové připravenosti a odhodlání. Úkony, které při tom činí, nemusí nutně mít povahu rozhodnutí ve smyslu aktu pravomoci dle čl. 63 odst. 3 Ústavy; uskutečňují se především pronášením projevů k vojákům, vydáváním poselství určených příslušníkům ozbrojených sil u příležitosti významných výročí či událostí (například vstup České republiky do Organizace Severoatlantické smlouvy) účastí a vystupováním prezidenta republiky na vojenských akcích, jako jsou vojenské přehlídky, přísahy, ceremonie nebo Velitelské shromáždění náčelníka Generálního štábu AČR, rozmluvami s vojáky, oceňováním vojáků za jejich úspěchy, předáváním bojových praporů vojenským jednotkám, podílením se na vytváření jejich čestných názvů, stanovením Dne ozbrojených sil²⁰¹ apod. Má-li však některý z úkonů formální povahu rozkazu (tedy i formální povahu rozhodnutí dle čl. 63 odst. 3, 4 Ústavy),²⁰² je vyhotovován písemně a kontrასignován, což lze považovat za zvyklost.²⁰³ Tuto spíše ceremoniální roli prezidenta jako vrchního velitele akceptuje i P. Uhl, ovšem (po mém soudu ne zcela správně) jako jedinou.²⁰⁴

Ad 5):

Již bylo řečeno, že čl. 4 odst. 2 ÚZB poskytuje záruku civilní kontroly ozbrojených sil, jakož i povinnost zákonodárce ji respektovat. Na civilní kontrole se podílí civilisty tvořená vláda, Parlament a jeho orgány, Veřejný ochránce práv (ten ovšem nikoliv u ozbrojených sil jako celku, nýbrž pouze u Armády ČR a Hradní stráž) nebo Nejvyšší kontrolní úřad. Za projevem zásady

²⁰¹ Den ozbrojených sil byl stanoven rozkazem prezidenta republiky ze dne 7. února 2002 na 30. června. Viz CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-63-4, str. 226.

²⁰² Což se týká například rozkazů, kterými prezident republiky propůjčuje bojové prapory a čestné či historické názvy vojenským jednotkám (viz § 5 písm. c, d ZOS). Jde též o výše zmíněný rozkaz o stanovení Dne ozbrojených sil.

²⁰³ Na to, že nejde o rozhodnutí ve smyslu aktu pravomoci, upozorňuje KOUDELKA. *Prezident jako vrchní velitel*. 2012, str. 122. I tyto rozkazy formální povahy si prezident ve skutečnosti nechává kontrასignovat; srov. CHRASTILOVÁ, MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. 2003, str. 226 an.

²⁰⁴ Srov. UHL, Pavel. In: RYCHETSKÝ a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. 2015, str. 1148. Nerozumím též tomu, kterak autor přišel na skutečnost, že vláda je nejvyšším orgánem výkonné moci.

civilní kontroly ozbrojených sil je ale třeba spatřovat i skutečnost, že je to právě zpravidla civilní prezident republiky, kterému byla ústavně svěřena pravomoc vrchního velitele. Prezident republiky, plnící kontrolní roli jako prvek v dělbě moci, má z titulu funkce vrchního velitele velmi širokou pravomoc kontrolovat ozbrojené síly, přičemž si při jejím výkonu může počínat velmi aktivně, neboť není vázán detailní úpravou zákonem, a žádný z jiných orgánů veřejné moci mu při kontrolním jednání nemůže bránit. Jeho role je navíc potřebná z důvodu absence specializovaného orgánu, který by tuto kontrolu zabezpečoval.

Prezident republiky jako vrchní velitel tedy může např. dohlížet nad postupem naplňování cílů a úkolů ozbrojených sil, jakož i plánů jejich použití, které stanovila vláda a Parlament. Vrchní velitel je oprávněn dohlížet na využívání svěřených prostředků, na zajištění apolitického (nestranického) charakteru ozbrojených sil, transparentnosti struktur ozbrojených sil a finančně-materiálně-personálních toků v nich.²⁰⁵ Jeho činnost může být důležitá pro přesvědčování se o zachování zákonnosti při činnosti ozbrojených sil a o tom, zda nejsou narušována základní práva a svobody vojáků nad právním řádem dovolenou míru. Může dohlížet na efektivitu činnosti ozbrojených sil, přesvědčovat se o stavu bojové techniky a materiálu, výstroje a výzbroje, konat inspekce ve vojenských zařízeních a útvech, aby zjistil úroveň bojové a mobilizační připravenosti a pohotovosti ozbrojených sil i průpravu velitelů, štábů, vojenských jednotek i záloh ozbrojených sil v rovině operační, taktické a odborné.²⁰⁶ Může též přispět k potlačování vojensko-průmyslového komplexu ve smyslu prorůstání hospodářských zájmových subjektů do veřejné správy a zákonodárného sboru, tím, že bude za pomoci (a to i relativně málo početného) odborného aparátu Vojenské kanceláře prezidenta republiky alternativně hodnotit vhodnost a účelnost nových vyzbrojovacích záměrů. Kontrolou a koordinací může před zraky veřejnosti posílit vnímání ozbrojených sil jako standardní součásti státního mechanismu, tedy posílit stav důvěry mezi veřejností a ozbrojenými silami za současného respektování profesní autonomie ozbrojených sil při plnění svých úkolů. V neposlední řadě se může přesvědčovat o morální úrovni vojáků a optimalitě zajištění normativně-institucionální věrnosti vojáků.

Tím vším prezident může efektivně předcházet možnosti zneužití ozbrojených sil pro změnu orgánů vykonávajících veřejnou moc v zemi způsobem rozporným s ústavním pořádkem (zejména s čl. 2 a 6 Ústavy) nebo pro institucionalizování takové změny, která je rozporná s principy demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy; jinými slovy, prezident

²⁰⁵ STACH, Stanislav a Štefan SARVAŠ. Demokratická kontrola bezpečnostní politiky a ozbrojených sil. *Mezinárodní vztahy*. 1997, 32(3), 38-38. ISSN 0323-1844, str. 38.

²⁰⁶ Právo prezidenta republiky jako vrchního velitele být o činnosti a stavu ozbrojených sil informován pokládá za důležitou i SVOBODA, Cyril. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1997. x, 242 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 80-7179-084-2, str. 103.

republiky může svou kontrolní činností zabránit státnímu převratu, při kterém hrají ozbrojené síly vždy klíčovou roli.

V případě zjištění pochybení či nedostatků může jednak využít své pravomoci přikazovat či motivovat a stimulovat, jednak informovat o svých zjištěních vojenské činitele, ostatní ústavní orgány (zejména vládu a Parlament)²⁰⁷ nebo přímo veřejnost.

1.2.3. Dílčí závěr

Při analýze prvorepublikové právní úpravy jsem stanovil čtyři otázky týkající se postavení prezidenta jako vrchního velitele. Ty se pokusím na základě výše uvedeného výkladu zodpovědět i zde pro naši stávající ústavní úpravu.

Pod pojmem „ozbrojené síly“ je z ústavněprávního pohledu nutné chápat souhrn všech vojáků v činné službě; pro obsah pravomoci vrchního velitele tak není rozhodující organizační vymezení ozbrojených sil na armádu, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž provedené zákonem o ozbrojených silách ČR. Obsah pravomoci prezidenta republiky jako vrchního velitele ozbrojených sil, který (autonomně) vyplývá přímo z ústavního pořádku, se projevuje v oblasti motivování a stimulování příslušníků ozbrojených sil, a též jejich koordinací a kontrolou. V těchto oblastech se projevuje vyvažovací role prezidenta republiky, jakožto zvláštního prvku dělby moci, tedy plně odpovídá postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky, kterým je modifikovaný parlamentarismus. Při motivaci, stimulaci, koordinaci a kontrole se prezident republiky může a má chovat aktivně, neboť tato činnost významně přispívá k naplňování úkolů a cílů ozbrojených sil a předchází riziku jejich zneužití proti ústavnímu režimu ve státě. Prezident republiky má též pravomoc vydávat rozkazy ozbrojeným silám; nesmí se ale při této nařizovací činnosti dostat do rozporu s úpravou v Ústavě nebo s doménami vyhrazenými ústavním zákonem o bezpečnosti České republiky do kompetence zákonodárce, tedy Parlamentu, pokud je Parlament zákonem nesvěřil nazpět prezidentu republiky. To se týká např. vyhlášení mobilizace a demobilizace či rozhodováním o nasazení ozbrojených sil. Pravomoci patřící svou povahou do oblasti plánování nebo organizování prezidentu republiky s ohledem na ústavní zákon o bezpečnosti České republiky přímo nenáleží; mohou mu ale být svěřeny zákonem, což se též stalo např. pravomocí vydávat základní vojenské řády či pravomocí určit podrobnosti vojenského kázeňského práva. Vzhledem k výše uvedenému výkladu proto nemohu sdílet názor P. Molka, který považuje pravomoc vrchního velení ozbrojeným silám za

²⁰⁷ Zde může využít právo dané čl. 64 Ústavy účastnit se schůzí obou komor Parlamentu, jejich výborů a komisí, jakož i vlády.

formální relikv monarchismu.²⁰⁸ Na druhou stranu není třeba pravomoc vrchního velitelství přeceňovat.²⁰⁹

Co se týče povinnosti kontrasignace, je třeba trvat na bezvýhradné nutnosti kontrasignovat všechny akty prezidenta republiky jako vrchního velitele, které mají povahu aktu pravomoci v tom smyslu, jaký mu přisuzuje ústavněprávní doktrína a judikatura Ústavního soudu. Pro odchýlení se od jazykového a systematického výkladu Ústavy s ohledem na povinnost kontrasignovat cestou teleologické redukce nesvědčí mimo zcela výjimečný stav ústavní nouze dostatečné důvody; prolomení ústavního textu je tak nepřípustné, a to i v době vedení ozbrojeného konfliktu.

Na otázku, zda je možné určovat obsah pravomoci vrchního velitele ozbrojených sil zákonem je s ohledem na princip hierarchie právního řádu a samostatnosti ústavních pojmů nutné odpovědět záporně v tom smyslu, že by Parlament mohl zmenšit obsah pravomoci pod minimální úroveň, kterou prezidentu republiky přiznává ústavní pořádek; může ji však pomocí zákona zvětšit, což se i stalo. Některé konkrétní pravomoci, které bychom jinak pomocí jazykového výkladu vrchnímu veliteli ozbrojených sil přiznávali, ústavodárce ústavním zákonem o bezpečnosti České republiky přiznal zákonodárci, a tudíž je z autonomního, samostatného pojmu vrchního velitele ozbrojených sil vyčlenil.

Jsou akty prezidenta republiky jako vrchního velitele soudně přezkoumatelné? V úvahu připadá oblast správního soudnictví a ústavního soudnictví. Co se týče prvně zmíněné větve soudní moci, rozdělil Nejvyšší správní soud rozhodování v ozbrojených silách na dvě skupiny. Podle první je vojenským rozkazem rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a), § 65 odst. 1 soudního řádu správního,²¹⁰ kterou se vrchnostensky zasahuje do právních poměrů vojenské osoby (vojáka), a to zejména ve věcech služebního poměru. Druhou skupinu vojenských rozkazů tvoří rozkazy velitelů, vyplývající z jejich nedělené velitelské pravomoci. Nejvyšší správní soud takový vojenský rozkaz považuje za „*pouhý interní akt řízení v rámci principu subordinace při výkonu služby, který nemá žádný přímý dopad do práv a povinností vojáka vyplývajících z právního řádu,*“ který „*nic nemění na jeho právech a povinnostech, neboť mu neukládá (konstitutivně) žádnou novou či další povinnost (právo), ani závazně nestvrzuje existenci*

²⁰⁸ Srov. MOLEK. In: ŠIMÍČEK a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2010, str. 761.

²⁰⁹ K. Klíma totiž právě v souvislosti s pravomocí vrchního velitele, politologickým efektem přímé volby a pravomocí jmenovat různé orgány a funkcionáře mluví o určité ucelené „prezidentské moci.“ Srov. KLÍMA. In: MLSNA a kol. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. 2011, str. 220. Minimálně ve vztahu k pravomoci vrchního velitele nelze hovořit o mocenském, jako spíše o kontrolním postavení prezidenta republiky. I v tom se liší od ústavně-teoretického modelu „prezident jako neutrální moc;“ neutrální moc může aktivně rušit rozhodnutí jiných orgánů a nahrazovat je svou vůlí, což náš prezident republiky nemůže. Jeho role jako prvku v systému dělby moci je zde rolí kontrolní a vyvažovací; z větší části je kontrolní i obsah funkce vrchního velitele, jak bylo řečeno výše.

²¹⁰ Zákon č. 150/2002 Sb.

či neexistenci sporného stavu (deklaratorně), ale pouze ve funkci aktu řízení konkretizuje stávající povinnosti k aktuálním potřebám výkonu služby.”²¹¹ S tímto rozdělením je třeba souhlasit,²¹² ostatně tím Nejvyšší správní soud navázal na předválečnou československou doktrínu i judikaturu,²¹³ což sám v odůvodnění zmíněného rozhodnutí uvedl. I přesto, že se Nejvyšší správní soud nevyjadřoval přímo k vrchní velitelské pravomoci prezidenta republiky, posuzoval akty plynoucí z velitelské pravomoci obecně; je tudíž možné jeho závěry použít i pro vrchního velitele.

Náš ústavní pořádek předepisuje každé osobě fyzické či právnické, jakož i každému orgánu veřejné moci, právní povinnost podílet se na zajišťování bezpečnosti státu. Právní statky, které je třeba v rámci zajišťování bezpečnosti státu chránit, vyjmenovává ÚZB vzhledem k předmětu úpravy co nejvíce minimalisticky. Faktem ale zůstává, že výše zmíněná, byť abstraktně formulovaná, povinnost vyplývá z ústavněprávní normy a je tak právně závazná. Tato povinnost je, co se týče obrany státu před vnějším napadením, zákonem o ozbrojených silách ČR a branným zákonem pouze konkretizovaná, blíže rozvedená. Proto tam, kde ústavně předepsaná povinnost je dostatečně zřetelná, konkrétní a naléhavá, tam není soudní přezkum ve správním soudnictví možný, neboť nejde o ukládání zcela nových povinností pomocí prostředků správního práva, nýbrž o pouhou konkretizaci již ústavně uložené a zákonem stvrzené povinnosti bránit vlast. Proto i podle zmíněné judikatury Nejvyššího správního soudu není možné se proti takovým rozkazům vojenských velitelů bránit žalobou ve správním soudnictví. Vzhledem k tomu se neztotožňuji se závěrem V. Mikuleho, podle kterého je většina aktů prezidenta republiky jako vrchního velitele ozbrojených sil přezkoumatelná ve správním soudnictví.²¹⁴ Pouze na okraj připomínám, že jím uvedený judikát se netýká ústavně svěřené vrchní velitelské pravomoci prezidenta, nýbrž jeho zákonem stanoveného postavení nejvyššího služebního (tedy i správního) orgánu v záležitostech služebního poměru.²¹⁵

Nabízí se tedy pouze prostředky přezkumu před Ústavním soudem, zejména cestou ústavní stížnosti. Přezkum všech bezpečnostních rozhodnutí, tj. nejen rozhodnutí vrchního velitele, Ústavním soudem je nanejvýš složitou ústavněprávní otázkou. Neexistuje totiž jakákoliv

²¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 3 Ads 58/2011 - 61.

²¹² Souhlasí s ním i doktrína, srov. SKORUŠA, JÍLEK. In: SKORUŠA a kol. *Zákon o vojácích z povolání: komentář*. 2017, str. 116-117.

²¹³ Nejvyšší správní soud nadto zmínil v odůvodnění i komparativní argument, a sice odkazem na německý přístup k soudnímu přezkumu velitelských rozhodnutí.

²¹⁴ Srov. MIKULE, Vladimír. *Prezident republiky jakožto správní orgán?* In: KLÍMA, Karel a JIRÁSEK, Jiří (eds.). *Pocta Jānu Gronskému*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 614 s. ISBN 978-80-7380-094-9, str. 173.

²¹⁵ Usnesení zvláštního senátu, zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, č. j. 34/2006 - 22.

judikatura k takovému přezkumu, doktrína se této otázce v zásadě vůbec nevěnovala. Není divu; jak jsem uvedl ve svém příspěvku,²¹⁶ náš stát nevede zahraniční velmocenskou politiku v rozsahu, v jakém ji vedou například Spojené státy americké nebo Francouzská republika, proto se tato problematika alespoň prozatím vyhýbá našim soudům, a to i soudu Ústavnímu. Je tudíž obtížné odhadnout, jak se Ústavní soud při případném přezkumu zachová, neboť se zde do hry dostávají s ohledem na princip dělby moci takové doktríny odůvodňující vyluku ze soudního přezkumu, jako je doktrína politické otázky nebo doktrína aktů vládnutí. Komparativně není neobvyklé, že taková bezpečnostní rozhodnutí státních orgánů přezkumu v ústavním soudnictví nepodléhají.²¹⁷ Zásahy do ústavně zaručených základních práv a svobod však Ústavnímu soudu s ohledem na čl. 4, 83 a 87 odst. 1 písm. d) Ústavy uniknout nemohou; v takovém případě by si s ohledem na čl. 3 odst. 2 ÚZB a princip dělby moci měl vzít Ústavní soud příklad z německého Spolkového ústavního soudu, tedy nepřezkoumávat mírnější zásahy do základních práv a svobod nebo použít méně přísný test přezkumu.²¹⁸ Bližší zamyšlení však dalece přesahuje předmět i rozsah této práce.

1.3. Jiné role prezidenta republiky při zajišťování bezpečnosti státu

Kromě již uvedené pravomoci vrchního velitele ozbrojených sil vykonává prezident republiky mnohé jiné pravomoce, které mají nezanedbatelný bezpečnostní rozměr. Ať už jde o vystupování prezidenta republiky v mezinárodních vztazích²¹⁹ nebo působení prezidenta v oblasti správního práva.²²⁰ Svůj vztah k bezpečnosti státu má i, vzhledem ke stanovám Řádu Bílého lva a Medaile Za hrdinství, pravomoc propůjčovat a udělovat státní vyznamenání.²²¹ V této práci se dále věnuji pouze dvěma specifickým rolím prezidenta republiky v oblasti bezpečnosti, a to jeho pravomoci jmenovat různé státní orgány a funkcionáře a jeho vztahu ke zpravodajským službám. Jsem totiž toho názoru, že obě zmíněné pravomoce nebyly zatím předmětem bližšího zkoumání, resp. se na ně zapomíná, případně je při jejich výkladu často chybováno.

1.3.1. Prezident republiky jmenující orgány a funkcionáře

Náš právní řád prezidentu republiky svěřuje četná jmenovací oprávnění, ať už jde o jmenování předsedy a jiných členů vlády, předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu, soudců

²¹⁶ DIENSTBIER. Omezení soudního přezkumu v ústavním právu. ANTOŠ, Marek a Jan WINTR (eds.). *Poměrování základních práv*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. Sborníky. ISBN 978-80-87975-83-1, str. 27 an.

²¹⁷ Blíže viz DIENSTBIER, op. cit., str. 24-25, 27.

²¹⁸ Blíže viz DIENSTBIER, op. cit., str. 26, 28.

²¹⁹ Čl. 63 odst. 1 písm. a), b) Ústavy.

²²⁰ Prezident republiky vystupuje jako služební orgán pro ozbrojené síly, tedy při rozhodování v otázkách jejich veřejnoprávního (služebního) poměru.

²²¹ Čl. 63 odst. 1 písm. h) Ústavy.

Ústavního soudu, prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, členů Bankovní rady České národní banky a soudců obecných soudů, která plynou přímo z Ústavy, nebo dalších státních funkcionářů, které jmenuje prezident republiky až na základě běžného zákona. Kromě explicitních požadavků na jednotlivé funkcionáře, jejichž splnění má prezident republiky před jmenováním za povinnost zkoumat, existuje ještě požadavek implicitní, vyplývající z vyvažovací role prezidenta republiky v modifikovaném parlamentním režimu. Tím je povinnost zvážit, zda kandidát na funkci nepředstavuje závažné bezpečnostní riziko, a tudíž že při pověření výkonem veřejné moci nebude postupovat proti bezpečnostním zájmům republiky a jejích občanů. K tomuto zvažování má prezident republiky k dispozici informace získané od zpravodajských služeb, jak je uvedeno v další podkapitole. Odmítnutí jmenovat kupříkladu předsedou vlády navrženého člena vlády z důvodu bezpečnostního rizika je tak projevem vyvažovací, garanční funkce prezidenta republiky.²²² Není svévolným výkonem pravomoci, nýbrž splněním ústavní povinnosti, pozitivně vyjádřené v čl. 1 a čl. 3 odst. 2 ÚZB. Nejde tedy o kladení podmínek pro jmenování, které by podle V. Klokočky byly protiústavní.²²³

Zásadní bezpečnostní rozměr má i pravomoc jmenovat a povyšovat generály podle čl. 63 odst. 1 písm. g) Ústavy. Již od dob prvorepublikových nebylo jmenování a povyšování vysokých důstojníků²²⁴ řazeno do oboru vrchního velitelství ozbrojených sil/branné moci.²²⁵ Toho se přidržel i český ústavodárce, když jmenovací a povyšovací pravomoc vymezil samostatně, tedy *a contrario* k čl. 63 odst. 1 písm. c) Ústavy.

Navíc ústavodárce neuvedl, že by se mělo jednat pouze o generály ozbrojených sil. Lze tedy mít za to, že na základě tohoto ústavního ustanovení je prezident republiky zmocněn ke jmenování i generálů dalších bezpečnostních složek, zejména ozbrojených bezpečnostních sborů. To ostatně dovozuje přímo z Ústavy prezident sám.²²⁶ Bylo by tudíž chybou tvrdit, že jmenování a povyšování generálů vyplývá z postavení prezidenta republiky jako vrchního velitele a týká se tudíž pouze příslušníků ozbrojených sil.²²⁷

²²² WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2018. 286 stran. Vysokoškolské učebnice. ISBN 978-80-7380-730-6, str. 99.

²²³ Srov. KLOKOČKA. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2006, str. 237.

²²⁴ Spolu se jmenováním soudců, vysokých státních úředníků a vysokoškolských profesorů – viz § 64 odst. 1 bod 8 Ústavní listiny.

²²⁵ Srov. shora uvedený postoj J. Vorla.

²²⁶ Srov. VYHNÁNEK. In: ŠIMÍČEK a kol. *Ústava České republiky: komentář*, 2010, str. 766.

²²⁷ Toho se dopouští ZOUBEK. In: GERLOCH, ZOUBEK, HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky*. 2013, str. 178.

1.3.2. Prezident republiky a zpravodajské služby

Podstatou činnosti zpravodajských služeb je získávání, shromažďování a vyhodnocování informací, které jsou důležité pro stát z hlediska jeho politických, bezpečnostních nebo ekonomických zájmů.²²⁸ Tyto informace pak mají za úkol předat odpovědným ústavním činitelům, kteří si na jejich základě mají učinit kvalifikovaný úsudek a užít jich jako podklad pro svá politická rozhodnutí. Někdy a někde mohou působit též jako výkonné orgány policejního typu, působící proaktivně a preventivně (tedy mající pravomoc používat donucovací úkony a vést vyšetřování podle předpisů trestního práva procesního).²²⁹ Toto však není případ České republiky.²³⁰

Role hlavy státu ve vztahu ke zpravodajským službám závisí na jeho postavení v ústavním systému státu. Podle povahy ústavně-politického režimu může v různé míře být nadřazeným subjektem zpravodajským službám, stát na vrcholu hierarchické soustavy státních zpravodajských institucí s pravomocí je úkolovat, rozhodovat o personálním složení vedoucích činitelů, koordinovat jejich činnost a vykonávat nad nimi vnitřní, exekutivní kontrolu.²³¹ L. Pokorný přisuzuje ústřední roli ve zpravodajském systému ČR vládě a jejímu předsedovi.²³² Tak to totiž určil i sám zákonodárce, neboť vládě svěřil v zákoně o zpravodajských službách ČR právo jmenovat ředitele zpravodajských služeb, resp. podmiňuje jmenování jejím souhlasem,²³³ dále vládě přísluší odpovědnost za činnost zpravodajských služeb a oprávnění zpravodajské služby koordinovat, schvalovat jejich statuty a vzájemné dohody o spolupráci, dávat souhlas ke spolupráci s cizí mocí a vykonávat nad nimi kontrolu.²³⁴ Vládě též náleží oprávnění dostat alespoň jednou ročně zprávu o činnosti, právo úkolovat zpravodajské služby a právo na informace od zpravodajských služeb.²³⁵ A právě zde se v zákoně o zpravodajských službách ČR setkáváme s prezidentem republiky. Ten má totiž ve smyslu § 8 ZZS právo na obdržení zprávy o činnosti zpravodajských služeb, a to alespoň jednou ročně a též kdykoliv o to požádá. Zároveň jej mají zpravodajské služby informovat bezprostředně, nesnese-li dané zjištění odklad. V tom je jeho postavení shodné s postavením vlády. Je však limitován co do úkolování zpravodajských služeb – zadávání úkolů je možné pouze s vědomím vlády. Vystávají nám tedy dvě otázky. Za prvé, z

²²⁸ Srov. § 2 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky. Blíže viz MATES. In: MATES, ŠKODA, VAVERA. *Veřejné sbory*. 2011, str. 50.

²²⁹ POKORNÝ, Ladislav. In: MICHÁLEK, Luděk a kol. *Zpravodajství a zpravodajské služby*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. 303 s. ISBN 978-80-7380-428-2, str. 74.

²³⁰ Srov. MATES. In: MATES, ŠKODA, VAVERA., *Veřejné sbory*. 2011, str. 50.

²³¹ POKORNÝ. In: MICHÁLEK a kol., *Zpravodajství a zpravodajské služby*. 2013, str. 79, 82-83.

²³² POKORNÝ. In: MICHÁLEK, a kol., op. cit., str. 200.

²³³ § 4 ZZS.

²³⁴ § 6, 7, 9, 10, 12 odst. 1 ZZS.

²³⁵ § 8 ZZS.

jakého důvodu má prezident republiky taková oprávnění? Za druhé, podléhá jeho zadání úkolu zpravodajské službě kontresignaci?

Začněme s první otázkou. K této záležitosti se žádná právní literatura nevyjadřuje, s výjimkou nového komentáře k právním předpisům, které se týkají činnosti našich zpravodajských služeb. Zde se ovšem lakonicky konstatuje, že těmito oprávněními zákonodárce „*respektuje zvláštní postavení prezidenta republiky jako hlavy státu a vrchního velitele ozbrojených sil*“²³⁶ S tím ovšem zjevně nevystačíme. Úvodem vymezíme pole působnosti jednotlivých zpravodajských služeb, tedy určíme, na jaký typ informací se jednotlivé zpravodajské služby orientují, resp. na obsah jakých sdělení se zaměřují. V této souvislosti rozeznáváme dva druhy zpravodajských služeb, a sice vnější zpravodajské služby (služby s vnější působností) a vnitřní zpravodajské služby (služby s vnitřní působností).²³⁷

Vnější zpravodajské služby se zaměřují na informace mající původ v zahraničí, tedy mimo území státu. Důvod, proč prezident republiky potřebuje informace právě ze zahraničí a může i za tímto účelem úkolovat naše vnější zpravodajské služby, tj. Úřad pro zahraniční styky a informace (dále též „ÚZSI“) a Vojenské zpravodajství,²³⁸ je zřejmý - má-li prezident republiky řádně zastupovat stát navenek tak, jak mu to ukládá Ústava v čl. 63 odst. 1 písm. a), případně sjednávat mezinárodní smlouvy dle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy, potřebuje k tomu znát všechny potřebné informace, přičemž mnoho z nich (zejména těch zásadních) nemohou být zjištěny jinak, než právě utajenou zpravodajskou činností.

U úkolování Vojenského zpravodajství se může zdát, že máme situaci ulehčenou, neboť prezident republiky je též vrchním velitelem ozbrojených sil, přičemž, jak jsem ukázal na předcházejících stranách, je obsahem této pravomoci mj. získávat od ozbrojených sil informace o jejich činnosti (koordinace a kontrola). Jak jsem však poukázal, zákonodárce Vojenské zpravodajství, přestože v něm slouží vojáci v činné službě, vyjmul (organizačně) ze svazku ozbrojených sil. Tuto skutečnost lze však překlenout výkladem, jak jsem uvedl v příslušné části této práce; nečiní tedy větších obtíží.²³⁹

U naší civilní, vnitřní zpravodajské služby, tedy u Bezpečnostní informační služby (dále též „BIS“), je situace nejkomplikovanější. Na první pohled totiž ve výčtu prezidentových pravomocí nenalezneme výslovně formulovaný důvod, proč prezident republiky potřebuje

²³⁶ CHROBÁK. In: POKORNÝ, CHROBÁK, FLIEGEL. *Zákon o zpravodajských službách České republiky; Zákon o Bezpečnostní informační službě; Zákon o Vojenském zpravodajství: komentář*. 2018, str. 18.

²³⁷ POKORNÝ. In: POKORNÝ, CHROBÁK, FLIEGEL., op. cit., str. XXV.

²³⁸ Srov. § 5 odst. 2 a odst. 3 písm. a) ZSS.

²³⁹ Pouze připomínám, že pojem „ozbrojené síly“ je ústavní povahy a je nutno jej chápat ve smyslu materiálním, resp. personálním, jako souhrn všech vojáků v činné službě.

informace týkající se působnosti BIS,²⁴⁰ tak jako jsme jej našli u ÚZSI. Závěr o nepotřebnosti takových informací a oprávnění by však byl unáhlený a chybný. Zde je totiž nutné vycházet z výše formulovaného pojetí prezidenta republiky jako vyvažujícího prvku v rámci rozdělení státní moci. Za tímto účelem mu právní řád svěřuje několik pravomocí, při kterých může a měl by využít informací od zpravodajských služeb, zejména od BIS. Tak např. pokud BIS sdělí prezidentu republiky, že návrh zákona by mohl vést k určitým bezpečnostním problémům (např. byl napsán na objednávku určitých nátlakových skupin, jejichž ekonomický zájem se liší od zájmu státu),²⁴¹ může prezident republiky užít svého práva dle čl. 62 písm. h) Ústavy a vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s odůvodněním, ve kterém (samozřejmě tak, aby nevyzradil utajované informace) na možná bezpečnostní rizika poukáže. Na bezpečnostní rizika může též, ať už v souvislosti s projednávaným návrhem zákona nebo v souvislosti s nedostatečnou legislativou, poukázat na schůzích komor Parlamentu či jejich orgánů, na což má na základě čl. 64 odst. 1 Ústavy právo. Dalším projevem vyvažovací, garanční funkce prezidentského úřadu je i možnost podat návrh na rozpuštění politické strany či politického hnutí, je-li vláda po dobu 30 dnů od podání podnětu nečinná.²⁴² Právě při využití tohoto nástroje militantní demokracie může prezident republiky využít informace BIS, které mají zabezpečování informací o činnosti extremistických a pro demokratický právní stát potenciálně nebezpečných stranách a hnutích v gesci. Informací od zpravodajských služeb může využít též při jeho jmenovacích oprávněních (viz předchozí podkapitolu).

Zadání úkolu zpravodajské službě může vyvolávat určité pochyby, a to v tom ohledu, zda jde o rozhodnutí, které podléhá kontrasignaci, neboť tak prezident může činit na základě pouhého zákona. Možnost úkolovat ve vztahu ke kontrasignaci vidí jako spornou též V. Šťastný. Ten odkazuje na znění § 8 odst. 4 ZZS,²⁴³ přičemž z této formulace dovozuje absenci kontrasignace, neboť to tak vnímá i zákonodárce.²⁴⁴ Zákon vzhledem ke svému textu s nutným spolupodpisem zřejmě nepočítá. To však neznamená, že by vůle zákonodárce nemohla být v rozporu s ústavou.

²⁴⁰ Podle § 5 odst. 1 zákona o zpravodajských službách ČR jde o informace a) o záměrech a činnostech namířených proti demokratickým základům, svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, b) o zpravodajských službách cizí moci, c) o činnostech ohrožujících státní a služební tajemství, d) o činnostech, jejichž důsledky mohou ohrozit bezpečnost nebo významné ekonomické zájmy České republiky, e) týkající se organizovaného zločinu a terorismu.

²⁴¹ Na tyto nátlakové akce spojené s ohrožením ekonomických zájmů státu setrvale upozorňuje ve svých výročních zprávách BIS. Srov. naposledy Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2017 [online]. 2018 [cit. 2019-02-13]. Dostupné z: <https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocní-zpravy/2017-vz-cz.pdf>, str. 4 an.

²⁴² § 15 odst. 2 *in fine* zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích.

²⁴³ „*Vláda a prezident republiky ukládají zpravodajským službám úkoly v mezích působnosti těchto služeb. Prezident republiky ukládá zpravodajským službám úkoly s vědomím vlády.*”

²⁴⁴ ŠTĚSTNÝ, Vít. In: KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 2 sv. (1441 s.). ISBN 978-80-7380-140-3, str. 501.

Teorii zkamenění ústavy užít nelze, neboť nejde o výklad pojmu, a navíc ZZS byl přijat až po nabytí účinnosti Ústavy.²⁴⁵ Vyjdeme-li ovšem z teze o rozhodnutí jako aktu pravomoci v užším smyslu (viz výše), pak úkolování zpravodajských služeb prezidentem republiky nelze chápat jako výkon pravomoci *stricto sensu*, nýbrž jako zvláštní prezidentovo oprávnění, kterým je prezidentu republiky zabezpečen ze strany zpravodajských služeb informační servis. Zdá se, že praxe tomuto výkladu odpovídá.^{246 247}

²⁴⁵ MELZER. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2011, str. 85.

²⁴⁶ Vzhledem ke specifické, utajené činnosti zpravodajských služeb je velmi obtížné vysledovat jakoukoliv praxi. O kontrasnaci se však nezmiňuje ani nový komentář k zákonu o zpravodajských službách ČR a ani v posledním veřejném úkolování BIS prezidentem republiky M. Zemanem nevnímali zainteresovaní aktéři, jak se zdá, kontrasnaci za nezbytnou. Viz např. Zemanovo úkolování BIS dělí Česko. Překročil pravomoci, nebo jde o politické tanečky opozice?. *Info.cz* [online]. [cit. 2019-02-13]. Dostupné z: <https://www.info.cz/cesko/zemanovo-ukolovani-bis-deli-cesko-prekrocil-pravomoci-nebo-jde-o-politicke-tanecky-opozice-26881.html>.

²⁴⁷ Opačně, ovšem bez jakékoliv argumentace, srov. MIKULE/SUCHÁNEK. In: SLÁDEČEK a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2016, str. 679.

2. Vláda a Parlament

Vládu a Parlament spojuje podobný způsob vymezení pravomocí. Jestliže u prezidenta republiky platí, že jeho pravomoci jsou vypočteny konkrétním, taxativním výčtem, jsou pravomoci Parlamentu a vlády s ohledem na čl. 15 odst. 1 Ústavy a čl. 67 odst. 1 Ústavy stanoveny obecně, resp. u vlády zbytkovou klauzulí *sui generis*. Parlament a vláda se též prioritně starají o vytváření a určování vnitřní a zahraniční politiky státu.

Parlament může přijmout zákon o čemkoliv; musí však být v souladu s ústavním pořádkem. Oblast bezpečnosti státu není výjimkou. I zde zákonodárce přijal množství právních předpisů týkajících se branné povinnosti, ozbrojených sil a ozbrojených bezpečnostních sborů, omezování základních práv a svobod za mimořádných stavů atd. Ústavní předpisy mu mnohdy přijetí zákonů z oblasti bezpečnosti státu přímo ukládají.²⁴⁸ Hlavní rolí Parlamentu při zajišťování bezpečnosti státu je tak jeho primární role, role zákonodárná. Parlament se též významným způsobem podílí na realizaci zahraničně-bezpečnostní politiky státu. Jeho souhlas s ratifikací je vyžadován u mezinárodních smluv, které úzce souvisejí se zajišťováním bezpečnosti; jde o smlouvy spojenecké, mírové či o ty, na jejichž základě vzniká členství republiky v mezinárodní organizaci.²⁴⁹ Jedné z komor Parlamentu, Poslanecké sněmovně, náleží i pravomoc rozpočtová²⁵⁰ a pravomoc kontrolní vůči vládě a státním institucím jí podléhajícím.²⁵¹

Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci; ona především určuje vnitřní a zahraniční politiku státu, zavazuje, kontroluje, řídí a koordinuje ústřední správní úřady.²⁵² Navrhuje zákony a vydává nařízení k jejich provedení.²⁵³ Jako jediná podává návrh zákona o státním rozpočtu a státní závěrečný účet.²⁵⁴

Každá z těchto pravomocí, ať už vládní nebo parlamentní, má nezanedbatelný bezpečnostní rozměr. Důkladně je všechny analyzovat by v podstatě znamenalo popsat celý ústavní rámec vládnutí v České republice. Takovou ambici si tato práce neklade. Navíc, na rozdíl od role prezidenta republiky (zejména jeho postavení vrchního velitele ozbrojených sil) je činnost vlády a Parlamentu již delší dobu předmětem ústavněprávních rozborů. Mám na mysli hlavně

²⁴⁸ Srov. čl. 4 odst. 2 a čl. 6 odst. 1 *in fine* ÚZB.

²⁴⁹ Viz čl. 49 písm. b), c) Ústavy. Pragmaticky řečeno, jde právě o mezinárodní smlouvu dle čl. 49 Ústavy, která zcela zásadním způsobem ovlivnila bezpečnost naší republiky; mám na mysli Severoatlantickou smlouvu (vyhlášena pod č. 66/1999 Sb.) a souhrn smluv, týkajících se našeho členství v Organizaci Severoatlantické smlouvy (NATO).

²⁵⁰ Čl. 42 odst. 2 Ústavy.

²⁵¹ Čl. 68 odst. 1 Ústavy.

²⁵² Srov. § 21 a § 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy.

²⁵³ Čl. 41 odst. 2 Ústavy a čl. 78 Ústavy.

²⁵⁴ Čl. 42 odst. 1 Ústavy.

práce J. Kysely²⁵⁵ a J. Kudrny.²⁵⁶ Netřeba tedy opakovat již jednou velmi zdařile zpracované, zvláště panuje-li na řešení či kritice doktrinní shoda.²⁵⁷

Z tohoto důvodu se práce věnuje pouze dvěma vybraným aspektům, které se zajišťováním bezpečnosti státu ze strany vlády a Parlamentu souvisejí. Jde o rozhodování zásadních bezpečnostních otázek, jako je dispozice ozbrojenými silami nebo vyhlášení mimořádných právních stavů, a o úlohu vlády a Parlamentu při civilní kontrole ozbrojených složek.

2.1. Rozhodování zásadních bezpečnostních otázek

Podle obecně respektovaného názoru Ústavního soudu představuje naše ústava formalizovanou společenskou smlouvu,²⁵⁸ kterou se mj. vytváří soustava státních (mocenských) institucí. Tak si již tvůrci teorie společenské smlouvy a učení o dělbě moci ve státě všimají, že záležitosti bezpečnosti státu odlišují se svou povahou od činnosti zákonodárné, a tedy náleží do oboru moci federativní,²⁵⁹ resp. do moci výkonné.²⁶⁰ Tomu ostatně odpovídaly reálie té doby,²⁶¹ například ve Velké Británii byly dispozice ozbrojenými silami a vedení zahraniční a bezpečnostní politiky tradičně královským prerogativem.²⁶² Nicméně, Montesquieuu věnuje významnou část své pozornosti právě vztahu zákonodárné moci se stálým vojskem. Jeho názor se dá shrnout do dvou hlavních tezí. Za první, pokud už ve státě bylo zřízeno stálé vojsko, pak jeho další existence má záviset na rozhodnutí zákonodárného sboru.²⁶³ Za druhé, dokud legislativa o rozpuštění stálé

²⁵⁵ Viz například KYSELA, Jan. Nad jedním z 'bezpečnostních aspektů' ústavního pořádku ČR: k výkladu a aplikaci čl. 43 Ústavy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, **11**(2), 89-107. ISSN 1210-6410.

²⁵⁶ Viz například KUDRNA, Jan. K některým otázkám interpretace čl. 43 Ústavy České republiky. In: JIRÁSKOVÁ, Věra (ed.). *Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky; Evropeizace ústavních systémů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko, 2007, s. 50-66. ISBN 978-80-87146-00-2, nebo KUDRNA, Jan. Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky - zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2017, **63**(4), 159-174. ISSN 0323-0619.

²⁵⁷ Mám na mysli kupříkladu faktickou nemožnost Parlamentu zrušit rozhodnutí vlády o povolení přeletu cizích ozbrojených sil nad naším státním územím ve smyslu čl. 43 odst. 6 Ústavy a protiústavní praxi, která se při takovém povolování vyvinula. Blíže viz KUDRNA. Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky - zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda. 2017, str. 167 an.

²⁵⁸ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

²⁵⁹ LOCKE, John. *Dvě pojednání o vládě*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1965. 278, [4] s. Filozofická knihovna, str. 209-210.

²⁶⁰ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O duchu zákonů*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003. 365 s. Knihovna společenských věd. ISBN 80-86473-30-9, str. 190.

²⁶¹ Srov. AMELLER, Michel. *Parliaments: a comparative study on the structure and functioning of representative institutions in fifty-five countries*. A new and comp. rev. ed. London: Cassell, 1966. 12, 346 s, str. 310.

²⁶² ZIEGLER, Katja S. In: ZIEGLER, Katja S., Denis BARANGER a A. W. BRADLEY. *Constitutionalism and the role of parliaments*. Oxford: Hart Publishing, 2007. Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law. ISBN 978-1-84113-643-1, str. 142, 145.

²⁶³ MONTESQUIEU. *O duchu zákonů*. 2003, str. 200.

armády nerozhodne, musí armáda podléhat výkonné moci. Přímé podřízení ozbrojených sil zákonodárci by bylo zhoubné.²⁶⁴

Jak je vidět, již v době počátku moderní ústavní teorie byly otázky spojené s existencí ozbrojených sil a národní bezpečností vůbec vnímány z hlediska teorie jako sdílené. Zákonodárné moci podle tehdejších teoretických názorů rozhodování o zřízení a zrušení ozbrojených sil a jejich udržování (prostřednictvím ukládání daní). Tomu odpovídá i ústavní vývoj ve Velké Británii, kde je právě pro tyto činnosti vyžadován souhlas parlamentu nejpozději od roku 1688.²⁶⁵ Exekutivě byly vyhrazeny všechny ostatní záležitosti včetně dispozic ozbrojenými silami nebo podnikání mimořádných opatření v době krize.²⁶⁶

Postupem času, zejména koncem 19. a začátkem 20. století, s přibývajícými volebními reformami a rozšiřováním volebního práva směrem ke všeobecnosti, se do oblasti rozhodování ve věcech ozbrojených sil promítá, vedle principu dělby moci, další, nový prvek – demokracie. Ruku v ruce s proměnou parlamentů v orgány lidového zastoupení si tyto sbory vyhražují rozhodování v otázkách války a míru, doplňování ozbrojených sil prostřednictvím pravidelného povolování odvodu určeného kontingentu branců a v době novější i v otázkách nasazení ozbrojených sil doma či v cizině. Důvod k tomuto přesunu kompetencí od výkonné moci k zákonodárné je nasnadě; vyjádřením parafrází slavného hesla americké války za nezávislost jde o uplatnění zásady *no aggression without representation*. Nejvíce válečných obětí na životě, zdraví a majetku přináší vždy střední a nízkopříjmové vrstvy obyvatelstva. Tyto byly nově zastoupeny v parlamentech, tudíž se dožadovaly práva rozhodovat o záležitostech pro ně natolik osudové, jako je válka, umírání v ozbrojených silách vyslaných do bojových operací nebo suspendování občanských práv v době řešení mimořádných situací.²⁶⁷ Vzhledem k tomu, že při rozhodování bezpečnostních otázek jsou ve hře životní zájmy všech státních občanů, považuje ústavní teorie za nezbytné posílit legitimitu takového rozhodnutí, a to právě prostřednictvím reprezentantů lidu v parlamentu. Kompetence parlamentu při rozhodování o záležitostech bezpečnosti státu (dispozice ozbrojenými silami, otázky války a míru, mimořádné stavy apod.) je tak specifickým projevem jeho demokratické a

²⁶⁴ Montesquieu argumentuje jednak starostí o zachování bojeschopnosti armády, jednak snahou zabránit státnímu převratu a militarizaci vlády ve státě. To druhé by podle něj hrozilo proto, že vojáci si váží svých velitelů a ne poslanců, kterými spíše pohrdají. Pokud by vojáci byli v podřízenosti někoho, koho chovají v neúctě, pak by je spíše svrhli a nahradili někým, koho v úctě mají. Srov. MONTESQUIEU. *O duchu zákonů*. 2003, str. 200-201.

²⁶⁵ ZIEGLER In: ZIEGLER, BARANGER, BRADLEY. *Constitutionalism and the role of parliaments*. 2007, str. 145.

²⁶⁶ Srov. na tomto místě zejména Lockovo učení o prerogativě, jako o moci „jednati podle rozvahy pro veřejné dobro bez předpisu zákona a někdy i proti němu.“ Viz LOCKE. *Dvě pojednání o vládě*. 1965, str. 217.

²⁶⁷ Shodně AMELLER. *Parliaments: a comparative study on the structure and functioning of representative institutions in fifty-five countries*. 1966, str. 310.

legitimizační funkce.²⁶⁸ Německá ústavněprávní doktrína tento přístup označuje termínem *Wesentlichkeitstheorie*.²⁶⁹ Vzhledem k historickému vývoji můžeme tudíž hovořit o určitém trendu parlamentarizace rozhodování závažných bezpečnostních otázek.²⁷⁰

Vidíme tedy, že v současné době nám, co se týče rozhodování o závažných bezpečnostních otázkách, z ústavněprávního hlediska stojí v kolizi dva principy: princip dělby moci, ve smyslu rozdělení pravomocí mezi různé orgány veřejné moci,²⁷¹ a princip suverenity lidu, resp. zastupitelské demokracie. Na jednu stranu je zajišťování bezpečnosti státu inherentně exekutivní funkcí; z tohoto důvodu není možné v bezpečnostní oblasti zásadně zasahovat do rozhodování exekutivy, jinak by si výkonná moc nezachovala podstatu a smysl své existence.²⁷² Na druhou stranu jsou zásadní bezpečnostní otázky nerozlučně spjaty se samotnou státní svrchovaností a dotýkají se tak celé společnosti; je tudíž více než vhodné, aby se občané podíleli na rozhodování blíže než prostřednictvím, o důvěru zpravidla jedné komory parlamentu opírající se, vlády. Toho by si měl být v první řadě vědom sám ústavodárce a stanovit spoluodpovědnost parlamentu za nasazování ozbrojených sil či vyhlášení mimořádných stavů výslovně v ústavním předpise. Navíc, vtažením parlamentu, ať už přímo nebo prostřednictvím jeho orgánu, do rozhodování závažných bezpečnostních otázek, předcházíme riziku zneužití těchto mimořádných institutů.²⁷³ Jde tedy tak i o realizaci kontrolní funkce parlamentu.

Zmíněný historicko-doktrinální vývoj lze (alespoň částečně)²⁷⁴ demonstrovat na naší ústavní historii. Práva Říšské rady podle § 11 písm. b), c) základního zákona státního č. 141/1867 ř. z. se ve vztahu k ozbrojeným silám omezovala na každoroční schvalování rozpočtu, počtu

²⁶⁸ SCHLIESKY. In: BADDENHAUSEN, BLUM, BROCKER, et al. *Parlamentsrecht: Praxishandbuch*. 2016, str. 277.

²⁶⁹ Jde o nauku vytvořenou Spolkovým ústavním soudem, podle které je rozhodování o všech otázkách, které jsou pro společnost zásadní, důležité, podstatné (*wesentlich*), vyhrazeny parlamentu (*Parlamentsvorbehalt*). To se týká nejen nasazování ozbrojených sil, ale i omezování základních práv a svobod. Srov. GRÖPL, Christoph. *Staatsrecht. I, Staatsgrundlagen, Staatsorganisation, Verfassungsprozess: mit Einführung in das juristische Lernen*. 9. Auflage. München: C.H. Beck, 2017. Lernbücher Jura. ISBN 978-3-406-71257-9. str. 75-76. Legitimizace takových rozhodnutí prostřednictvím parlamentu je pro německé ústavní právníky natolik důležitá, že vnímají *Wesentlichkeitstheorie* vnímají jako *lex specialis* k principu dělby moci; není však obecně užívána pro oblast zahraniční politiky. Srov. ZIEGLER In: ZIEGLER, BARANGER, BRADLEY. *Constitutionalism and the role of parliaments*. 2007, str. 156, 160.

²⁷⁰ KUDRNA. Ústavní zakotvení bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let. In: SUCHÁNEK, JIRÁSKOVÁ a kol. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. 2009, str. 340.

²⁷¹ Jsem si vědom toho, že dělba moci nespočívá pouze v tomto aspektu, nýbrž zahrnuje kupříkladu i spolurozhodování více orgánů z různých větví státní moci.

²⁷² Srov. KLÍMA. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2016, str. 57.

²⁷³ Srov. HAYEK, Friedrich A. von. *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. Překlad Tomáš Ježek. V českém jazyce vyd. 3., V nakl. Prostor 1. Praha: Prostor, 2011. 556 s. Obzor; sv. 80. ISBN 978-80-7260-253-7, str. 496.

²⁷⁴ Naše země se nevyznačuje tak dlouhou tradicí parlamentarismu a jeho postupnou demokratizací jako například Velká Británie. Pro účely této práce však po mém soudu postačí.

odvedenců, délce a bližším podrobnostem vojenské služby. Základní zákon státní č. 142/1867 ř. z. pak dále obsahoval výhradu zákona k možnosti suspendovat některá základní práva a svobody za mimořádné situace, přičemž v podstatě shodná ústavní úprava přetrvala až do roku 1960.²⁷⁵

Naproti tomu Ústavní listina z roku 1920 vyhradovala Národnímu shromáždění, krom výše zmíněného, i rozhodování o vypovězení války a schválení míru, jakož i podrobnou úpravu branné povinnosti.²⁷⁶ O vypovězení války a rozšíření branné povinnosti navíc nemohl rozhodnout stálý výbor podle § 54 úst. list. Ústavy z roku 1948 a 1960 přinesly dvě změny. Zaprvé, bylo zrušeno omezení předsednictva Národního shromáždění (dříve měl obdobné pravomoce tzv. stálý výbor) usnášet se o vypovězení války nebo rozšiřovat brannou povinnost, pokud bylo zasedání Národního shromáždění znemožněno mimořádnými okolnostmi.²⁷⁷ Zadruhé, možnost vyhlášení války se omezilo podmínkou napadení státu nebo plněním mezinárodních smluvních závazků o společné obraně proti napadení.²⁷⁸ Další úpravy byly spojeny s federalizací Československa, nejsou tak pro nás důležité. Významnou změnu představovalo až nabytí účinnosti novely ústavního zákona o československé federaci,²⁷⁹ která podmínila vyslání ozbrojených sil mimo československé území souhlasem Federálního shromáždění.

Ústava České republiky tuto parlamentní výhradu v podstatě přejala; k tomu odstranila pravomoc vypovědět válku a zakotvila institut válečného stavu a jeho vyhlášení. K podstatné změně došlo až v letech 1998 a 2000, kdy nabyly účinnosti dva ústavní zákony, a sice ústavní zákon o bezpečnosti České republiky (č. 110/1998 Sb.), a ústavní zákon č. 300/2000 Sb. Další výklad se v této podkapitole týká některých sporných záležitostí, které rozhodování o závažných bezpečnostních otázkách přinášejí, a které nebyly podle mého názoru dostatečně probádány nebo se o jejich existenci příliš neví. Jedná se o nasazování ozbrojených sil České republiky v zahraničí a zapojování do obranných systémů mezinárodních organizací.

Na rozdíl od Základního zákona Spolkové republiky Německo nereguluje naše ústava nasazování ozbrojených sil uvnitř státu.²⁸⁰ Upravuje ale možnosti vyslání ozbrojených sil do zahraničí, a to konkrétně v čl. 43 odst. 3 až 6 Ústavy. Tato ustanovení jsou známá, používaná, dlouhodobě a oprávněně kritizovaná. Jsou charakteristická tím, že v zásadě je k platnosti

²⁷⁵ Pro podrobný přehled jednotlivých ustanovení viz VANÍČEK, Jiří. Omezování práv a svobod v Čechách, na Moravě a ve Slezsku za mimořádných situací (historicko-právní komparace). *Správní právo*. 2003, XXXVI (2-3), 92-119. ISSN 0139-6005.

²⁷⁶ Viz § 33, § 64 odst. 1 bod 3 a § 137 odst. 2 Ústavní listiny.

²⁷⁷ § 66 odst. 3 ústavního zákona č. 150/1948 Sb. a čl. 60 odst. 2 ústavního zákona č. 100/1960 Sb.

²⁷⁸ Čl. 49 ústavního zákona č. 100/1960 Sb.

²⁷⁹ Šlo o ústavní zákon č. 556/1990 Sb.

²⁸⁰ Detailní německá úprava souvisí totiž hlavně se spolkovým (federativním) uspořádáním státu. Svou roli ale jistě sehrály i smutné zkušenosti s činností vojska v době tzv. Výmarského Německa a režimu nacionálního socialismu.

rozhodnutí o vyslání ozbrojených sil vyžadován pozitivní souhlas Parlamentu ve formě absolutní většiny v obou jeho komorách.²⁸¹ V některých, taxativně vypočtených případech přísluší vládě samostatně rozhodnout o nasazení ozbrojených sil, přičemž Parlament může toto rozhodnutí zvrátit. K nasazování ozbrojených sil může docházet i bez konkrétního rozhodnutí českých státních orgánů, a to (pomineme-li potenciální možnosti dle čl. 10a Ústavy) v souvislosti s účastí v obranném systému mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem. I o účasti v takovém systému rozhoduje Parlament absolutní většinou v obou komorách. V souvislosti s výkladem a používáním těchto institutů bylo vzneseno několik otázek, které si zaslouží bližší zkoumání.

J. Kysela se ptá, zda se Parlament může o souhlasu s nasazením ozbrojených sil usnést i bez návrhu vlády, případně jiného exekutivního orgánu, tedy vyslat ozbrojené síly o své vlastní vůli.²⁸² Na to odpovídám záporně. Z hlediska výkladu jazykového a systematického totiž Ústava používá jiných výrazů pro situaci, kdy je sama svrchovaným, samostatným, iniciativním původcem takového rozhodnutí (výraz „rozhoduje o”), a kdy má pouze dodatečnou, potvrzující roli již jiným orgánem učiněného rozhodnutí (výraz „vyslovuje souhlas s”).²⁸³ Ústavodárce tak pozitivní právní úpravou řeší výše zmíněnou tenzi mezi exekutivním charakterem ozbrojených sil a rozhodování o nich a demokratickou, legitimizační a kontrolní funkcí Parlamentu. Na jednu stranu o nasazení ozbrojených sil v principu rozhoduje moc výkonná, na druhou stranu je rozhodnutí platné, pouze pokud bylo schváleno Parlamentem, s pragmatickou výhradou v podobě čl. 43 odst. 4 a 5 Ústavy.^{284 285}

Spolu s J. Kyselou se z výše zmíněných důvodů neztotožňuji s názorem, že komory Parlamentu mohou návrhy na vyslovení souhlasu dle čl. 43 odst. 3 Ústavy měnit nebo si v tomto směru klást vlastní podmínky. Větší kreativita komor Parlamentu by navíc mohla být vzhledem k jejich informačnímu deficitu poněkud kontraproduktivní. Taktéž souhlasím s jeho názorem na to,

²⁸¹ Čl. 39 odst. 3 Ústavy.

²⁸² KYSELA, Jan. In: KOLÁŘ, Petr a kol. *Parlament České republiky*. 3., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013. 511 s. Extra. ISBN 978-80-87576-95-3, str. 389.

²⁸³ Srov. též čl. 49 Ústavy – mezinárodní smlouvy Parlament nesjednává (nerozhoduje o nich, tedy iniciativa není na jeho straně), pouze s nimi vyslovuje souhlas (a to pouze u některých).

²⁸⁴ Jsem si vědom, že čl. 43 odst. 2 Ústavy tento postoj poněkud relativizuje; věřím však, že mnou podané argumenty jsou dostatečně silné, a tak bude řečené ustanovení vnímáno za anomálii, které by spíše slušela slova „Parlament vyslovuje souhlas s účastí České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem.”

²⁸⁵ Jen pro úplnost připomínám, že považuji přítomnost principu dělby moci v našem ústavním systému za nespornou; nemohu tak uznat doktrínu suverenity Parlamentu, a tudíž i výklad čl. 43, jaký nastínil J. Kysela. Srov. KYSELA, Jan. Několik poznámek k interpretaci ústav, jakož i Ústavy ČR a jejího článku 46 zvláště. In: MARŠÁLEK, Pavel a GERLOCH, Aleš, eds. *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi: sborník příspěvků z vědeckého kolokvia kateder teorie práva právnických fakult České republiky: (Milovy 19.-20.6. 2002)*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 208 s. ISBN 80-86432-12-2, str. 168-169. S jeho výkladem, vycházejícím z principu dělby moci, se plně shodují.

zda je vyžadováno shodné usnesení komor, a v případě rozdílných usnesení, zda má být postupováno cestou průniku mezi rozdílnými usneseními.²⁸⁶ Pouze jako drobnou poznámku uvádím, že tzv. teorie průniku (společné minimum) se v naší ústavní historii již objevila, a to konkrétně v § 13 základního zákona státního č. 141/1867 ř. z., byť nikoliv ve vztahu k dispozicím ozbrojenými silami, nýbrž ve vztahu k povolenému kontingentu branců.²⁸⁷

Otázka, kterou si však, pokud vím, nikdo nepoložil, je, zda žádost o souhlas s nasazením ozbrojených sil dle čl. 43 odst. 3 Ústavy může podat pouze vláda, anebo i prezident republiky z titulu vrchního velitele ozbrojených sil.²⁸⁸ Předně je třeba říci, že čl. 43 se o prezidentu republiky vůbec nezmiňuje. Z hlediska smyslu a účelu tohoto článku by navíc bylo nanejvýš podivné, pokud by prezident republiky mohl rozhodnout o nasazení ozbrojených sil s povinným souhlasem Parlamentu, když ústavodárce světil zcela samostatné rozhodování v některých případech vládě, nikoliv prezidentovi. Tak je po mém soudu třeba vykládat závěrečná slova čl. 43 odst. 3 Ústavy ve smyslu „nejsou-li **plně** vyhrazena vládě.“ Tato formulace by totiž lépe vyjadřovala, že dispozice ozbrojenými silami dle čl. 43 odst. 4 a 5 Ústavy je plně v kompetenci vlády (tj. bez povinného souhlasu Parlamentu), a dle čl. 43 odst. 3 v kompetenci vlády s povinným souhlasem Parlamentu. Takovýto výklad dle mého názoru lépe odpovídá postavení a vzájemným vztahům vlády, Parlamentu a prezidenta republiky v našem ústavním systému, jak jsem nastínil v úvodních pasážích první a druhé kapitoly této práce. Doktrína navíc konstatuje výlučnou pravomoc vlády bez dalšího,²⁸⁹ resp. argumentuje povahou věci²⁹⁰ či právě poukazem na vztah vlády a Parlamentu.²⁹¹

Pro někoho hypotetickou se může zdát další otázka, a to zda je souhlasu Parlamentu s vysláním ozbrojených sil třeba i pokud se jedná o vedení války. Náš ústavní pořádek, oproti prvorepublikové Ústavní listině, rozlišuje ústavněprávní stav na řádný a mimořádný, tj. na dobu, kdy se republika nachází ve stavu nouzovém, ohrožení státu nebo válečném. Nicméně s výjimkou nouzového zákonodárství a prodloužení volebního období s ním nespojuje na ústavní úrovni žádná další specifika. To platí i pro čl. 43 Ústavy. Dále, znění čl. 2 ÚZB a uvedení válečného stavu do souvislosti s nouzovým stavem a stavem ohrožení státu mě vede k závěru, že válečný stav je

²⁸⁶ KYSELA. In: KOLÁŘ a kol. *Parlament České republiky*. 2013, str. 389.

²⁸⁷ „Nemohly-li by se obě sněmovny po několikeré poradě v některém zákoně finančním shodnouti o tu neb onu položku toho zákona aneb v zákoně o rekrutech o to, jak velký kontingent se má sebrati, pokládá se menší číslo za povolené.“

²⁸⁸ Již jsem uvedl, že podle Z. Koudelky rozhoduje o nasazení prezident bez dalšího.

²⁸⁹ SYLLOVÁ. In: SLÁDEČEK a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2016, str. 448.

²⁹⁰ MLSNA. In: RYCHETSKÝ a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. 2015, str. 438.

²⁹¹ KYSELA. In: KLÍMA a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2009, str. 364.

vnitrostátním právním institutem. Takový je ostatně názor doktríny²⁹² i zákonodárce, který s vyhlášením válečného stavu spojuje vnitrostátní právní důsledky;²⁹³ ústavní pořádek tedy nezná ani zvláštní mechanismy pro řešení fakticky probíhajícího ozbrojeného konfliktu.

Proto nezbyvá než zopakovat již jednou uvedené, meziválečné doktrinální stanovisko F. Adlera – neobsahuje-li ústava odlišné mechanismy pro stav míru a války, pak za každé situace platí úprava obecná, tedy zpravidla mírová. V případě bojových operací na našem státním území nejsou pro nasazení českých ozbrojených sil žádné překážky;²⁹⁴ bude-li však ze strategicko-taktického hlediska potřeba přejít do protiútoků mimo území ČR, pak bude třeba souhlasu Parlamentu dle čl. 43 odst. 3 Ústavy, což je však na první pohled absurdní. K omezenému nasazování bez tohoto souhlasu se můžeme dostat též jistým, dosti krkolomným výkladem – dle čl. 5 Severoatlantické smlouvy se útok proti jedné ze smluvních stran v Evropě nebo Severní Americe považuje za útok proti všem. Napadení České republiky by tak ve smyslu tohoto aktu mezinárodního práva byl i útokem proti ostatním členským státům Organizace Severoatlantické smlouvy, tudíž by i vyslání našich jednotek v rámci bojových operací na území nepřítel bylo plněním závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení; pak by již mohla ozbrojená síla vyslat vláda samostatně dle čl. 63 odst. 4 písm. a), avšak pouze na dobu 60 dnů.

V každém případě se zdá vhodné přistoupit k ústavní novele; jiné postupy by totiž odůvodňoval pouze stav ústavní nouze, jehož řešení, jak bylo již zmíněno výše, dalece převyšuje rozsah i předmět této práce. Je ale dostatečně zřejmé, že ústavní úprava, spočívající v diferenciaci rozhodování o nasazení ozbrojených sil na základě kritéria prostoru nasazení (na území České republiky a mimo něj) je méně vhodná a přináší více obtíží, než kdyby preferovala kritérium politického účelu nasazení (obrana státu), tak jak existuje například v německém Základním zákoně.²⁹⁵

Poslední pozornost bude věnována otázce zapojování republiky do obranných systémů dle čl. 43 odst. 2 Ústavy. Je známou skutečností, že zakotvení takové možnosti bylo vynuceno

²⁹² Srov. KUDRNA. Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky - zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda. 2017, str. 165.

²⁹³ Viz například § 23 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, nebo § 5 an zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.

²⁹⁴ To jsem ostatně uvedl již v kapitole o prezidentu republiky, vyvraceje nezbytnost teleologické redukce u nutnosti kontrahovat rozhodnutí prezidenta republiky jako vrchního velitele ozbrojených sil.

²⁹⁵ Viz čl. 87a odst. 1, 2 Základního zákona SRN, v českém překladu in: EVROPSKÁ UNIE. *Ústavy států Evropské unie. Díl první, Ústavní texty Belgie, Dánska, Finska, Francie, Irska, Itálie, Lucemburska, Německa, Nizozemí, Portugalska, Rakouska, Řecka, Španělska, Švédsko a Velké Británie*. Překlad Eliška Wagnerová a Vladimír Klokočka. 2. vyd. Praha: Linde, 2004. 795 s. ISBN 80-7201-466-8, str. 262. Srov. též KIRCHHOF. In: BARBEY, Günther, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. III, Handeln des Staates. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1996. ISBN 3-8114-1697-9, str. 990-991.

zapojením jednotek Armády ČR do integrovaného systému protivzdušné obrany v Evropě v rámci Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO). Jeho podstatou je totiž svěřeni určitých vojenských jednotek pod společné a samostatné spojenecké velení.²⁹⁶ Můžeme tedy konstatovat, že pod pojmem „obránný systém“ je třeba rozumět takový systém, ve kterém jsou české vojenské jednotky (útvary ozbrojených sil České republiky) podřízeny jinému než českému velení, za účelem výkonu a přípravy na výkon práva na kolektivní sebeobranu ve smyslu čl. 51 Charty Organizace spojených národů.²⁹⁷ Vzhledem k obecným formulacím se neomezuje tento článek pouze na mezinárodní organizaci NATO, nýbrž může být použit i pro účast České republiky v obranných systémech jiných celků.

Tímto celkem může být Evropská unie. Její primární právo²⁹⁸ totiž předpokládá, že společná bezpečnostní a obranná politika postupem času povede ke společné obraně, tedy k systému „jednotné obrany Unie jako celku.“²⁹⁹ Způsob zapojení do společné obrany EU bude pravděpodobně záviset na tom, o jak velkou integraci ozbrojených sil a vojenských kapacit bude vypadat – při významnějším sjednocení bude totiž třeba použít namísto čl. 43 odst. 2 Ústavy spíše čl. 10a Ústavy.³⁰⁰

Kromě toho, jak známo, Česká republika aktivně nasazuje své ozbrojené síly v zahraničí; od misí pod patronací Organizace Severoatlantické smlouvy, přes akce organizované Evropskou unií, až po mírové operace Organizace spojených národů (tzv. *peacekeeping operations*). Zakládající dokument posledně zmíněné mezinárodní organizace, tedy Charta OSN, však v sobě ukrývá jedno specifické, dosud nevyužité ustanovení. Jedná se o čl. 43 Charty OSN. Podle něho jsou členské státy OSN na vyzvání Rady bezpečnosti povinny vstoupit do jednání za účelem uzavření dohody či dohod, na základě kterých by vyčlenily své pozemní, letecké či námořní síly ze svého systému velení, podřídily je společnému velení OSN, která by dotčené jednotky využívala pro opatření na udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti podle čl. 42 Charty OSN.³⁰¹ Podstatou tohoto institutu je tedy podřízení národních jednotek mezinárodnímu velení,³⁰² čímž se nápadně podobá právě institutu obranného systému mezinárodní organizace dle čl. 43 odst. 2 Ústavy. Jeho povaha se však poněkud liší. Obranný systém se totiž týká výkonu

²⁹⁶ Blíže viz NATO Integrated Air and Missile Defence. *NATO* [online]. [cit. 2018-12-07]. Dostupné z: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8206.htm.

²⁹⁷ Vyhlášena pod č. 30/1947 Sb.

²⁹⁸ Konkrétně čl. 42 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

²⁹⁹ PECHÁČEK, Štěpán. In: SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. xli, 1299 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4, str. 158.

³⁰⁰ Srov. tamtéž.

³⁰¹ Pouze na okraj uvádím, že v případě Války v Koreji a Války v Zálivu byly zmocněny členské státy OSN k použití všech nezbytných prostředků k vyřešení těchto ozbrojených konfliktů; nešlo tedy o využití čl. 43 Charty OSN.

³⁰² SIMMA, Bruno a MOSLER, Hermann, (eds). *The Charter of the United Nations: a commentary*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2002. 2 sv. (Ixiv, 895, 1405 s.). ISBN 0-19-925377-3, str. 761.

práva na kolektivní sebeobranu dle čl. 51 Charty OSN, zatímco systém dle čl. 43 Charty OSN se týká akcí kolektivní bezpečnosti dle čl. 42 Charty OSN; nejde totiž o obranu, nýbrž o udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Nicméně je zřejmé, že ústavodárce zamýšlel zřídit zvláštní proceduru pro vstup do obranných (vojenských) systémů mezinárodní organizace, resp. pro vstup do integrovaných armádních systémů, kterým velí jiná než česká autorita, právě pro takové případy. Pro takový vstup totiž předepsal povinnou minimální většinu v obou komorách Parlamentu vyšší než pro samotný vstup do mezinárodní organizace, resp. pro uzavření smlouvy spojenecké, mírové či jiné politické.³⁰³ Jestliže ani ten nejextenzivnější jazykový výklad nepostihuje případ, který by pod dotčené zákonné (tedy i ústavní) ustanovení měl spadat z hlediska jeho smyslu a účelu, považuje obecná právní teorie za vhodné užít analogické aplikace.³⁰⁴

Domnívám se tedy, že pro přenechání českých vojenských jednotek Organizaci spojených národů na základě dohod dle čl. 43 Charty OSN je nezbytné aplikovat čl. 43 odst. 2 Ústavy *per analogiam constitutionis*. Postup pro začlenění svazků našich ozbrojených sil by poté byl následující: nejdříve by došlo ke sjednání dohody o poskytnutí vojenských jednotek; tuto dohodu je nutné vnímat jako smlouvu podle mezinárodního práva³⁰⁵ politické povahy, tedy podléhající režimu čl. 49 písm. b) Ústavy. Po sjednání dohody, vyslovení souhlasu ze strany Parlamentu a ratifikaci prezidentem republiky dle čl. 63 odst. 1 písm. a) Ústavy by bylo nutné, aby vláda navrhla Parlamentu přijetí rozhodnutí o zapojení do systému dle čl. 43 odst. 2 *per analogiam*.³⁰⁶

Poslední poznámku věnuji jedné výkladové zvláštnosti, na kterou upozornila J. Syllová.³⁰⁷ Jde totiž o to, jakým způsobem může Parlament rušit rozhodnutí vlády o nasazení ozbrojených sil, resp. povolování pobytu, průjezdů, průletů a vojenských cvičení podle čl. 43 odst. 4 a 5 Ústavy. Čtete-li totiž čl. 43 odst. 6 Ústavy pozorně, pak zjistíme, že rozhodnutí o zrušení náleží Parlamentu jako celku (oběma jeho komorám), přičemž ve větě za středníkem umožnil ústavodárce, věren zásadě parlamentarizace závažných bezpečnostních rozhodnutí,³⁰⁸ i jednotlivým komorám Parlamentu zrušit takové rozhodnutí vlády, byť absolutní většinou všech

³⁰³ Čl. 49 písm. b), c) Ústavy.

³⁰⁴ MELZER. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2011, str. 245.

³⁰⁵ Srov. SIMMA, MOSLER (eds.). *The Charter of the United Nations: a commentary*. 2002, str. 761.

³⁰⁶ Obdobný postup, ovšem pro jinou situaci, vymezil J. Kudrna, in: JIRÁSKOVÁ (ed.). *Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky; Evropeizace ústavních systémů*. 2007, str. 61-62.

³⁰⁷ SYLLOVÁ. In: SLÁDEČEK a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2016, str. 453.

³⁰⁸ Srov. KUDRNA, Jan. Zakotvení mimořádných právních stavů v ústavním systému Polské republiky. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Právo a bezpečnost státu: sborník statí*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. Vodnář, 2002. 268 s. ISBN 80-85889-55-2, str. 118.

členů. Vzhledem k ústavnímu textu³⁰⁹ a podstatě a smyslu věty za středníkem je též možné připustit, že pro zrušení vládního rozhodnutí, vydaného na základě čl. 43 odst. 4 a 5 Ústavy, je dostačující i shodné usnesení obou komor Parlamentu, a to nadpoloviční většinou přítomných členů komory, za účasti alespoň třetiny všech členů komory.³¹⁰

2.2. Úloha při civilní kontrole ozbrojených složek

Stát je organizací či spíše institucí, založenou k dosažení určitých cílů. Tím hlavním je přežití společnosti.³¹¹ Již francouzská Deklarace práv člověka a občana z roku 1789 počítá mj. zachování bezpečnosti, jakožto přirozeného a nezadatelného lidského práva, mezi hlavní účel každého politického společenství.³¹² Tomuto pojetí plně odpovídá čl. 1 ÚZB. Nástrojem k dosažení tohoto cíle je ozbrojená moc; po potlačení institutu krevní msty s rozvojem moderní státnosti si suverénní stát přisvojil monopol na užití legálního násilí. Mao Ce Tung se v této souvislosti svého času proslavil vcelku výstižným výrokem: „*Politická moc vychází z hlavně pušky.*”³¹³ Má-li tak být politická (veřejná) moc vykonávána demokraticky a cestou vlády práva, musejí ti, co o ni usilují, v první řadě ovládnout a podřídit si „pušky”, resp. ty, co je drží. Toto zjištění vedlo amerického politologa R. A. Dahla k poznatku o nezbytnosti civilní a demokratické kontroly státních ozbrojených složek pro řízení státu demokratickým způsobem.³¹⁴

Civilní a demokratická kontrola ozbrojených složek probíhá na dvou úrovních, národní a mezinárodní. Kontrolu národní můžeme dále rozdělit na vnitřní a vnější.³¹⁵

Vnitřní je prováděna jednak uvnitř samotných ozbrojených složek (tj. různými odbory vnitřní kontroly a auditu), jednak nadřízenými orgány výkonné moci (tj. ústředními správními úřady, vládou, prezidentem republiky). Tomuto druhu civilní (a demokratické) kontroly na národní úrovni jsme se již dotkli v kapitole o prezidentu republiky. U něj představuje jeden z projevů jeho vrchní velitelské pravomoci ve vztahu k ozbrojeným silám. Důležitost, oblasti a formy uplatňování

³⁰⁹ Srov. slova „přísluší Parlamentu” a „postačuje souhlas.”

³¹⁰ Čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy.

³¹¹ P. Holländer mluví o její reprodukci, jakož i o reprodukci mocenských orgánů. Srov. HOLLÄNDER. *Základy všeobecné státovědy*. 2012, str. 104.

³¹² Viz EU. *Ústavy států Evropské unie. Díl první, Ústavní texty Belgie, Dánska, Finska, Francie, Irsko, Itálie, Lucemburska, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Španělsko, Švédsko a Velká Británie*. Překlad Eliška Wagnerová a Vladimír Klokočka, 2004, str. 137.

³¹³ Dostupný například in: Quotations from Mao Tse Tung: 5. War and Peace. *Marxists Internet Archive* [online]. [cit. 2018-12-02]. Dostupné z: <https://www.marxists.org/reference/archive/mao/works/red-book/ch05.htm>.

³¹⁴ DAHL, Robert A. *Demokracie a její kritici*. Překlad Helena Blahoutová. 1. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1995. 349 s. ISBN 80-85605-81-3, str. 223.

³¹⁵ Srov. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). *Report on the democratic control of the armed forces*. Strassbourg: Council of Europe, 2008. Study no. 389/2006. Dostupné také z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)004-e), str. 16.

kontroly, uvedené u vrchního velitele, platí i pro ostatní orgány. Vláda a ministerstva se však neomezují v rámci vnitřní kontroly pouze na ozbrojené síly. U nich kontrola zahrnuje i ozbrojené bezpečnostní sbory policejního typu (tzv. *law enforcement agencies*) a zpravodajské služby. Tyto bezpečnostní složky podléhají jednotlivým resortním ministerstvům, případně přímo vládě.³¹⁶ Jejich vrcholné funkcionáře jmenuje a odvolává příslušný ministr, ředitele Bezpečnostní informační služby vláda a ředitele Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále též „GIBS“) předseda vlády.³¹⁷ Orgány exekutivy vykonávají kontrolu též prostřednictvím programových dokumentů, vnitřních předpisů, sledováním činnosti složek a hodnocením jejich kvality.

Parlamentní kontrola je vykonávána klasickými formami kontroly exekutivy v parlamentním režimu. Kromě kontroly prostřednictvím institutu vládní důvěry a zákonodárství³¹⁸ jde zejména o kontrolu jednotlivých resortních ministrů nebo předsedy vlády skrze příslušný orgán komory (například výbor Poslanecké sněmovny pro obranu nebo bezpečnost). V těchto orgánech se projednávají nominace na jednotlivé vedoucí činitele bezpečnostních složek,³¹⁹ mohou se též podílet na kontrole nakládání s majetkem a rozpočtovými prostředky.³²⁰ V neposlední řadě ke

³¹⁶ Podle § 5 odst. 1 a 3 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, je Policie ČR podřízena Ministerstvu vnitra a policejní prezident za její činnost odpovídá ministru vnitra. Ministru spravedlnosti odpovídá generální ředitel Vězeňské služby, který ji řídí (§ 1 odst. 2 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské a justiční strážii České republiky); Ministerstvo spravedlnosti navíc dle § 4b tohoto zákona vykonává zvláštní kontrolu nad dodržováním právních a vnitřních předpisů příslušníky Vězeňské služby. Ministerstvu financí je podřízeno Generální ředitelství cel a jejím prostřednictvím i další orgány celní správy (§ 1 odst. 2, 3 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky). Za činnost zpravodajských služeb odpovídá vláda, která je zároveň koordinuje a kontroluje (§ 7 a § 12 odst. 1 zákona o zpravodajských službách). Nezanedbatelný bezpečnostní rozměr má i činnost Finančního analytického úřadu, který je podřízen Ministerstvu financí (§ 29c odst. 1 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu), Národního bezpečnostního úřadu, jehož ředitel je odpovědný předsedovi vlády nebo pověřenému členovi vlády (§ 136 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti), a Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost, jehož ředitel je opět odpovědný předsedovi vlády nebo pověřenému členovi vlády (§ 21a odst. 3 zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti). Tyto tři státní instituce jsou však primárně správními úřady.

³¹⁷ Srov. § 5 odst. 3 zákona o Policii ČR, § 1 odst. 2 zákona o Vězeňské a justiční strážii, § 3 odst. 2 zákona o Celní správě ČR, § 4 odst. 2, 3, 4 zákona o zpravodajských službách ČR, § 136 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti a § 21a odst. 2 zákona o kybernetické bezpečnosti.

³¹⁸ Zákonodárná činnost Parlamentu ve vztahu k civilní a demokratické kontrole je poznamenána specifickou okolností, jakou je judikatura Evropského soudu pro lidská práva. V rozhodnutích ve věci Eremiášová a Pechová proti ČR ze dne 16. února 2012 (stížnost č. 23944/04) a ve věci Kummer proti ČR ze dne 25. července 2013 (stížnost č. 32133/11) totiž štrasburský soud došel k závěru, že pozitivním závazkem státu, smluvní strany Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyplývajícího z čl. 2 a 3 zmíněné úmluvy (právo na život a zákaz mučení), je institucionální zabezpečení účinného, nezávislého a nestranného vyšetřování úmrtí a podezření na mučení osob, které podléhají pravomoci státních orgánů. V obou zmíněných rozhodnutích byly Inspekce ministra vnitra i pozdější Inspekce Policie ČR shledány za nevyhovující tomuto požadavku. Již před vydáním těchto judikátů ale byla přijata zákonná úprava, zřizující Generální inspekci ozbrojených sborů, která by měla pozitivním závazkům učinit zadost.

³¹⁹ Předchozí projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny je nutné u jmenování náčelníka Generálního štábu Armády ČR (§ 7 odst. 4 zákona o ozbrojených silách ČR), ředitele Bezpečnostní informační služby a Vojenského zpravodajství (§ 4 odst. 2 a 4 zákona o zpravodajských službách ČR), ředitele Národního bezpečnostního úřadu (§ 136 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti) a Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost (§ 21a odst. 2 zákona o kybernetické bezpečnosti).

³²⁰ Viz například podvýbor branného výboru Poslanecké sněmovny pro akvizice Ministerstva obrany, obchod s vojenským materiálem a inovace AČR.

kontrole bezpečnostních složek slouží i institut interpelace vlády nebo jejího člena, případně zřizování zvláštních, specializovaných orgánů, kteří asistují zákonodárnému sboru kupříkladu při snižování informačního deficitu v záležitostech bezpečnosti státu nebo při dohledu nad tím, zda je činnost bezpečnostních složek prováděna v souladu s principy demokratického právního státu. Významný parlamentní prvek civilní a demokratické kontroly tak je přítomen i v činnosti institucí ombudsmanského typu, u nás tedy v činnosti Veřejného ochránce práv.

Výše uvedené si blíže popíšeme na příkladu nejvýznamnějšího ozbrojeného bezpečnostního sboru u nás, a sice na Policii České republiky. Z hlediska vnitřní kontroly jsou u jednotlivých útvarů zřízeny odbory vnitřní kontroly. Ty jednak vykonávají kontrolní činnost z vlastního podnětu, jednak přešetřují upozornění na nedostatky v činnosti nebo na podezření, že příslušníci či zaměstnanci Policie ČR se dopustili trestného činu, přestupku nebo kázeňského přestupku ve smyslu § 97 odst. 1 zákona o Policii ČR. Pro naše účely je však důležitější další úroveň vnitřní kontroly, a to kontrola vládou a ústředním správním úřadem, kterým je zde Ministerstvo vnitra. Předně je třeba uvést, že Policie ČR je budována hierarchicky, v čele s policejním prezidentem, který za pomoci policejního prezidia řídí činnost Policie ČR.³²¹ A právě policejní prezident odpovídá za činnost Policie ČR ministru vnitra, který též rozhoduje ve věcech jeho služebním poměru; celá Policie ČR je nadto Ministerstvu vnitra podřízená.³²² Ministr vnitra též stanovuje organizační strukturu Policie ČR na základě systematizace, kterou schvaluje vláda.³²³ Vláda též každoročně projednává Zprávu o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky, která se též věnuje protiprávní činnosti příslušníků Policie ČR (a dalších bezpečnostních sborů a ozbrojených sil).

Parlament se podílí na civilní kontrole Policie tak, že Poslanecká sněmovna zřizuje Výbor pro bezpečnost, jehož součástí je Podvýbor pro Policii České republiky, obecní policii a soukromé bezpečnostní služby. Tyto orgány Sněmovny projednávají nejen návrhy zákonů souvisejících s Policií ČR a její činností, nýbrž projednává i personální změny na pozici policejního prezidenta nebo i vybrané zásahy Policie ČR.³²⁴ K podobným účelům zřizuje Senát Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost; její úloha je však vzhledem k postavení Senátu vůči vládě menší. Poslanecká sněmovna též v minulosti několikrát využila své pravomoci zřídit vyšetřovací

³²¹ § 6 odst. 1 písm. a), odst. 3 zákona o Policii ČR.

³²² § 5 odst. 1, 3 zákona o Policii ČR spolu s § 2 odst. 2 zákona č. 361/2008 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

³²³ § 4 odst. 4, 5 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

³²⁴ Viz např. *Pozvánka na schůzi č. 17: Výbor pro bezpečnost* [online]. 2019 [cit. 2019-02-14]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=153816> nebo *Pozvánka na schůzi č. 15: Výbor pro bezpečnost* [online]. 2018 [cit. 2019-02-14]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=152716>.

komisi.³²⁵ Zvláštním kontrolním orgánem pro kontrolu jedné ze zvláštních činností Policie ČR je Stálá komise pro kontrolu použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, použití sledování osob a věcí a rušení provozu elektronických komunikací³²⁶ Ta provádí kontrolu úkonů, které souvisejí s odposlechy a sledováním osob zejména ze strany Policie ČR dle trestního řádu, a to „v příslušných útvech policie po předchozím vyrozumění ministra vnitra. Ministr vnitra předkládá kontrolnímu orgánu nejméně dvakrát ročně zprávu o použití zmíněných prostředků, jednou ročně analýzu použití úkonů a dále též na jeho žádost informace o použití těchto prostředků.”³²⁷

Zcela specifickou činností je kontrola aktivit státních zpravodajských služeb. Přestože české zpravodajské služby nejsou vyzbrojeny podobným způsobem, jako ozbrojené bezpečnostní sbory policejního typu (Policie ČR, Vězeňská služba ČR, Celní správa ČR, Generální inspekce bezpečnostních sborů), a zbraně mohou použít pouze v případě krajní nouze nebo nutné obrany,³²⁸ má jejich činnost přesto mocenský charakter. Utajená povaha jejich fungování vyžaduje zvláštní formy kontroly, a to i ze strany Parlamentu. Toho si byl vědom i český zákonodárce, který různými zákony zřídil zvláštní orgány Poslanecké sněmovny, které pověřil dohledem nad činností zpravodajských služeb, resp. činností povahou blízkých zpravodajské činnosti. Mám na mysli tzv. stálé komise Poslanecké sněmovny pro kontrolu činnosti jednotlivých zvláštních bezpečnostních složek. V současné době existuje stálá komise pro kontrolu činnosti všech tří zpravodajských služeb, Národního bezpečnostního úřadu, Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost, Finančního analytického úřadu a Generální inspekce bezpečnostních sborů. Všechny tyto stálé komise jsou zřízeny přímo zákony, které upravují postavení jednotlivých bezpečnostních složek. Zvláštním případem je již zmíněná Stálá komise pro kontrolu použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, použití sledování osob a věcí a rušení provozu elektronických komunikací³²⁹ a Stálá komise pro kontrolu poskytnutí údajů z centrální evidence účtů.³³⁰ Stálá komise pro kontrolu Generální inspekce bezpečnostních sborů a Finančního analytického úřadu poskytuje nižší standard kontroly, proto ji v dalších částech vynechám. Stálé komise pro kontrolu bezpečnostních složek mají lichý počet členů, zpravidla sedm. Skládají se

³²⁵ V minulém volebním období Poslanecké sněmovny šlo například o vyšetřovací komisi k prověření činnosti příslušníků Policejního prezidia České republiky, Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu Policie České republiky a státních zástupců Vrchního státního zastupitelství v Olomouci v souvislosti s reorganizací ÚOOZ a ÚOKFK Policie České republiky k 1. srpnu 2016.

³²⁶ Zřízená na základě § 98 zákona o Policii ČR.

³²⁷ O komisi. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2019-02-14]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=7609>.

³²⁸ Viz § 5 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, a § 5 zákona č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství.

³²⁹ Zřízená na základě § 98 zákona o Policii ČR.

³³⁰ Zřízená na základě § 11 zákona č. 300/2016 Sb., o centrální evidenci účtů.

pouze z poslanců; zastoupen je každý poslanecký klub ustavený podle příslušnosti k politické straně nebo hnutí. Vzhledem ke zvláštnosti institutu civilní a demokratické kontroly zdůraznily zákony výslovně, že na činnost komisí se nevztahuje zákon o kontrole (kontrolní řád).

Oprávnění stálých komisí zahrnují právo na vstup do objektů bezpečnostních složek s příslušným doprovodem (ředitelem dotčené složky nebo jím pověřeným zaměstnancem složky), právo na projednání vnitřních předpisů bezpečnostních složek a návrhu jejich rozpočtu. Od zpravodajských služeb dostávají stálé komise písemná zadání úkolů od vlády a prezidenta republiky, od Národního bezpečnostního úřadu zprávu o jednotlivých řízeních o bezpečnostní způsobilosti a od Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost zprávu o některých kybernetických bezpečnostních incidentech (tu ovšem pouze na vyžádání). Zpráva o činnosti bezpečnostních složek je někde dodávána stálým komisím na vyžádání,³³¹ někde automaticky.³³² Zpravodajské služby na požádání stálé komise předkládají též informace související s jejich zásahy do základních práv a svobod osob.³³³ Poskytnutí informací se však odlišuje podle toho, zda jde o probíhající akce zpravodajských služeb (zde pouze povšechně informují nebo obecně sdělí počet případů), nebo věci, ve kterých již zpravodajské služby svou činnost již skončilo (zde předkládají zpravodajské služby již konkrétnější zprávy). Tato diferenciací je odůvodněna zájmem na předcházení úniků citlivých či přímo utajovaných informací z činnosti zpravodajských služeb a tím ke zmaření jejich operací a plnění úkolů.

Nicméně postupem času byla i v České republice pocítěna absence zvláštního, specializovaného grémia, které by mělo oprávnění kontrolovat postup zpravodajských služeb i v tzv. „živých kauzách.“ Veden záměrem takový orgán zřídit, novelizoval zákonodárce s účinností k 1. lednu 2018 zákon o zpravodajských službách ČR. Nově tedy právní řád počítá s dvouúrovňovou vnější kontrolou zpravodajských služeb. V prvním stupni zůstává kontrola skrze stálé komise Poslanecké sněmovny. Tyto mohou v případě podezření na porušení zákona nebo protiprávnímu zásahu do základních práv a svobod osob zpravodajskou službou působící na území České republiky³³⁴ dát podnět instituci druhé úrovně kontroly, a to nově zřízenému Orgánu nezávislé kontroly zpravodajských služeb České republiky. Ten má být tvořen pěti státními občany ČR staršími 40 let, s právníckým vysokoškolským vzděláním a osvědčením o bezpečnostní způsobilosti na nejvyšší stupeň utajení („Přísně tajné“), kteří byli Poslaneckou sněmovnou zvoleni

³³¹ Případ zpravodajských služeb.

³³² Případ Národního bezpečnostního úřadu a Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost.

³³³ Jde o používání zpravodajských prostředků (tj. zpravodajské techniky, krycích prostředků a dokladů a sledování), souhrnné informování o probíhajících akcích a prolamování bankovního tajemství.

³³⁴ Druhý stupeň kontroly se tak nevztahuje na činnost Úřadu pro zahraniční styky a informace a Vojenského zpravodajství v zahraničí.

z kandidátů navržených vládou na dobu 5 let. Pro členy Orgánu nezávislé kontroly je stanovena vcelku široká neslučitelnost funkcí; jde jednak o politické nebo jinak veřejné funkce (člen vlády, Parlamentu, Evropského parlamentu nebo orgánu územního samosprávného celku, prezident republiky, náměstek člena vlády, soudce), jednak o funkce v bezpečnostních složkách (působení v bezpečnostním sboru nebo ozbrojených silách ať už na základě pracovněprávního nebo služebního poměru). Poměrně zajímavé je, že zákonodárce nestanovil inkompatibilitu pro státní zástupce a státní zaměstnance podle zákona o státní službě.³³⁵ Členové orgánu nezávislé kontroly mají svou činnost vykonávat nezávisle a nestranně, jsou vázáni pouze právním řádem.

Zatímco stálé komise mohou od zpravodajských služeb požadovat jen to, co jim taxativně přiznal zákon, může Orgán nezávislé kontroly požadovat vše kromě taxativně vypočtených výjimek. Princip je tedy obrácený. Výluce z kognice Orgánu nezávislé kontroly podléhá informace, která by mohla „1) zmařit účel probíhající akce (pouze s předchozím souhlasem předsedy vlády); 2) odhalit totožnost příslušníků zpravodajské služby vykonávajících zpravodajskou činnost; 3) odhalit totožnost osob jednajících ve prospěch zpravodajské služby; 4) ohrozit jiné osoby, jejichž bezpečnost je v důležitém zájmu zpravodajské služby; 5) porušit požadavky zpravodajské služby cizí moci na nepředání utajované informace třetí straně.“³³⁶ Po provedené kontrole vyhotoví Orgán nezávislé kontroly písemnou zprávu, ve které popíše, zda k protiprávnímu jednání došlo, anebo nikoliv. Tuto zprávu poskytne řediteli dotčené zpravodajské služby a podnět podavší stálé komisi. Důležitá je i povinnost informovat veřejnost o tom, zda bylo či nebylo jednáno protiprávně, prostřednictvím zveřejnění takové informace způsobem umožňujícím dálkový přístup (tj. pomocí internetu). V případě zjištění pochybení navrhne Orgán nezávislé kontroly řediteli dotčené zpravodajské služby a příslušnému členu vlády, aby byla přijata opatření k nápravě; podezření o spáchání trestného činu sděluje nejvyššímu státnímu zástupci.³³⁷ Vzhledem k tomu, že v době psaní této práce nebyl zvolen ani jeden ze členů orgánu nezávislé kontroly, je nyní velmi obtížné odhadnout, zda tento orgán splní očekávání do něj kladená. Těmi jsou nejen rozšíření dohledu nad skrytou činností zpravodajských služeb, posílení dodržování zákonnosti a zvýšení standardu ochrany základních práv a svobod osob, ale i podpoření důvěry veřejnosti ve zpravodajské služby. Pokud totiž v době před existencí Orgánu nezávislé kontroly existovalo mylné podezření na porušení právního řádu, pak jediným, kdo mohl tato podezření vyvrátit, byl ředitel zpravodajské služby, její tiskový mluvčí, případně pověřený člen vlády; v každém případě člen instituce moci výkonné, tedy moci, která může zpravodajské služby

³³⁵ Srov. § 12e odst. 3, 4 zákona o zpravodajských službách.

³³⁶ § 12g odst. 2 zákona o zpravodajských službách ČR.

³³⁷ § 12g odst. 4, 5 ZZS.

potenciálně zneužít. Členové stálých komisí z řad poslanců patřičné informace ke konstatování závěru mnohdy vůbec mít nemuseli; občané tak ani jejich vyjádření nemuseli přijmout. K tomu všemu se navíc přidává historicky vzniklá silná nedůvěra většiny české společnosti k tajným službám všeho druhu.³³⁸ Vznikne-li tak podobná situace po personálním ustavení Orgánu nezávislé kontroly, mohou jeho členové taková tvrzení důvěryhodně a fundovaně vyvrátit, zpravodajské služby se zastat a občanskou společnost uklidnit.

Nová dvouúrovňová kontrola zpravodajských služeb se již setkala s určitou doktrinní kritikou. Tou se však budu zabývat vzhledem k předmětu této práce, pouze pokud se bezprostředně týká role ústavních orgánů, tj. v této kapitole hlavně vlády a Parlamentu. Tak tedy J. Jirásek kupříkladu kritizuje důvody pro odmítnutí poskytnutí informace. Tyto důvody již byly vyjmenovány. Co se týče možnosti odmítnout poskytnutí informace, která by mohla zmařit účel probíhající akce, zdá se mi podmínka předchozího souhlasu předsedy vlády jako oprávněná a dostatečná. Je třeba mít na paměti, že činnost zpravodajských služeb má stále exekutivní charakter; za ni odpovídá vláda. Nejde též o všechny informace o probíhajících akcích (zmíněných živých kauz), ale pouze těch, které by mohly aktuálně zmařit konkrétní akci. V každém případě se i k těmto informacím dostanou členové Orgánu nezávislé kontroly *ex post*, tj. po proběhnutí konkrétní zpravodajské akce, a to i v době, kdy by daná věc byla stále zpravodajsky zpracovávána. Právní úprava se mi tudíž zdá vhodná a rozumná.

Co se týče odmítnutí vydat informace o osobách, mají být jejich údaje zamlčeny jen ve striktně nezbytném rozsahu.³³⁹ Je však pravda, že o tom rozhoduje pouze sama zpravodajská služba, tj. bez ingerence například předsedy vlády; to pokládám za nedostatek. J. Jirásek dále navrhuje, aby souhlas s neposkytnutím nebyl vydáván pouze předsedou vlády, nýbrž nejvyšším státním zástupcem či soudcem Nejvyššího soudu. Nevím, proč by byl souhlas nejvyššího státního zástupce, tedy funkcionáře moci výkonné jmenovaného a odvolávaného vládou bez uvedení důvodu, pro tento účel vhodnější.³⁴⁰ Souhlas soudce Nejvyššího soudu již stojí za úvahu; zákonodárce se však legitimně rozhodl preferovat princip ústavněpolitické odpovědnosti vlády. Pokud totiž bude odmítnuto poskytnutí jakékoliv informace Orgánu nezávislé kontroly, pak jí nic nebrání, aby o tom zpravila příslušnou stálou komisi Poslanecké sněmovny a jejím prostřednictvím

³³⁸ Vzpomeňme tajnou policii z dob Rakouské monarchie (sice karikovanou v díle Jaroslava Haška, přece nebezpečnou, jak prokázal kupříkladu známý proces s tzv. Omladinou), německé Gestapo z období nacistické okupace nebo komunistickou Státní bezpečnost.

³³⁹ Srov. FLIEGEL. In: POKORNÝ, CHROBÁK, FLIEGEL. *Zákon o zpravodajských službách České republiky; Zákon o Bezpečnostní informační službě; Zákon o Vojenském zpravodajství: komentář*. 2018, str. 50.

³⁴⁰ Tento návrh by byl opodstatněný, pokud by namísto státního zastupitelství existoval model prokuratury s generálním prokurátorem v čele.

i celou dolní komoru Parlamentu. Ta pak má možnost užít všech standardních nástrojů kontroly exekutivy, včetně vyslovení nedůvěry vládě.

3. Zvláštní ústavní orgány

Ústavodárce svým rozhodnutím rozdělil moc ve státě. Vytvořil tak vzájemně provázaný systém orgánů veřejné moci na úrovni horizontální a vertikální. Přidržíme-li se ústavních orgánů v rámci horizontální dělby, je pozoruhodné, že příslušnému normotvůrci mnohdy nestačí obvyklá soustava státních orgánů, tedy běžné přiřazení působnosti a pravomoci standardním orgánům (vládě, parlamentu, hlavě státu). Zdá se, že je v demokratických právních státech obvyklé zřizovat zvláštní orgány veřejné moci, které se zabývají výhradně záležitostmi bezpečnosti státu. Takové orgány znají v různých evropských demokratických republikách; především s nimi počítají ústavní předpisy Bulharska,³⁴¹ Estonska,³⁴² Francie,³⁴³ Maďarska,³⁴⁴ Itálie,³⁴⁵ Litvy,³⁴⁶ Polska,³⁴⁷ Portugalska,³⁴⁸ Rumunska³⁴⁹ a Slovenska.³⁵⁰ V dalších státech bývají zřízeny podústavními právními předpisy nebo rozhodnutími vlády.³⁵¹ Tyto orgány bývají obvykle zařazeny do moci

³⁴¹ Čl. 100 odst. 3 bulharské ústavy. V českém jazyce dostupný například in: PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy: texty ústav zemí střední a východní Evropy a stati. Část 3*, (1999). Praha: Vodnář, 2001. ISBN 80-85889-48-X, str. 118.

³⁴² § 127 estonské ústavy. V českém jazyce dostupný například in: EVROPSKÁ UNIE. *Ústavy států Evropské unie. Díl druhý, Ústavní texty České republiky, Estonska, Kypru, Litvy, Lotyšska, Maďarska, Malty, Polska, Slovenska a Slovinska*. Překlad Vladimír Klokočka. Praha: Linde, 2005. 335 s. ISBN 80-7201-556-7, str. 84.

³⁴³ Čl. 15 francouzské ústavy. V českém jazyce dostupný například in: EU. *Ústavy států Evropské unie. Díl první, Ústavní texty Belgie, Dánska, Finska, Francie, Irsko, Itálie, Lucemburska, Německo, Nizozemí, Portugalska, Rakousko, Řecko, Španělsko, Švédsko a Velké Británie*. Překlad Eliška Wagnerová a Vladimír Klokočka, 2004, str. 115.

³⁴⁴ Především čl. 49 maďarské ústavy. V anglickém jazyce dostupný například in: Hungary 2011 (rev. 2016). *Constitute* [online]. [cit. 2019-04-15]. Dostupné z:

https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016?lang=en.

³⁴⁵ Čl. 87 italské ústavy. V českém jazyce dostupný například in: EU. *Ústavy států Evropské unie. Díl první, Ústavní texty Belgie, Dánska, Finska, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Španělsko, Švédsko a Velké Británie*. Překlad Eliška Wagnerová a Vladimír Klokočka, 2004, str. 197.

³⁴⁶ Čl. 140 litevské ústavy. V českém jazyce dostupný například in: EU. *Ústavy států Evropské unie. Díl druhý, Ústavní texty České republiky, Estonska, Kypru, Litvy, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko*. Překlad Vladimír Klokočka. 2005, str. 127.

³⁴⁷ Čl. 135 polské ústavy. V českém jazyce dostupný například in: EU. *Ústavy států Evropské unie. Díl druhý, Ústavní texty České republiky, Estonska, Kypru, Litvy, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko*. Překlad Vladimír Klokočka. 2005, str. 212.

³⁴⁸ Čl. 274 portugalské ústavy. V českém jazyce dostupný například in: EU. *Ústavy států Evropské unie. Díl první, Ústavní texty Belgie, Dánska, Finska, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Španělsko, Švédsko a Velké Británie*. Překlad Eliška Wagnerová a Vladimír Klokočka, 2004, str. 409.

³⁴⁹ Především čl. 92 odst. 1 rumunské ústavy. V českém jazyce dostupný například in: PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy: texty ústav zemí střední a východní Evropy a stati. Část 3*. 2001, str. 229.

³⁵⁰ Čl. 8 ústavního zákona č. 227/2002 Z. z., o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výjimečného stavu a núdzového stavu.

³⁵¹ To je případ Německa, Řecka, Irsko nebo Slovinska.

výkonné a jejich ústavněprávní význam je charakterizován jednak rozsahem jejich pravomocí, jednak skutečným, faktickým politickým vlivem.³⁵²

3.1. Zvláštní ústavní orgány v minulosti

Také v našich ústavních dějinách se setkáváme s takovými zvláštními státními orgány, zabývajícími se výlučně bezpečností státu. Prvním z nich byla Nejvyšší rada obrany státu (dále též „NROS“), jejíž existenci právně stvrdil zákon č. 131/1936 Sb. z. a n., o obraně státu. Úkolem Nejvyšší rady obrany státu měla být příprava a organizace obrany státu; tyto úkoly byly v § 12 zákona o obraně státu podrobně popsány. Zahrnovaly mj. stanovení hospodářských opatření v době branné pohotovosti státu, rozdělení pracovních sil nebo zpracování plánů ochrany obyvatel. Předsedou NROS byl ze zákona předseda vlády, další členy jmenoval na jeho návrh prezident republiky z členů vlády. NROS měla též své stálé odborníky s poradním hlasem, a sice generálního inspektora branné moci a náčelníka hlavního štábu, případně hlavního velitele v době války (branné pohotovosti státu). Prezident republiky měl vůči NROS obdobná práva jako vůči vládě dle Ústavní listiny. NROS sice neměla právo normotvorby, avšak jeho usnesení byla závazná pro všechny členy vlády, pokud nepodali včas námitku; v takovém případě rozhodovala o usnesení vláda.

Druhým zvláštním ústavním orgánem pro záležitosti bezpečnosti státu se stala již zmíněná Rada obrany státu, zřízená ústavním zákonem č. 10/1969 Sb. V působnosti Rady obrany státu bylo určovat hlavní směry přípravy a organizace obrany Československa a činit opatření s tím spojená. Mezi nejvýznamnější kompetence patřila pravomoc určovat základní koncepci výstavby branného systému, včetně ozbrojených sil, schvalovat základní pojetí operačního plánu obrany státu a v případě ohrožení státu činit opatření ke zvýšení připravenosti státu k obraně, a to ještě před vypovězením války nebo vyhlášením válečného stavu. V případě vypuknutí ozbrojeného konfliktu měla Rada obrany státu činit opatření k vedení válečných operací. Členství v Radě obrany státu nebylo virilní; plně záleželo na úvaze prezidenta republiky, přičemž vzhledem k odpovědnosti Rady obrany státu Federálnímu shromáždění mohla kterákoliv z jejích sněmoven navrhnout

³⁵² Srov. zejména Národní bezpečnostní radu USA (*National Security Council*), která je součástí Výkonného úřadu prezidenta Spojených států (*Executive Office of the President*). Přestože je jeho úloha *de iure* pouze poradní, pomocná a koordinační, jedná se *de facto* o nejvýznamnější součást prezidentovy administrativy, neboť již od 50. let 20. století je každé závažné politické rozhodnutí prezidenta USA s dopadem na zahraniční nebo bezpečnostní politiku předem projednáno právě v tomto orgánu. Viz BLAHOŽ, Josef. In: BLAHOŽ, BALAŠ, KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 2015, str. 150-151.

odvolání kteréhokoliv člena.³⁵³ Ústavní zákon o Radě obrany státu ponechal odborný prvek při rozhodování, a sice skrze funkci sekretáře Rady obrany státu; tím byl náčelník generálního štábu, neboť šlo o „vojenskopolitického činitele znalého potřeb ke komplexnímu zajištění obrany státu.“³⁵⁴ Vedle ústřední Rady obrany státu byl vytvořen též systém republikových, regionálních a lokálních rad obrany. Zpětně byla Rada obrany státu podrobena kritice J. Gronského, který tento orgán kritizoval jako významný zásah do původní koncepce československé federace. V důsledku ústavního zakotvení Komunistické strany Československa jako vedoucí síly ve státě a společnosti došlo k personálnímu propojení stranických orgánů a systému rad obrany; předsedou Rady obrany státu byl až do roku 1990 vždy generální tajemník KSČ, resp. v čele ostatní rad stál příslušný stranický tajemník.³⁵⁵

Po Sametové revoluci byl i ústavní zákon o Radě obrany státu změněn, a to tak, že sekretářem Rady obrany státu se stal ředitel odboru obrany a bezpečnosti Úřadu předsednictva vlády České a Slovenské Federativní Republiky. Požadavek na prohloubení parlamentní kontroly nad činností Rady obrany státu i ozbrojených sil a sborů vůbec měla zajistit i přítomnost předsedů branných a bezpečnostních výborů Sněmovny lidu a Sněmovny národů Federálního shromáždění na zasedání Rady obrany státu.

3.2. Zvláštní ústavní orgán ČR – Bezpečnostní rada státu

Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky zřídil svým čl. 9 Bezpečnostní radu státu. Pohledem na ústavní text zjistíme, že se tento orgán nevyznačuje rozhodujícími ústavními kompetencemi. Co si tedy ústavodárce od jeho existence sliboval, co jím sledoval?

ÚZB byl navržen vládou. Vládní návrh se od konečného, schváleného znění ústavního zákona v mnohém liší; mimo jiné i koncepcí Bezpečnostní rady státu.³⁵⁶ Návrh počítal s Bezpečnostní radou státu v čl. 12. Její členové měli být taxativně stanoveni přímo ÚZB; mělo jít o předsedu a místopředsedy vlády a ministry zahraničních věcí, obrany, vnitra a financí. Rozhodnutí měla Bezpečnostní rada státu schvalovat a vydávat obdobně jako vláda, a sice ve sboru, nadpoloviční většinou všech členů. Prezident republiky měl být oprávněn účastnit se jejích zasedání, vyžadovat si od Bezpečnostní rady státu zprávy a projednávat s ní věci, patřící do její

³⁵³ Pro toto rozhodnutí pak platila pravidla pro vyslovení nedůvěry vládě dle čl. 43 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci.

³⁵⁴ ZDOBINSKÝ a kol. *Československá ústava: komentář*. 1988, str. 475.

³⁵⁵ GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa*. III, 1960-1989. Praha: Karolinum, 2007. ISBN 978-80-246-1285-0, str. 236.

³⁵⁶ Viz vládní návrh spolu s důvodovou zprávou dostupný in: PČR, PS 1996-1998, tisk 28200, část č. 7. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028200.htm>.

působnosti. A je to právě navrhovaná působnost a pravomoc Bezpečnostní rady státu, která se od nakonec schválené podstatně liší.

Kompetence Bezpečnostní rady státu se měly lišit podle právního stavu, ve kterém se Česká republika měla nacházet. Za normálního stavu měla Bezpečnostní rada státu pouze navrhopvat vládě opatření, které se týkají bezpečnosti státu. Za nouzového stavu pak měla vládě navrhopvat opatření k vyřešení mimořádné situace. Největšího významu měla Bezpečnostní rada státu nabýt po vyhlášení stavu ohrožení státu a válečného stavu; během těchto mimořádných právních stavů měla Bezpečnostní rada státu rozhodovat ve věcech, které se týkaly bezpečnosti státu, přičemž těmito rozhodnutími mohla závazným způsobem přímo ukládat povinnosti správním úřadům a osobám fyzickým i právnickým. Za povšimnutí stojí, že návrh nezahrnul do tohoto výčtu státní zařízení, jako jsou ozbrojené síly a ozbrojené bezpečnostní sbory; o ukládání úkolů ozbrojeným silám se zmiňoval pouze navrhovaný čl. 12 odst. 6, který počítal s kontrasignací takového rozhodnutí prezidentem republiky, pravděpodobně vzhledem k jeho postavení vrchního velitele ozbrojených sil.

Návrh tedy vycházel z poměrně rozumné myšlenky koncentrace řízení bezpečnosti státu v jediném, relativně úzkém státním orgánu, a to z důvodu větší flexibility a operativnosti; to zdůrazňovala i důvodová zpráva. Důvodová zpráva se dále vyjádřila k odpovědnosti Bezpečnostní rady státu, která měla být zajištěna pouze skrze účast členů vlády v ní, tedy členů Poslanecké sněmovně odpovědného tělesa. Omezení Bezpečnostní rady státu mělo být zajištěno i tak, že podle názoru důvodové zprávy mohly být povinnosti ukládány pouze v mezích zákonů.

V rámci sněmovní rozpravy byl v prvním i druhém čtení podroben návrh zdrcující kritice; to je ostatně důvod, proč se návrh tolik odlišuje i v tak zásadních věcech od konečného znění vyhlášeného ve Sbírce zákonů. Tato kritika se týkala i Bezpečnostní rady státu. Po projednání vládního návrhu v pověřených sněmovních výborech byly nakonec Poslanecké sněmovně předloženy dva komplexní pozměňovací návrhy.

První, z pera zahraničního, ústavněprávního a branně-bezpečnostního výboru, přesunul materii Bezpečnostní rady státu do nynějšího čl. 9., vypustil její rozhodovací pravomoc i pravidla pro hlasování.³⁵⁷

³⁵⁷ Viz zprávu zahraničního výboru in: PČR, PS 1996-1998, tisk 28204, část č. 7. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028204.htm>; ústavněprávního výboru in: PČR, PS 1996-1998, tisk 28203, část č. 2. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028203.htm>; a výboru pro obranu a bezpečnost in: PČR, PS 1996-1998, tisk 28202, část č. 6. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028202.htm>.

Druhý, za kterým stál petiční výbor, ponechal rozhodovací pravomoc Bezpečnostní rady státu, ale reagoval na výtku poslance D. Matulky, který v průběhu 1. čtení horoval pro posílení role prezidenta republiky v bezpečnostním systému České republiky skrze jeho účast v Bezpečnostní radě státu.³⁵⁸ Petiční výbor navrhl, aby se prezident republiky stal čestným předsedou a předseda vlády výkonným předsedou Bezpečnostní rady státu; rozhodnutí Bezpečnostní rady státu měli podepisovat současně.³⁵⁹ Při projednávání nakonec převážil návrh první.

Vzhledem k zásadním změnám právě co se týče kompetencí Bezpečnostní rady státu, bylo již v průběhu 2. čtení upozorňováno poslancem Z. Jičínským na zbytečnost i podivnou povahu tohoto orgánu.³⁶⁰ Ostatně sám tehdejší ministr obrany M. Lobkowicz jako překladatel původního návrhu ÚZB považoval změny týkající se Bezpečnostní rady státu za jeden ze základních rozdílů mezi původním návrhem, a nakonec schváleným zněním.³⁶¹ Bezpečnostní rada státu však i přesto v návrhu zůstala. Poslední návrh týkající se Bezpečnostní rady státu přednesl poslanec J. Payne, který navrhl zvážit, zda by neměl působnost a pravomoc Bezpečnostní rady státu při nebezpečí z prodlení vykonávat předseda vlády;³⁶² vzhledem k vypuštění rozhodovací pravomoci to však byl již návrh zcela zbytečný.

Senát již pouze schválil návrh ve znění schváleného Poslaneckou sněmovnou; na zbytečnost zakotvení orgánu bez rozhodovacích pravomocí i významnějšího vlivu na ústavní úrovni upozornil v rozpravě pouze senátor M. Žantovský, který tuto (svými slovy) vadu ústavního zákona považoval pouze za estetickou, kosmetickou, a senátor P. Rychetský. Ten navíc zdůraznil, že navrhovaná koncepce Bezpečnostní rady státu nerespektuje postavení prezidenta republiky jako

³⁵⁸ Viz stenoprotokol ze schůze Poslanecké sněmovny in: PČR, PS 1996-1998, 15. schůze, část 78 (4. 11. 1997). *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/015schuz/s015078.htm#r1>.

³⁵⁹ Viz zprávu petičního výboru in: PČR, PS 1996-1998, tisk 28201, část č. 21. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028201.htm>.

³⁶⁰ PČR, PS 1996-1998, 23. schůze, část 195 (1. 4. 1998). *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023195.htm#r4>.

³⁶¹ PČR, PS 1996-1998, 23. schůze, část 192 (1. 4. 1998). *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023192.htm#r1>.

³⁶² PČR, PS 1996-1998, 23. schůze, část 206 (1. 4. 1998). *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023206.htm#r2>.

vrchního velitele ozbrojených sil.³⁶³ ÚZB byl vyhlášen dne 29. května 1998 a ihned vešel v účinnost.

Výtky vůči zakotvení Bezpečnostní rady státu v ÚZB ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou, které zazněly během projednávání návrhu v Senátu, byly beze zbytku oprávněné; lze konstatovat i poměrně širokou doktrinní shodu nad zbytečností zřízení takto pojmutého orgánu právním předpisem nejvyšší právní síly.³⁶⁴

Výklad týkající se postavení Bezpečnostní rady státu není složitou věcí. Jazykově ústavní text svěčuje Bezpečnostní radě státu pouze připravovat „vládě návrhy opatření k zajišťování bezpečnosti České republiky,” a to pouze v rozsahu, ve kterém ji tímto úkolem vláda pověřila. Ukládání povinností ani státním orgánům, ani státním zařízením či fyzickým a právnickým osobám nepřipadá v úvahu. Systematicky i teleologicky je Bezpečnostní rada státu orgánem plně závislým na vládě, kterému přísluší toliko role koordinační, iniciativní a kooperační. Avšak tuto roli vůči ústředním správním úřadům a jím podřízeným bezpečnostním složkám plní už přímo vláda.³⁶⁵ Vzhledem k averzi, s jakou se původní vládní návrh setkal při projednávání v Poslanecké sněmovně, nelze využít ani důvodovou zprávu jako podklad pro historický výklad.³⁶⁶

V současné době má Bezpečnostní rada státu 9 členů; vedle předsedy vlády jsou jimi ministři vnitra, obrany, zahraničních věcí, financí, dopravy, průmyslu a obchodu, zdravotnictví a zemědělství.³⁶⁷ Kolem Bezpečnostní rady státu byla vytvořena poměrně členitá struktura stálých pracovních orgánů – výborů – které blíže koordinují oblast zahraniční bezpečnostní politiky, obranného plánování, vnitřní bezpečnosti, civilního nouzového plánování, kybernetické bezpečnosti a zpravodajské činnosti. Každý z výborů má svůj vlastní statut a jednací řád; výbor pro civilní nouzové plánování navíc i organizační řád.³⁶⁸ Složení výborů se liší v závislosti na konkrétní svěřené působnosti; obecně lze říci, že jejich členy jsou náměstci dotčených ministerstev, ředitelé správních úřadů se vztahem k bezpečnosti státu (Správa státních hmotných rezerv, Národní bezpečnostní úřad, Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost,

³⁶³ Senát PČR: Stenozáznam z 1. dne 3. schůze roku 1998. *Senát Parlamentu České republiky: Dokumenty a legislativa* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=1&IS=2396&T=98034#st98034>.

³⁶⁴ Srov. FILIP. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 2003, dotisk 2011, str. 348; KYSELA. In: KLÍMA a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2009, str. 881; BARTOŇ, Michal. In: JIRÁSEK a kol. *Ústavní základy organizace státu*. 2013, str. 352.

³⁶⁵ Shodně KLÍMA. *Ústavní právo*. 2016, str. 228.

³⁶⁶ PAVLÍČEK, Václav. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. Díl 2, Práva a svobody. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002. *Zákony - komentáře*. ISBN 80-7201-391-2, str. 396.

³⁶⁷ Čl. 3 Statutu Bezpečnostní rady státu.

³⁶⁸ Statuty a jednací řády jsou dostupné in: *Pracovní výbory | Vláda ČR: Stále pracovní orgány Bezpečnostní rady státu* [online]. [cit. 2019-02-25]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/brs/pracovni-vybory/uvodni-stranka---pracovni-vybory-18342/>.

Český telekomunikační úřad apod.), ředitelé zpravodajských služeb, zástupce Kanceláře prezidenta republiky, případně další funkcionáři. Každý z členů má stanoveného trvalého zástupce (alternáta), který jej zastupuje v jeho nepřítomnosti. Pro členy výboru pro kybernetickou bezpečnost a výboru pro zpravodajskou činnost, kteří nejsou členy vlády, je předepsána náležitá bezpečnostní způsobilost (držení dokladu o prověření na příslušný stupeň utajení); to platí i pro jejich zástupce (alternáty). Výbory mohou zřizovat odborné pracovní orgány,³⁶⁹ případně vyžadovat po správních úřadech, ozbrojených silách a bezpečnostních sborech externí spolupráci.

Pracovním orgánem Bezpečnostní rady státu pro řešení krizí je Ústřední krizový štáb; ten je v zásadě organizován obdobně jako výbory Bezpečnostní rady státu. Odlišuje se existencí operačního centra pro zajištění monitoringu krizové situace a informační podpory, odborné skupiny pro koordinaci zabezpečení věcnými zdroji, mediální skupiny, jakož i konkrétním požadavkem na zajištění náležitého vybavení a zabezpečení pracoviště Ústředního krizového štábu³⁷⁰ a zvláštní povinností členů Ústředního krizového štábu dostavit se do pracoviště Ústředního krizového štábu do 180 minut od vyrozumění (stálá dosažitelnost).³⁷¹ Představením pracovních orgánů Bezpečnostní rady státu se však již dost vzdalujeme materii ústavního práva, proto je na místě výklad zde ukončit.

³⁶⁹ Výbor pro zpravodajskou činnost má jako stálou pracovní skupinu vytvořenu Společnou zpravodajskou skupinu.

³⁷⁰ Napojení na náhradní zdroj elektřiny, náležitá komunikační technika a nezbytné prostory.

³⁷¹ Stálá dosažitelnost se pravidelně jednou za dva měsíce kontroluje.

Závěr

Tato práce se zabývá ústavními aspekty zajištění bezpečnosti státu ve vztahu k postavení a kompetencím v této oblasti nejvýznamnějších státních orgánů. Pro účely předporozumění vymezuje povahu našeho ústavního systému na jednom z jeho základních stavebních prvků – na postavení prezidenta republiky. Pro účely práce bylo dosaženo závěru, že náš ústavní systém je modifikovaným parlamentarismem, přičemž prezident republiky v něm aktivně působí jako vyvažovací prvek v systému rozdělení státní moci. Jeho postavení nelze paušálně charakterizovat jako slabé či silné; fakticky však není ze strany ostatních ústavních orgánů vnímán za toho, kdo o bezpečnosti České republiky skutečně rozhoduje a rozhodovat by měl.

Roli prezidenta republiky v bezpečnostním systému našeho státu se práce věnuje detailně. Ohledně postavení prezidenta republiky jako vrchního velitele ozbrojených sil práce nejprve co možná nejpodrobněji shrnuje historický vývoj v období Československa, nejvíce pak za období První republiky v letech 1918-1938, a dospívá k závěru o extenzivním vnímání vrchní velitelské pravomoci prezidenta republiky; v dalším výkladu práce využívá těchto poznatků a využívá je při historickém výkladu, případně je srovnává se stávající ústavní úpravou.

U současné ústavní úpravy vychází práce z metodologické teze o relativní samostatnosti (autonomii) ústavních pojmů, kterou používá při výkladu pojmu „ozbrojené síly“ a „vrchní velitel.“ Ozbrojené síly práce definuje za použití všech hlavních výkladových metod jako souhrn všech vojenských osob, které spojuje zvláštní povinnost normativně-institucionální věrnosti; pro inspiraci používá práce i interpretační přístupy rakouské vědy ústavního práva, které závěry stran ústavní definice pojmu ozbrojených sil potvrzují. Práce z hlediska ústavního práva kriticky hodnotí definici ozbrojených sil provedenou zákonem o ozbrojených silách ČR a obecně rozšířený výklad, který tuto zákonnou definici uznává bez dalšího; poukazuje též na obtíže, které v různých právních oborech kritizovaná zákonná definice přináší, resp. by při aplikaci mohla přinést.

U obsahu pojmu vrchního velitelství práce využívá na základě jazykového výkladu poznatky obecné teorie řízení a managementu, kterými deduktivně dochází k obecnému vymezení obsahu tohoto pojmu, které se v komparaci s prvorepublikovou ústavněprávní doktrínou významně neodlišují. Jednotlivé, takto stanovené pravomoci vrchního velitele je však nezbytné následně redukovat za pomoci výkladu systematického, historického a teologického. Práce se snaží polemizovat s některými doktrinálními názory, které vrchnímu veliteli přiznávají velmi významné pravomoce týkající se rozhodování o ozbrojených silách (rozšiřování, nasazování). Na druhou stranu, opět proti názoru části doktríny, práce přiznává prezidentu republiky aktivní úlohu zvláště v oblasti reprezentace a civilní kontroly ozbrojených sil. Analýza postavení prezidenta

republiky jako vrchního velitele je následně shrnuta v dílčím závěru. V dalších částech, které se týkají prezidenta republiky, práce vyjmenovává další prezidentovy kompetence s bezpečnostním rozměrem, přičemž zejména odůvodňuje jeho kompetence ve vztahu ke zpravodajským službám a argumentuje proti nutnosti kontrasignace jejich úkolování.

Ve druhé kapitole, věnované vládě a Parlamentu, se práce soustřeďuje na pravomoc rozhodovat zásadní bezpečnostní otázky, zejména nasazení ozbrojených sil v zahraničí. Práce podává historicko-teoretické vysvětlení, proč jde podle ústavního pořádku o kompetenci sdílenou. Čl. 43 je podle podaných argumentů projevem zvyšujícího se důrazu na demokratickou a legitimizační funkci Parlamentu.

Dále práce jednak poukazuje na obtíže, na jaké by dodržení příslušných ustanovení Ústavy narazilo při rozhodování o nasazení ozbrojených sil v případě vedení ozbrojeného konfliktu, jednak upozorňuje na zapomínaný institut podřízení národních jednotek mezinárodnímu velení při opatřeních na udržení mezinárodního míru a bezpečnosti dle čl. 43 Charty Organizace spojených národů, s nímž se z hlediska českého ústavního pořádku vypořádává za pomoci analogie k účasti republiky v obranných systémech mezinárodní organizace ve smyslu čl. 43 odst. 2 Ústavy.

Druhou kapitolu uzavírá komplexní představení pojmu a nástrojů civilní a demokratické kontroly státních ozbrojených složek a obecné vyobrazení stávajícího systému kontroly v České republice. Zvláštní pozornost je věnována kontrole Policie České republiky, jakožto nejvýznamnějšímu ozbrojenému bezpečnostnímu sboru u nás, a kontrole zpravodajských služeb, jejichž právní úprava zaznamenala v tomto směru nedávno podstatnou změnu. Zavedení dvouúrovňové kontroly zpravodajských služeb je kvitována s povděkem; může sloužit jednak k prohloubení dodržování právního řádu při činnosti zpravodajských služeb, jednak k zamezení bezpředmětných útoků na kredibilitu zpravodajských služeb a tím posílit jejich vnímání v očích veřejnosti jako profesionálních a službě státu a jeho občanům oddaných složek.

Závěrečná část práce se věnuje krátkému představení zvláštních bezpečnostních orgánů, které mají významný ústavní rozměr. Na tomto místě práce rekapituluje československý právní vývoj i osud vládního návrhu ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, na kterém demonstruje důvody, proč bylo přistoupeno k přijetí stávající úpravy Bezpečnostní rady státu, resp. k jejímu zakotvení v ústavním zákoně jako orgánu iniciativního, koordinačního a poradního; jeho institucionální význam však práce nesnižuje. Systém Bezpečnostní rady státu je pouze krátce představen.

Seznam použitých zkratk

AČR:	Armáda České republiky
BIS:	Bezpečnostní informační služba
ČR	Česká republika
ČSSR:	Československá socialistická republika
EU:	Evropská unie
GIBS:	Generální inspekce bezpečnostních sborů
KSČ:	Komunistická strana Československa
Listina:	usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
NATO:	Organizace Severoatlantické smlouvy
NROS:	Nejvyšší rada obrany státu
OSN:	Organizace Spojených národů
TZ:	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
Ústava:	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
Ústavní listina, úst. list.:	Ústavní listina Československé republiky, uvozená zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n.
ÚOKFK:	Útvar pro odhalování korupce a finanční kriminality
ÚOOZ:	Útvar pro odhalování organizovaného zločinu
ÚZB:	ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky
ÚZSI:	Úřad pro zahraniční styky a informace
Zákl-1:	Základní řád ozbrojených sil České republiky, schválen prezidentem republiky dne 21. 6. 2001
ZOS:	zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky
ZVojPol:	zákon č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii
ZVP:	zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání
ZZS:	zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

- ADAMOVICH, Ludwig, Bernd-Christian FUNK a Gerhart HOLZINGER. *Österreichisches Staatsrecht*. Band 1, Grundlagen. Wien: Springer, 1997. Springers Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft. ISBN 3-211-82977-6.
- ADLER, Franz. President republiky. In: *Slovník veřejného práva československého*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. Sv. III., ISBN 80-902752-7-3.
- AMELLER, Michel. *Parliaments: a comparative study on the structure and functioning of representative institutions in fifty-five countries*. A new and comp. rev. ed. London: Cassell, 1966. 12, 346 s.
- ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2011, (4), 27-41. ISSN 0323-0619.
- BADDENHAUSEN, Heike, Peter BLUM, Lars BROCKER, et al. *Parlamentsrecht: Praxishandbuch*. Baden-Baden: Nomos, 2016. ISBN 978-3-8329-6950-9.
- BANKOWICZ, Marek. *Státní převrat*. 1. vyd. v českém jazyce. Praha: Dokořán, 2010. 118 s. Bod. ISBN 978-80-7363-294-6.
- BAŇOUC, Hynek. Metody, motivy a cíle studia komunistického práva. In: BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel a ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009. 1005 s. ISBN 978-80-210-4844-7.
- BARBEY, Günther, Josef ISENSEE a Paul KIRCHHOF. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. III, Handeln des Staates*. 2., durchgesehene Aufl. Heidelberg: Müller, 1996. ISBN 3-8114-1697-9.
- BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří a GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2004. 347 s. ISBN 80-7357-030-0.
- BLAHOŽ, Josef, BALAŠ, Vladimír a KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 5., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 519 s. ISBN 978-80-7478-687-7.
- BROZ, Jan. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, Jan a Jan CHMEL. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-172-4.
- BYDLINSKI, Franz. *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*. 2., erg. Aufl. Wien: Springer, 1991. ISBN 978-3-211-82270-8.
- DAHL, Robert A. *Demokracie a její kritici*. Překlad Helena Blahoutová. 1. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1995. 349 s. ISBN 80-85605-81-3.
- DIENSTBIER, Jakub. Omezení soudního přezkumu v ústavním právu. In: ANTOŠ, Marek a Jan WINTR (eds.). *Poměrování základních práv*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. Sborníky. ISBN 978-80-87975-83-1.
- DRAŠTÍK, Antonín a kol. *Trestní zákoník: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 2 svazky. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7478-790-4.
- DRGONEC, Ján. *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. Academia iuris. ISBN 978-80-89603-57-2.

- DYZENHAUS, David. *Legality and legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar*. 1997, reprinted 2003. Oxford: Clarendon Press, 1997. ISBN 0-19-826062-8.
- EVROPSKÁ UNIE. *Ústavy států Evropské unie. Díl první, Ústavní texty Belgie, Dánska, Finska, Francie, Irsko, Itálie, Lucemburska, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Španělsko, Švédsko a Velká Británie*. Překlad Eliška Wagnerová a Vladimír Klokočka. 2. vyd. Praha: Linde, 2004. 795 s. ISBN 80-7201-466-8.
- EVROPSKÁ UNIE. *Ústavy států Evropské unie. Díl druhý, Ústavní texty České republiky, Estonska, Kypru, Litvy, Lotyšsko, Maďarsko, Malty, Polsko, Slovensko a Slovinsko*. Překlad Vladimír Klokočka. Praha: Linde, 2005. 335 s. ISBN 80-7201-556-7.
- FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. Dotisk 4. vyd. 2003 (Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk). Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 978-80-90408-38-8.
- FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Dotisk 2. vyd. 2001 (Masarykova univerzita). Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 978-80-90408-37-1.
- GERLOCH, Aleš, Vladimír ZOUBEK a Jiří HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky*. 5. aktualiz. vyd., 1. vyd. ve Vyd. a nakl. A. Čeněk. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7.
- GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa*. III, 1960-1989. Praha: Karolinum, 2007. ISBN 978-80-246-1285-0.
- GRÖPL, Christoph. *Staatsrecht. I, Staatsgrundlagen, Staatsorganisation, Verfassungsprozess: mit Einführung in das juristische Lernen*. 9. Auflage. München: C.H. Beck, 2017. Lernbücher Jura. ISBN 978-3-406-71257-9
- HAVRÁNEK, Bohuslav, a kol. *Slovník spisovného jazyka českého*. 2., nezměn. vyd. Praha: Academia, 1989. 8 sv.
- HAYEK, Friedrich A. von. *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. Překlad Tomáš Ježek. V českém jazyce vyd. 3., V nakl. Prostor 1. Praha: Prostor, 2011. 556 s. Obzor; sv. 80. ISBN 978-80-7260-253-7.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997. x, 242 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 80-7179-084-2.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1.
- HOETZEL, Jiří. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha: n.vl., 1928.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2. přeprac. vyd. V Praze: Melantrich, 1937. Řada spisů právnických a hospodářských.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Ústavněprávní argumentace: ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2003. 103 s. ISBN 80-86131-37-8.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-395-7.
- HLOUŠEK, Vít a Vojtěch ŠIMÍČEK (eds.). *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2004. ISBN 80-210-3611-7.
- CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-63-4.

- CHYTILEK, Roman. Bulharsko. In: KUBÁT, Michal a kol. *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. Politologie. ISBN 80-86432-92-0.
- JANSTOVÁ, Kateřina. Právní postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky. In: JIRÁSKOVÁ, Věra, ed. *Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky; Evropeizace ústavních systémů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2007. 181 s. ISBN 978-80-87146-00-2.
- JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. 976 stran. Student. ISBN 978-80-7502-236-3.
- JIČÍNSKÝ, Zdeněk a LEVIT, Pavel. *Socialistická ústava ČSSR: Ucelený výklad*. 1. vyd. Praha: SNPL, 1961. 176, [3] s.
- JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013. Student. ISBN 978-80-87576-57-1.
- JIRÁSEK, Jiří, ed. *Bezpečnost jako ústavní hodnota: sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2016*. 1. vydání. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2017. 191 stran. Acta iuridica Olomucensia. Sborníky. ISBN 978-80-87382-92-9.
- JOACHIM, Václav. *Naše ústava*. [Praha]: Vesmír, 1921. 104, [3] s. ABC; 13.
- JOACHIM, Václav. Zákon o obraně státu z hlediska práva ústavního. In: HEXNER, Ervin Paul, ed. *Pocta k šesdesiatym narodeninám Dr. Karla Laštovku*. V Bratislave: Nákladom Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 1936. 403 s. Knihovňa právnickej fakulty univerzity Komenského v Bratislave; sv. 45.
- KLÍMA, Karel. *Státověda*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. Právnické učebnice. ISBN 80-86898-98-9.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 2 sv. (1441 s.). ISBN 978-80-7380-140-3.
- KLÍMA, Karel. Ústava ČR v aktuálním „auditu“ dělby moci. In: MLSNA, Petr a kol. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011. Teoretik. ISBN 978-80-87212-63-9.
- KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. Právní monografie. ISBN 978-80-7357-757-5.
- KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7380-606-4.
- KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 427 stran. ISBN 978-80-7552-331-0.
- KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006. 423 s. ISBN 80-7201-606-7.
- KNAPP, Viktor. Zákonodárná pravomoc v České republice. *Právní rozhledy*. 1993, 1(4), 105-108. ISSN 1210-6410.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 1995. xvi, 247 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1.
- KOLÁŘ, Petr a kol. *Parlament České republiky*. 3., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013. 511 s. Extra. ISBN 978-80-87576-95-3.

KOUDELKA, Zdeněk. Kontrasignace. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 2011, roč. 2011, č. 2, s. 118-124. ISSN 1210-9126.

KOUDELKA, Zdeněk. Prezident jako vrchní velitel. *Vojenské rozhledy*, 2012, roč. 21 (53), č. 1, s. 122–131, ISSN 1210-3292

KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-126-7.

KREJČÍ, Jaroslav. Podléhají právní akty presidenta republiky kontrole nejvyššího správního soudu? In: HEXNER, Ervin Paul, ed. *Pocta k šedesiatym narodeninám Dr. Karla Laštovku*. V Bratislave: Nákladom Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 1936. 403 s. Knihovňa právnickej fakulty univerzity Komenského v Bratislave; sv. 45.

KUDRNA, Jan. Zakotvení mimořádných právních stavů v ústavním systému Polské republiky. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Právo a bezpečnost státu: sborník statí*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. Vodnář, 2002. 268 s. ISBN 80-85889-55-2.

KUDRNA, Jan. K některým otázkám interpretace čl. 43 Ústavy České republiky. In: JIRÁSKOVÁ, Věra (ed.). *Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky; Evropeizace ústavních systémů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko, 2007, s. 50-66. ISBN 978-80-87146-00-2.

KUDRNA, Jan. Ústavní postavení prezidenta České republiky v zahraničních vztazích. In: JIRÁSKOVÁ, Věra, ed. a WITKOWSKI, Zbigniew, ed. *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k Evropské unii: II. česko-polský právní seminář: Praha, 23.-24. září 2010*. Praha: Leges, 2011. 272 s. Teoretik. ISBN 978-80-87212-69-1.

KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. *Správní právo*. 2013, **XLVI**(7-8), 386-405. ISSN 0139-6005.

KUDRNA, Jan. Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky - zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2017, **63**(4), 159-174. ISSN 0323-0619.

KŘÍŽ, Zdeněk. *Civilní řízení a demokratická kontrola armády v České republice: peripetie transformace vojensko-civilních vztahů po roce 1989*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2004. 131 s. Studie; sv. č. 34. ISBN 80-210-3590-0.

KYSELA, Jan. Nad jedním z 'bezpečnostních aspektů' ústavního pořádku ČR: k výkladu a aplikaci čl. 43 Ústavy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, **11**(2), 89-107. ISSN 1210-6410.

KYSELA, Jan. Několik poznámek k interpretaci ústav, jakož i Ústavy ČR a jejího článku 46 zvláště. In: MARŠÁLEK, Pavel a GERLOCH, Aleš, eds. *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi: sborník příspěvků z vědeckého kolokvia kateder teorie práva právnických fakult České republiky: (Milovy 19.-20.6. 2002)*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 208 s. ISBN 80-86432-12-2.

KYSELA, Jan. Prezident republiky v ústavním systému ČR: - perspektiva ústavněprávní. In: NOVÁK, Miroslav a Miloš BRUNCLÍK (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech - Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008. Bod. ISBN 978-80-7363-179-6.

KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-022-2.

KYSELA, Jan. Ústavní inženýrství na český způsob aneb ke změnám pravomocí prezidenta republiky. *Právník*. 2015, **154**(12), 1029-1051. ISSN 0231-6625.

- KYSELA, Jan. Prosincová ústava v kontextu diachronní komparatistiky. *Právník*. 2017, **156**(12), 1043-1059. ISSN 0231-6625.
- KYSELA, Jan a Jan WINTR. Ústavní rozměr vládní krize z května 2017. *Právní rozhledy*. 2017, **25**(13-14), 457-463. ISSN 1210-6410.
- LOCKE, John. *Dvě pojednání o vládě*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1965. 278, [4] s. Filozofická knihovna.
- MATES, Pavel, ŠKODA, Jindřich a VAVERA, František. *Veřejné sbory*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. xx, 363 s. Právní monografie. ISBN 978-80-7357-604-2.
- MEJSTRŮK, Vladimír, ed. *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost: s Dodatkem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky*. Vyd. 3., opr. Praha: Academia, 2003. 647 s. ISBN 80-200-1080-7.
- MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. Vyd. 2. Praha: C.H. Beck, 2011. Beckovy právní učebnice. ISBN 978-80-7400-382-0.
- MICHÁLEK, Luděk a kol. *Zpravodajství a zpravodajské služby*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. 303 s. ISBN 978-80-7380-428-2.
- MIKULE, Vladimír. Prezident republiky jakožto správní orgán? In: KLÍMA, Karel a JIRÁSEK, Jiří (eds.). *Pocta Jánů Gronsému*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 614 s. ISBN 978-80-7380-094-9.
- MOLEK, Pavel. *Základní práva - svazek první. Důstojnost*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Lidská práva. ISBN 978-80-7552-167-5.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O duchu zákonů*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003. 365 s. Knihovna společenských věd. ISBN 80-86473-30-9.
- NEUBAUER, Zdeněk. Nařízení vládní a ministerská. *Právník*. 1925, **LXIV**.(20), 621-629.
- NEUBAUER, Zdeněk a WEYR, František. *Ústavní listina Československé republiky: její znění s poznámkami*. Praha: Orbis, 1931. 180, [3] s. Sběrka spisů právnických a národohospodářských; sv. 53.
- ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 5., überarbeitete Aufl. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2003. ISBN 3-85114-766-9.
- PAVLÍČEK, Václav a Jiří HŘEBEJK. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 1, Ústavní systém*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-110-3.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 2, Práva a svobody*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002. *Zákony - komentáře*. ISBN 80-7201-391-2.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. Díl 1, Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-141-3.
- PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy: texty ústav zemí střední a východní Evropy a stati. Část 3, (1999)*. Praha: Vodnář, 2001. ISBN 80-85889-48-X.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn: sborník příspěvků z mezinárodní konference, Praha 18.-19.9. 2003*. Praha: Vodnář, 2004. ISBN 80-85889-57-9.

- PAVLÍČEK, Václav. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky?. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008. Sborníky. ISBN 978-80-210-4520-0.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. 1152 stran. Student. ISBN 978-80-7502-084-0.
- PERNICA, Bohuslav. *Profesionalizace ozbrojených sil: trendy, teorie a zkušenosti*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2007. 247 s. ISBN 978-80-7278-381-6.
- PEŠKA, Zdeněk, ed. *Československá ústava a zákony s ní souvislé. I. díl*. Praha: Československý Kompas, 1935. VII, 948 s. Komentované zákony Československé republiky; Sv. XXXIX.
- PINC, Jan. Ústavně-právní postavení individuální hlavy státu z hlediska ideálů demokracie. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, Břetislav DANČÁK a kol. *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. ISBN 80-210-2250-7.
- PITHART, Petr. Úvaha o prezidentech na hradě českých králů. Dvě dispozice: k pasivitě v podhradí a k vůdcovství na Hradě. *Politologická revue*. 2014, 20(2), 5-18. ISSN 1211-0353.
- POKORNÝ, Ladislav, Jiří CHROBÁK, Martin FLIEGEL. *Zákon o zpravodajských službách České republiky; Zákon o Bezpečnostní informační službě; Zákon o Vojenském zpravodajství: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2018. xxx, 173 stran. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-378-5
- RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. xxv, 1196 stran. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7478-809-3.
- SALÁK, Pavel. Pomoc armády při plnění úkolů policie - ozbrojená asistence?. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, 11(3), 165-171. ISSN 1210-9126.
- SANDER, Fritz. *Grundriß des Tschechoslowakischen Verfassungsrechtes*. Reichenberg: Gebrüder Stiepel Gesellschaft m.b.H., 1938.
- SELTENREICH, Radim a kol. *Dějiny evropského kontinentálního práva: vysokoškolská právnická učebnice*. 3., upr. vyd. Praha: Leges, 2010. 808 s. Student. ISBN 978-80-87212-54-7.
- SIMMA, Bruno. a MOSLER, Hermann, (eds). *The Charter of the United Nations: a commentary*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2002. 2 sv. (lxiv, 895, 1405 s.). ISBN 0-19-925377-3.
- SKORUŠA, Leopold a kol. *Zákon o vojácích z povolání: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2017. xlviii, 419 stran. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-929-9.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. 215 s. Učebnice Právnické fakulty MU; sv. č. 513. ISBN 978-80-210-7335-7.
- SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9.
- SOBOTA, Emil, Jaroslav VOREL, Rudolf KŘOVÁK a Antonín SCHENK. *Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934. Politická knihovna. Řada 2.
- STACH, Stanislav a Štefan SARVAŠ. Demokratická kontrola bezpečnostní politiky a ozbrojených sil. *Mezinárodní vztahy*. 1997, 32(3), 38-38. ISSN 0323-1844.

- SUCHÁNEK, Radovan. Ústavní soudnictví ve státech střední a východní Evropy. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Část I*, (1998). Praha: Vodnář, 1999. ISBN 8085889293.
- SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. xli, 1299 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4.
- SYLLOVÁ, Jindřiška a SYLLA, Miroslav. *Ústava České republiky 1992: dokumenty a ohlasy*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2018. 672 stran. ISBN 978-80-7598-060-1.
- ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. 2 sv. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5.
- ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo hmotné*. 8., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 1050 stran. ISBN 978-80-7552-358-7.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008. Sborníky. ISBN 978-80-210-4520-0.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010. 1536 s. ISBN 978-80-7201-814-7
- ŠÍN, Zbyněk. Prezident republiky a zákonodárství. *Právní rádce*. 1995, **3**(2), 7-9. ISSN 1210-4817.
- ŠKOP, Martin. Jazyková metoda interpretace práva - důvod k nejistotě? In: GERLOCH, Aleš, Jan TRYZNA a Jan WINTR (eds.). *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-388-9.
- VANÍČEK, Jiří. Omezování práv a svobod v Čechách, na Moravě a ve Slezsku za mimořádných situací (historicko-právní komparace). *Správní právo*. 2003, **XXXVI**(2-3), 92-119. ISSN 0139-6005.
- VAVŘÍNEK, František. *Základy práva ústavního. Díl I., Ústavní řád našeho státu*. IV. vydání. Praha: Všehrad, 1920. 229 stran.
- VÁGNER, Ivan. *Systém managementu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 432 s. Edice učebnic PrF MU; č. 375. ISBN 80-210-3972-8.
- VOREL, Jaroslav. Vojenství. In: *Slovník veřejného práva československého*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. Sv. V., ISBN 80-902752-9-X.
- WEINBERGER, Ota. *Norma a instituce: úvod do teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Knihovna společenských věd. ISBN 978-80-7380-668-2
- WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. Praha: František Borový, 1924. Sbírka spisů právnických a národohospodářských.
- WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. *Československé právo ústavní: Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Klasická právníká díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-891-9.
- WEYR, František a Jana UHDEOVÁ. *Paměti. 3, Za okupace a po ní (1939-1951)*. Brno: Atlantis, 2004. ISBN 80-7108-195-7.
- WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013. Studie. ISBN 978-80-87284-36-0.

WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 4. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2018. 286 stran. Vysokoškolské učebnice. ISBN 978-80-7380-730-6.

ZDOBINSKÝ, Stanislav a kol. *Československá ústava: komentář*. 1. vyd. Praha: Panorama, 1988. 531 s. Zákony. Komentáře / Panorama.

ZIEGLER, Katja S., Denis BARANGER a A. W. BRADLEY. *Constitutionalism and the role of parliaments*. Oxford: Hart Publishing, 2007. Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law. ISBN 978-1-84113-643-1.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Bezpečnostní strategie České republiky [online]. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 2015 [cit. 2019-02-28]. ISBN 978-80-7441-005-5. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/brs/dokumenty/bezpecnostni-strategie-2015.pdf>

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). *Report on the democratic control of the armed forces*. Strassbourg: Council of Europe, 2008. Study no. 389/2006. Dostupné také z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)004-e)

NATO Integrated Air and Missile Defence. *NATO* [online]. [cit. 2018-12-07]. Dostupné z: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8206.htm

Obranná strategie České republiky [online]. Praha: Ministerstvo obrany České republiky – VHÚ Praha, 2017 [cit. 2019-02-28]. ISBN 978-80-7278-702-9. Dostupné z: http://www.mocr.army.cz/images/id_40001_50000/46088/Obrann__strategie_2017_-_CZ.pdf

SCHIERKOLK, Nazli Yildirim. *International standards and good practices in the governance and oversight of security services* [online]. Tbilisi: DCAF, 2018 [cit. 2018-12-04]. Dostupné z: https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/TI_EM_C_DCAF_Security_Services_Oversight_Best_Practices.pdf

O komisi. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. In: psp.cz [cit. 2019-02-14]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=7609>

Pozvánka na schůzi č. 15: Výbor pro bezpečnost [online]. In: psp.cz [cit. 2019-02-14]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=152716>

Pozvánka na schůzi č. 17: Výbor pro bezpečnost [online]. In: psp.cz [cit. 2019-02-14]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=153816>

PČR, PS 1996-1998, tisk 28200, část č. 7. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028200.htm>

PČR, PS 1996-1998, tisk 28201, část č. 21. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028201.htm>

PČR, PS 1996-1998, tisk 28202, část č. 6. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028202.htm>

PČR, PS 1996-1998, tisk 28203, část č. 2. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028203.htm>

PČR, PS 1996-1998, tisk 28204, část č. 7. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028204.htm>

PČR, PS 1996-1998, 15. schůze, část 78 (4. 11. 1997). *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/015schuz/s015078.htm#r1>

PČR, PS 1996-1998, 23. schůze, část 192 (1. 4. 1998). *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023192.htm#r1>

PČR, PS 1996-1998, 23. schůze, část 195 (1. 4. 1998). *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023195.htm#r4>

PČR, PS 1996-1998, 23. schůze, část 206 (1. 4. 1998). *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023206.htm#r2>

PČR, PS 1998-2000, tisk 502, část č. 0. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-04-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=28316>.

PČR, PS 1998-2000, 22. schůze, část 128 (24. 2. 2000). *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna: Digitální knihovna* [online]. [cit. 2019-04-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/022schuz/s022128.htm>.

Pracovní výbory | Vláda ČR: Stálé pracovní orgány Bezpečnostní rady státu [online]. [cit. 2019-02-25]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/brs/pracovni-vybory/uvodni-stranka---pracovni-vybory-18342/>

Senát PČR: Stenozáznam z 1. dne 3. schůze roku 1998. *Senát Parlamentu České republiky: Dokumenty a legislativa* [online]. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=1&IS=2396&T=98034#st98034>

Senát PČR: Stenozáznam z 3. dne 21. schůze roku 2000. *Senát Parlamentu České republiky: Dokumenty a legislativa* [online]. [cit. 2019-04-15]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=2&IS=1946&T=284#st284>

Statut Ústředního krizového štábu. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/brs/pracovni-vybory/ustredni-krizovy-stab/Statut-UKS.PDF>

Quotations from Mao Tse Tung: 5. War and Peace. *Marxists Internet Archive* [online]. [cit. 2018-12-02]. Dostupné z: <https://www.marxists.org/reference/archive/mao/works/red-book/ch05.htm>

Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2017 [online]. 2018 [cit. 2019-02-13]. Dostupné z: <https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocní-zpravy/2017-vz-cz.pdf>

Zemanovo úkolování BIS dělí Česko. Překročil pravomoci, nebo jde o politické tanečky opozice?. *Info.cz* [online]. [cit. 2019-02-13]. Dostupné z: <https://www.info.cz/cesko/zemanovo-ukolovani-bis-deli-cesko-prekrocil-pravomoci-nebo-jde-o-politicke-tanecky-opozice-26881.html>

3. Seznam použitých právních předpisů a mezinárodních smluv

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii (Úřední věstník EU, C 83/15 , 30. 3. 2010)

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 66/1999 Sb., o přístupu České republiky k Severoatlantické smlouvě

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

Ústavní listina Československé republiky, uvozená zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n.

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 10/1969 Sb., o Radě obrany státu, ve znění pozdějších předpisů

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

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 227/2002 Z. z., o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu

Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 30/1947 Sb., o chartě Spojených národů a statutu Mezinárodního soudního dvora, sjednaných dne 26. června 1945 na konferenci Spojených národů o mezinárodní organizaci, konané v San Francisku

Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 157/1964 Sb., o Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích

Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu

Základní zákon státní č. 141/1867 ř. z., jímžto se změňuje základní zákon o zastupitelstvu říšském, daný dne 26. února 1861

Základní zákon státní č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a výkonné

Základní zákon státní č. 146/1847 ř. z., týkající se záležitostí společných pro země mocnářství Rakouského

Zákon č. 36/1876 ř. z., o správním soudním dvoru, ve znění pozdějších předpisů (zákon o nejvyšším správním soudě)

Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého

Zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě, ve znění zákona č. 271/1919 Sb. z. a n.

Zákon č. 193/1920 Sb. z. a n., branný zákon, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 131/1936 Sb. z. a n., o obraně státu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 92/1949 Sb., branný zákon, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské a justiční strážci České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 26/1993 Sb., kterým se mění a doplňují některé zákony v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti, a o opatřeních s tím souvisejících

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

Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 361/2008 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 300/2016 Sb., o centrální evidenci účtů, ve znění pozdějších předpisů

4. Seznam použité judikatury

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

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

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

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01
Nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06
Nález Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12
Nález nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 1923, č. 11.415; Boh. A 2593
Nález nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 1924, č. 11.104, Boh. A 3532
Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. února 2012, Eremiášová a Pechová proti ČR, stížnost č. 23944/04
Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. července 2013, Kummer proti ČR, stížnost č. 32133/11
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, č. j. 9 As 16/2008-76
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011, č. j. 3 Ads 58/2011 - 61
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2018, č. j. 2 As 68/2017 - 42
Rozsudek nejvyššího vojenského soudu ze dne 19. 5. 1924, č. j. P-93/24
Usnesení zvláštního senátu, zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 28. 5. 2008, č. j. 34/2006 - 22

Role ústavních orgánů při zajišťování bezpečnosti státu

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá otázkou, jakou úlohu v bezpečnostním systému České republiky hrají jednotlivé ústavní orgány, konkrétně prezident republiky, vláda, Parlament a Bezpečnostní rada státu.

Za tímto účelem je nejprve zobrazen ústavní systém České republiky na příkladu postavení prezidenta republiky. Hlavní část práce je věnována analýze postavení prezidenta republiky jako vrchního velitele ozbrojených sil, neboť této kompetenci nebylo v české vědě ústavního práva dosud věnováno komplexní pozornosti. Z tohoto důvodu jsou shrnuty poznatky z československé ústavní historie, které jsou dále využity pro komparaci se stávající právní úpravou. Práce z ústavněprávního hlediska za použití všech obvyklých právních výkladových metod a poznatků jiných vědních oborů vykládá pojmy „ozbrojené síly“ a „vrchní velitel.“ Na takto provedený výklad navazuje kritika podústavní právní úpravy a stanovení obsahu vrchní velitelské pravomoci. Text dále popisuje další činnosti prezidenta republiky s bezpečnostním rozměrem, zejména odůvodňuje jeho oprávnění ve vztahu ke zpravodajským službám.

V druhé kapitole jsou rozebírány dvě zvláštní kompetence vlády a Parlamentu, a sice pravomoc rozhodovat zásadní bezpečnostní otázky a činnost při civilní a demokratické kontrole státních ozbrojených složek. Pozornost je především věnována historickým a teoretickým základům těchto kompetencí, problematice nasazování ozbrojených sil v zahraničí a změnám v právní úpravě kontroly zpravodajských služeb.

Závěrečná kapitola se věnuje zvláštním ústavním orgánům, které se primárně zabývají bezpečnostní problematikou. Na tomto místě je shrnut československý právní vývoj a popsán osud vládního návrhu ústavního zákona o bezpečnosti státu ve vztahu k Bezpečnostní radě státu, na kterém se ukazují důvody rozdílů mezi navrhovanou a přijatou koncepcí Bezpečnostní rady státu. Závěr je věnován krátkému představení struktury Bezpečnostní rady státu.

Klíčová slova: ústavní orgány, bezpečnost státu, vrchní velitel

The Role of Constitutional Organs in Ensuring the State Security

Abstract

This diploma thesis deals with question, what role are constitutional organs, such as President of the Republic, Government, Parliament and Security Council of the State, playing in the security system of the Czech Republic.

For this purpose, the thesis shows the constitutional system of the Czech Republic on the example of position of President of the Republic. Main part of the thesis is based on analysis of President's status as Commander in Chief of armed forces because of the lack of complex attention of Czech constitutional doctrine. According to that, the thesis describes Czechoslovak constitutional development in the first place and compares it with present legal framework. The thesis uses all methods of legal interpretation from the constitutional point of view as well as knowledges of other academic disciplines and interprets the constitutional terms “armed forces” and “Commander in Chief”. This interpretation is followed by the criticism of statutory regulation and assess the content of Commander in Chief's authority.

The thesis express other presidential activities with security dimension, too. The thesis especially justifies presidential rights and competencies in connection with intelligence agencies.

In other part, the thesis characterizes two special competences of Government and Parliament - the authority to decide essential security issues and the role in maintaining civil and democratic control of state armed bodies, agencies and corpses. It details especially historical and theoretical grounds of these competencies, the matter of military deployment in foreign countries and latest changes of legal regulation of supervision over the intelligence agencies.

The conclusion of the thesis points up some special constitutional organs, which deals with the security topics. In this place, the thesis illustrates Czechoslovakian legal development and explains the differences between the proposal and the passed version of Constitutional Act on the Security of the Czech Republic relating to Security Council of the State. Last sentences expose the current structure of Security Council of the State.

Keywords: Constitutional Organs, State Security, Commander in Chief