UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

DIPLOMOVÁ PRÁCE NA TÉMA:

PREZIDENT REPUBLIKY JAKO SOUČÁST MOCI VÝKONNÉ

2010 /2011

Jakub Vosáhlo

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

V Praze dne 19. 12. 2010 Podpis

ABSTRAKT

Práce se zabývá institutem prezidenta republiky. Popisuje specifika této ústavní funkce na pomezí hlavy státu a exekutivního orgánu. Dle zadání zkoumá jeho vztah k výkonné moci. To obnáší analýzu jeho ústavních pravomocí, jimiž může do sféry exekutivy zasahovat. Práce se však zabývá i dalšími, často opomíjenými, aspekty, ovlivňující jeho postavení a sílu v rámci ústavního systému.

Nezbytnou součástí této analýzy je rozbor ústavní pozice prezidenta republiky, vycházející z parlamentního charakteru českého ústavního systému a pravomocí, jimž je prezident republiky v tomto systému nadán. K této analýze je pozice prezidenta ČR srovnána s pozicemi jiných prezidentů parlamentních a poloprezidentských republik.

Při analýze pozice prezidenta republiky však není možné opomenout specifický fenomén prezidentského úřadu v České republice. Prezident ČR (resp. dříve Československa) je tradičně nadán nepříliš širokým katalogem ústavních pravomocí, ovšem zároveň disponuje silnou autoritou veřejnosti, která mu dává značný neformální vliv.

K analýze tohoto fenoménu se práce zabývá historickým vývojem prezidentského úřadu, a to z hlediska ústavního zakotvení i praxe. Rozebírá působení prezidentů republiky ve všech obdobích moderní československé a české státnosti. Vývoj prezidentské funkce po přijetí současné ústavní úpravy je prezentován prostřednictvím návrhů novelizací Ústavy, usilujících o změnu úpravy prezidentského úřadu.

Práce se rovněž zamýšlí nad neformální tradicí prezidentského úřadu, vytvářenou všemi dosavadními prezidenty. Analyzuje tuto tradici především z pohledu vzájemného vztahu prezidenta republiky a jeho suveréna - lidu. Účelem této analýzy je zjištění zdrojů silné autority prezidenta republiky mezi veřejností.

V obecně - teoretické rovině se práce zamýšlí nad zdroji ústavní úpravy ve smyslu hlavních motivací ústavodárce. Poměřuje míru vlivu univerzálních poznatků právní teorie a požadavků „ společenské poptávky “, reflektující specifika a potřeby konkrétní země. K tomu rozebírá některé ústavní systémy.

V závěru práce shrnuje poznatky z předchozích kapitol ve světle uvažované významné proměny institutu prezidenta republiky ČR zavedením přímé volby. Zamýšlí se nad možnými proměnami jednotlivých aspektů prezidentského úřadu, čímž zároveň ukazuje jejich podstatu a zdroje.

KLÍČOVÁ SLOVA

Prezident republiky, výkonná moc, síla mandátu, Ústava ČR

OBSAH

1 ÚVOD ***6***

2 ZÁKLADNÍ TEORETICKÉ VYMEZENÍ MOCI VÝKONNÉ ***8***

3 ZÁKLADNÍ TEORETICKÉ VYMEZENÍ FUNKCE PREZIDENTA REPUBLIKY ***10***

4 FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ POSTAVENÍ PREZIDENTA REPUBLIKY ***14***

5 PREZIDENT REPUBLIKY V JEDNOTLIVÝCH ÚSTAVNÍCH SYSTÉMECH ***17***

5.1 NĚMECKO *17*

5.2 ITÁLIE *20*

5.3 RAKOUSKO *22*

5.4 SLOVENSKO *24*

5.5 POLSKO *25*

5.6 FRANCIE *27*

5.7 RUSKO *29*

5.8 SHRNUTÍ *32*

6 PREZIDENT REPUBLIKY V ČESKOSLOVENSKÉM A ČESKÉM ÚSTAVNÍM PRÁVU ***33***

6.1 ÚSTAVNÍ VÝVOJ V POČÁTCÍCH ČS. STÁTNOSTI *33*

6.2 ÚSTAVA 1920 ..... *35*

6.3 ÚSTAVA 1948 („ÚSTAVA 9. KVĚTNA“) *39*

6.4 ÚSTAVA 1960 („SOCIALISTICKÁ”) *42*

7 VÝVOJ TRADICE PREZIDENTA REPUBLIKY V ČESKOSLOVENSKÉ A ČESKÉ HISTORII ***46***

8 POSTAVENÍ PREZIDENTA REPUBLIKY V AKTUÁLNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ ***53***

8.1 POSTAVENÍ PREZIDENTA REPUBLIKY V ÚSTAVNÍM SYSTÉMU *53*

8.2 SÍLA MANDÁTU PREZIDENTA ČR *55*

9 ÚSTAVNÍ PRAVOMOCI PREZIDENTA ČESKÉ REPUBLIKY ***57***

9.1 PRAVOMOCI PREZIDENTA REPUBLIKY DLE ČL. 62 ..... *58*

9.1.1 PRAVOMOCI PREZIDENTA REPUBLIKY VE VZTAHU K VÝKONNÉ MOCI 58

9.1.2 PRAVOMOCI PREZIDENTA REPUBLIKY VE VZTAHU K OSTATNÍM ÚSTAVNÍM ORGÁNŮM 66

9.2 PRAVOMOCI PREZIDENTA REPUBLIKY DLE ČL. 63 ..... *71*

9.2.1 PRAVOMOCI PREZIDENTA VE VZTAHU K MOCI VÝKONNÉ 71

9.2.2 PRAVOMOCI PREZIDENTA VE VZTAHU K OSTATNÍM ORGÁNŮM 76

10 POKUSY O ZMĚNU AKTUÁLNÍ ÚPRAVY ***79***

11 ZÁVĚR ***84***

12 SEZNAM ZKRATEK ***87***

13 PRAMENY ***88***

1
ÚVOD

Lidská společenství měla vždy v historii potřebu „lídra“. Individuální hlavy, za kterou by se mohla shromáždit. Pokusy o kolektivní vedení obvykle končily tak, že ve vedoucím kolektivu se nejprůbojnější člen prosadil jako fakticky dominující „ primus inter pares “. I řadoví členové měli tendenci uznávat ho jako individuální hlavu společenství se všemi atributy, jaké od takové hlavy očekávali. Funkce hlavy totiž už od prvopočátků lidských společenství nebyla spojována jenom s každodenním operativním rozhodováním (které vůdci velmi často přenášeli na jiné), ale např. i s různými rituály, atd.

Nejspíš právě z této potřeby se v podmínkách republikánských systémů vyvinul institut hlavy státu - prezidenta republiky. Už sám původ tohoto slova, latinské “prae sedere” (sedět v čele), naznačuje, za jakým účelem byla tato instituce zřízena. Proto se úřad prezidenta republiky rozvíjel i tam, kde byla výkonná moc prováděna jiným orgánem, což je případ parlamentních republik. V těchto zemích se těžištěm prezidentovy činnosti stala některá práva a výsady, ustálené v průběhu předchozího vývoje jako tradiční prerogativy hlavy státu. Prezident však v některých ústavních systémech získal i pravomoci exekutivní povahy, a v některých zemích se stal paralelním ústředním exekutivním orgánem. Existují však země, kde jsou prezidentské exekutivní pravomoci minimální. Z tohoto důvodu je institut prezidenta republiky fenoménem, jež si zaslouží pozornost.

Cílem této diplomové práce je analýza institutu prezidenta České republiky z hlediska jeho vztahu k výkonné moci. Je třeba tento vztah vymezit z hlediska kvalitativního i kvantitativního. Kvalitativní vymezení tohoto vztahu spočívá v definování povahy tohoto vztahu a kvantitativní vymezení v poměření síly účastníků tohoto vztahu. Následně je možné se zabývat praktickými projevy tohoto vztahu v ústavním právu.

Určení povahy vztahu prezidenta republiky a moci výkonné spočívá v určení, zda se jedná o vztah dvou oddělených subjektů, nebo zda jsou subjekty tohoto vztahu nějakým způsobem propojeny, či dokonce jeden z nich je součástí druhého. Povaha moci výkonné je jasná a neměnná, proto odpověď na tuto otázku spočívá v určení povahy instituce prezidenta republiky. Z toho důvodu je nezbytné vymezit povahu prezidentské instituce.

Z hlediska síly je instituce prezidenta republiky v České republice vnímána velmi specificky. Prezident ČR tradičně není nadán nijak širokými pravomocemi, ovšem v kontrastu

se slabou ústavní pozicí disponuje silnou autoritou veřejnosti, která může být využita k posílení jeho ústavní pozice.

Síla prezidentova postavení v rámci ústavního systému je totiž pro jeho vztah k exekutivě velmi důležitá. Promítá se do argumentace Ústavního soudu v případě kompetenčních sporů prezidenta s vládou, ovlivňuje míru akceptace prezidentových názorů mezi veřejností a politickou reprezentací. Dále se podílí se na utváření zvyklostí a politické kultury v zemi, což rovněž přímo či nepřímo ovlivňuje vztah prezidenta republiky a výkonné moci. Vzhledem ke specifickému chápání institutu prezidenta republiky v ČR se analýza nemůže zaměřovat pouze na exekutivní pravomoci, jimiž je prezident z Ústavy nadán, ale i na neformální autoritu prezidenta republiky a další aspekty, které ovlivňují sílu, ale rovněž povahu jeho postavení. Otázky povahy a síly prezidentského úřadu do značné míry splývají.

Proto je nezbytné zaměřit se k jejich zodpovězení na historický vývoj institutu českého (resp. československého) prezidenta, na srovnání s institutem prezidenta v jiných republikánských systémech, a rovněž se zamyslet nad významem jednotlivých osobností, které funkci prezidenta ČR vykonávaly a tím se podílely na utváření tradice českého prezidentství.

2

ZÁKLADNÍ TEORETICKÉ VYMEZENÍ MOCI VÝKONNÉ

Tato kapitola má vymezit výkonnou moc z hlediska její povahy i síly. Její vymezení je nezbytné, neboť bez něj není možné zodpovědět otázku povahy a symetrie vztahu s prezidentem republiky.

Výkonná moc může být vymezena několika způsoby. Nejčastější je vymezení negativní, ve kterém je exekutivní moc chápána jako zbytková[1]. Vycházíme-li z tradičního dělení moci[2], je do výkonné moci zahrnováno vše co není určeno moci zákonodárné nebo soudní[3]. Z tohoto negativního vymezení lze rovněž dovodit, že pokud se objeví kompetenční spor mezi exekutivou a legislativou, nebo exekutivou a soudní mocí, měla by být příslušná kompetence, v případě že se zřejmě a nepochybně neprokáže její příslušnost k legislativě či soudní moci, zahrnuta pod moc výkonnou. Tato negativní definice však sotva může být považována za optimální.

Pokusy definovat obsah moci výkonné jinak než negativně však bývají značně problematické[4]. Lockova definice[5], podle které je účelem moci výkonné „nepřetržité provádění moci zákonodárné“ osvětluje účel dělby moci, ale pro stanovení rozsahu exekutivních pravomocí nabízí značné množství rozdílných výkladů. Podobná definice exekutivy jako „ státní správy “ se potýká s obdobnými interpretačními problémy.

Pravomoci vymezené na základě teorie dělby moci se mohou lišit od pravomocí kterými orgány jednotlivých mocí reálně disponují, neboť v ústavní praxi často dochází k prolínání pravomocí. Zákonodárný sbor může vykonávat pravomoci vyloženě exekutivního rázu, např. přijímání aktů majících spíše správní než zákonnou povahu (státní rozpočet), které mohou mít i odlišnou formu nežli zákon. Zákonodárný sbor může vykonávat i pravomoci soudní povahy, typicky při tzv. impeachmentu, neboli ústavní žalobě proti hlavě státu.

I exekutivní orgány vykonávají pravomoci, které v materiálním smyslu mají zákonodárnou či soudní povahu. Mezi jejich pravomoci patří např. vydávání normativních předpisů podzákonné právní síly, což se charakterem velmi blíží zákonodárné činnosti

[1] Hendrych, Dušan a kol., Správní právo, str. 7
[2] Pavlíček, Václav, Ústavní právo a státověda, díl I, str. 283
[3] Pavlíček, Václav, Ústavní právo a státověda, díl I, str. 284
[4] Hendrych, Dušan a kol., Správní právo, str. 6
[5] Locke, John, Druhé pojednání o vládě, str. 125

legislativy[6]. Pravomoci exekutivních orgánů, o kterých bude v této práci často řeč, tedy mohou být zákonodárné či soudní povahy. Jedná se však vždy o pravomoci orgánů řazených právní teorií do moci výkonné.

Vrcholným ústředním exekutivním orgánem je vláda. Její mandát vychází z parlamentních voleb a její existence je závislá na parlamentu (nebo jeho části, např. jen některých komorách). Převaha parlamentu vychází z převahy zákonodárných aktů nad akty exekutivními, které se musí pohybovat v rámci schválené legislativy[7]. Případně může vládu odvolat (prostřednictvím institutu vyslovení nedůvěry), pokud se jeho vůli vzepře, a obvykle má možnost žádat si od vlády vysvětlení kroků v oblasti exekutivy prostřednictvím institutu interpelace. Proto lze vládu do značné míry považovat za vykonavatele vůle parlamentu v oblasti exekutivy.

Naproti tomu prezident republiky je v parlamentním systému z výkonu své funkce neodpovědný (obvykle s různě široce chápanou výjimkou - možností zániku prezidentského mandátu při hrubém nerespektování Ústavy). V praxi tato neodpovědnost zakládá nezávislost na vůli Parlamentu, a to i přesto, že prezident odvozuje od Parlamentu svůj mandát (neboť je Parlamentem volen). Tato neodpovědnost má významné důsledky pro posuzování jeho jednání a celkové vnímání prezidenta republiky.

[6] Hendrych, Dušan a kol., Správní právo, str. 101
[7] Hendrych, Dušan a kol., Správní právo, str. 8

3

ZÁKLADNÍ TEORETICKÉ VYMEZENÍ FUNKCE PREZIDENTA REPUBLIKY

Tato kapitola má vymezit prezidentský úřad v podmínkách parlamentní republiky z hlediska jeho povahy.

Základní premisou všech současných ústavních systémů je princip suverenity lidu[8]. Z tohoto principu vychází celá konstrukce dělby moci ve státě. V republikánských ústavních systémech je suverenita lidu nezbytným předpokladem samotného vzniku prezidentského mandátu, neboť hlava státu je ustavována na základě voleb, tedy projevu vůle lidu - suveréna a bez něj nemůže být ustavena.

V republikánských ústavních systémech plní roli hlavy státu prezident[9]. Alternativou republiky je monarchie, kde roli hlavy státu vykonává monarcha, získávající svou funkci dědičně. Naproti tomu prezident republiky získává svou funkci vždy volbou[10].

Prezidenta republiky opravňuje k výkonu jeho funkce mandát od lidu- suveréna[11]. Tento mandát je vyjádřením zastupitelského vztahu mezi lidem a jeho prezidentem a opravňuje prezidenta k výkonu svěřených pravomocí. Těmito pravomocemi prezident vykonává za suveréna některé činnosti, zajišťující potřeby společnosti. Stejný princip delegace zabezpečování společenských potřeb je užíván i u ostatních ústavních orgánů[12].

Pravomoci prezidenta republiky jsou různorodé povahy a vyplývají ze specifického postavení prezidenta republiky v rámci ústavního systému[13]. Prezident je hlavou státu a proto vykonává řadu činností, které historicky patří hlavě státu. Jedná se převážně o činnosti, které přetrvaly z doby monarchie, kdy je vykonávala hlava státu konstituovaná na základě dědické posloupnosti, ovšem s ohledem na jejich povahu se zachovaly i zemích, kde se historickým vývojem jako hlava státu prosadil prezident[14]. Většina těchto pravomocí je spíše ceremoniální povahy a díky tomu jsou obvykle všeobecně akceptovány. Některé z nich však mohou mít exekutivní povahu.

---

[8] Klíma, Karel, Ústavní právo, str. 35
[9] Pavlíček, Václav, Ústavní právo a státověda, díl I, str. 267
[10] Pavlíček, Václav, Ústavní právo a státověda, díl I, str. 271
[11] Hollander, Pavel, Základy všeobecné státovědy, str. 61
[12] Klíma, Karel, Ústavní právo, str. 475
[13] Pavlíček, Václav, Ústavní právo a státověda, díl I, str. 265
[14] Klíma, Karel, Ústavní právo, str. 482

Podle šíře pravomocí prezidenta republiky v oblasti moci výkonné a jeho vztahu k ostatním exekutivním a legislativním orgánům (k parlamentu a vládě) lze republiky dělit na prezidentské, parlamentní a poloprezidentské, přičemž poslední systém představuje kombinaci jednotlivých prvků obou systémů předchozích.

Podstatou prezidentského systému je důsledné oddělení výkonné a zákonodárné moci, přičemž legislativa je zastupována parlamentem a exekutiva prezidentem, nebo vládou, které prezident předsedá (podle toho zda Ústava dává zodpovědnost za výkon exekutivy osobě prezidenta nebo vládě jako kolektivnímu orgánu)[15]. Toto důsledné oddělení má několik důsledků[16]:

- Vzájemná nezávislost výkonné a zákonodárné moci.
- Vykonavatelé výkonné a zákonodárné moci jsou voleni ve zvláštních volbách a jejich funkční období jsou vzájemně nezávislá.
- Výkon funkce ve výkonné a zákonodárné moci jsou navzájem neslučitelné.
- Hlava státu jakožto pevná součást moci výkonné nemá právo rozpustit Parlament jakožto představitele moci zákonodárné.

Parlamentní systém je postaven na převaze moci zákonodárné, představované parlamentem, a odvození moci výkonné od moci zákonodárné. To vede k propojení legislativy a exekutivy. Důsledkem tohoto propojení je mimo jiné[17]:

- Vázanost vlády jakožto nejvýznamnějšího exekutivního orgánu na důvěru parlamentu nebo jeho části.
- Vzájemná provázanost funkčního období vlády a Parlamentu (vláda nemůže mimo Ústavou explicitně vymezené případy vykonávat svou funkci bez orgánu zákonodárné moci, od něhož odvozuje svou moc).
- Výkon funkce ve výkonné a zákonodárné moci je slučitelný.
- Hlava státu má ústavní pravomoc rozpustit parlament.

Mezi parlamentními a prezidentskými republikami existuje zásadní rozdíl ve vnímání pozice prezidenta republiky. Zatímco v prezidentském (a rovněž poloprezidentském) systému je prezident republiky považován za vrcholného představitele exekutivy[18], v parlamentním systému je podle některých teoretiků jeho zařazení do oblasti výkonné moci pouze formální, fakticky je neutrální institucí, jejíž role nespočívá v obvyklých pravomocích výkonného

[15] Sartori, Giovanni, Srovnávací ústavní inženýrství, str. 93-96
[16] Pavlíček, Václav, Ústavní právo a státověda, díl I, str. 24, též Hollander, Pavel, Základy všeobecné státovědy, str. 326
[17] Pavlíček, Václav, Ústavní právo a státověda, díl I, str. 241
[18] Pavlíček, Václav, Ústavní právo a státověda, díl I, str. 276

orgánu[19]. Tento názor se v parlamentních systémech liší podle toho, jakým způsobem je úřad prezidenta republiky v Ústavě zakotven a rovněž podle ústavních tradic jednotlivých zemí[20].

Prezident v prezidentské republice je vrcholným ústředním exekutivním orgánem, což znamená, že do jeho kompetence náleží především exekutivní pravomoci. Naopak prezident parlamentní republiky obvykle vykonává pravomoci vyplývající spíše z jeho role „hlavy státu“, neboť exekutivními pravomocemi disponuje dominantně vláda[21]. I pravomoci hlavy státu však mohou významně zasahovat do oblasti výkonné moci. Právě tyto pravomoci, na jejichž výkon si kladou nárok oba orgány, jsou nejčastějším předmětem sporů. Řešení těchto zájmových konfliktů se liší podle specifik ústavních systémů jednotlivých parlamentních republik.

Mimo ústavně zakotvené pravomoci má prezident parlamentní republiky plnit roli neformální autority a arbitra, integrujícího odlišné zájmy, moderátora společenské diskuse a autority posuzující některé sporné otázky[22]. Tuto roli může prezident plnit především díky své neutralitě a nezainteresovanosti, z čehož vyplývá, že tuto roli nemůže plnit prezident v prezidentském systému, kde sám je coby nejvýznamnější exekutivní orgán jednou ze zainteresovaných stran sporu. Tato „mediační“ pravomoc je však spíše neformální a mimoto se v průběhu ústavního vývoje mění (např. i v závislosti na osobnosti úřadujícího prezidenta), proto vychází spíše z nepsaných ústavních tradic jednotlivých států. V této souvislosti lze mluvit i o tzv. prerogativu hlavy státu, což je termín vyplývající z Lockovy definice prerogativu, tzn. „jednat podle rozvahy pro veřejné dobro bez předpisu zákona“[23].

Z toho vyplývá, že povaha prezidentského úřadu v parlamentní republice není exekutivní, a to bez ohledu na formální podřazení tohoto úřadu moci výkonné v některých Ústavách. Povaha jednotlivých pravomocí prezidenta republiky primárně vychází z historické tradice „hlavy státu“ a jejích prerogativů. Nelze přehlédnout ani fakt, že jeho pravomoci ve vztahu k orgánům moci výkonné mají obdobu v prezidentských zásazích do sféry moci zákonodárné a soudní. Tyto zásahy mají nejčastěji povahu kreační (jmenování vlády a jiných orgánů v oblasti exekutivy, jmenování soudců v oblasti moci soudní, vypsání voleb v oblasti moci zákonodárné), nebo revizní (přezkum soudních rozhodnutí prostřednictvím pravomoci milosti a amnestie, právo veta v oblasti legislativy).

[19] Pavlíček, Václav, Ústavní právo a státověda, díl I, str. 276
[20] Pavlíček Václav, Ústavní právo a státověda, díl I, str. 265
[21] Pavlíček, Václav, Ústavní právo a státověda, díl I, str. 302
[22] Hollander, Pavel, Základy všeobecné státovědy, str. 322-323
[23] Locke, John, Druhé pojednání o vládě, str. 125

Povaha těchto zásahů naznačuje, že prezident do jednotlivých oblastí moci zasahuje z pozice autority, definované nezávislostí na partikulární zájmech jednotlivých mocenských orgánů, pozicí hlavy státu a v různé míře i neformální autoritou společnosti. Tato autorita se sice mezi jednotlivými ústavními systémy liší, ale v určité míře je akceptována všude. Mimoto lze autoritativní stránku prezidentské funkce dovodit i z právní teorie. Proto se domnívám, že vztah prezidenta republiky k orgánům jednotlivých mocí lze i obecně charakterizovat termínem „autoritativní“.

4

FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ POSTAVENÍ PREZIDENTA REPUBLIKY

Postavení prezidenta republiky v rámci ústavního systému je pro vztah prezidenta a výkonné moci klíčovou otázkou. Na základě analýzy tohoto postavení získáme odpověď na otázku síly prezidentského úřadu, která je podstatná pro vymezení vztahu prezidenta republiky k moci výkonné.

Prezidentovo postavení je třeba posuzovat na základě několika hlavních kritérií. Prvním kritériem je míra odpovědnosti prezidenta, která je neoddělitelně spjata se silou prezidentova mandátu. Jedná se o neodpovědnost právní, nikoliv politickou. Právní neodpovědnost je definována[24] jako nemožnost jakkoliv sankcionovat prezidentovo jednání. Otázka politické odpovědnosti prezidenta republiky je předmětem řady sporů na akademické, i politické úrovni.

Dalším aspektem je šíře prezidentských pravomocí, tak jak je vymezil ústavodárce. Sílu prezidentovy pozice dále ovlivňuje zejména způsob jeho volby (odlišný způsob volby zakládá odlišnou sílu mandátu, na které závisí legitimita zástupce suveréna), tradice a obyčeje dané země (Česká republika a její prezident je v tomto směru velmi specifická) a rovněž osobnosti jednotlivých prezidentů a jejich pojetí funkce (to ovlivňuje jednak postavení současného prezidenta, ale rovněž se stává součástí tradic a zvyklostí, čímž často sílu prezidentské funkce ovlivní i do budoucna).

Otázka odpovědnosti prezidenta republiky je řešena především z pohledu konfliktu dvou zájmů. Zájmu na zachování kontinuity a stability prezidentského úřadu (která může být významná vzhledem k specifické pozici hlavy státu) a zájmu na legitimitě prezidenta k samostatnému jednání. Odpovědnost prezidenta za jeho jednání vytváří silnou legitimitu. Pokud je za své jednání odpovědný a nese jeho důsledky, lze předpokládat, že bude jednat uvážlivým způsobem. Ale zároveň z ní nevyhnutelně vyplývá vyšší pravděpodobnost krajního důsledku- odstoupení z funkce, což ohrožuje stabilitu prezidentského úřadu. S tím je spojena i možnost nátlaku na prezidenta republiky ze strany jiných mocenských orgánů. Je na každé zemi a jejích ústavodárcích, jakou míru prezidentské odpovědnosti při vědomí těchto důsledků zvolí.

[24] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 440

Šíře pravomocí ovlivňuje postavení prezidenta přímo úměrně - prezident se širokými pravomocemi je silnější, nežli prezident s úzkými pravomocemi. Tradiční prerogativy hlavy státu většinou nebývají předmětem sporu, ale i některé z nich (typicky pravomoc „zastupování státu navenek“) mohou být vykládány velmi rozdílně a proto mohou být předmětem sporu.

Způsob volby ovlivňuje sílu mandátu prezidenta republiky a následně i legitimitu jeho jednání. Moderní ústavní teorie vychází z principu suverenity lidu[25]. Ten je primárně nadán právem spravovat záležitosti svého společenství a toto právo prostřednictvím voleb přenáší na své zástupce, jejichž moc je ustavena a upravována Ústavou.

Pro úpravu vztahu mezi suverénem a jeho zástupci zavedla moderní konstitucionalistika teoretický koncept mandátu. Tímto mandátem od suveréna disponuje ústavní orgán a opravňuje ho v souladu s Ústavou vykonávat svěřené pravomoci.

Teoretický koncept mandátu vyjadřuje mandátní (zastupitelský) vztah mezi lidem jakožto suverénem, od nějž je v moderní konstitucionalistice odvozována veškerá moc a jeho zástupcem, v tomto případě volenou hlavou státu, tedy prezidentem. Pro úpravu tohoto vztahu byl zaveden koncept „síly mandátu“, sloužící k rozlišení míry legitimity jednotlivých ústavních orgánů. Síla mandátu primárně vyjadřuje míru vlivu lidu jakožto mandanta na výkon funkce prezidenta - mandatáře a z něj vyplývající legitimitu zástupce suveréna. Z tohoto základního konceptu následně ústavně právní teorie odvozuje různou míru oprávnění jednotlivých ústavních orgánů vykonávat veřejnou správu. Obecně je orgán disponující „ silnějším mandátem “ považován za orgán se silnější legitimitou a tedy oprávněnější k výkonu pravomocí. Tato konstrukce se dostává ke slovu především v případě kompetenčních kolizí, kdy se více ústavních orgánů domáhá práva vykonávat konkrétní pravomoc. Ústavně právní teorie vytváří na základě konceptu mandátu komplexní a provázaný systém ústavního práva.

Za nejsilnější je považován mandát získaný přímou volbou, ve které volí daný orgán přímo voliči. Nepřímá volba nepochybně zakládá slabší mandát nežli volba přímá. Není zde projevena přímo vůle lidu, ale pouze vůle volitelského sboru. Mandát odvozený od vůle několika desítek či stovek volitelů je nepochybně slabší nežli mandát odvozený od vůle milionů voličů. Mimo toto kvantitativní hledisko je ze suverenity lidu možno dovozovat, že jeho vůle je primární, a tudíž nejsilnější mandát je založen právě jejím přímým projevem. Přímý projev vůle lidu, jakožto nejvyššího suveréna, zakládá silnější mandát nežli projev nepřímý, provedený prostřednictvím projevu vůle zvolených zástupců lidu.

[25] Pavlíček Václav, Ústavní právo a státověda, díl I, str. 74

V rámci přímé volby lze ještě rozlišovat sílu mandátu na základě dalších kritérií. Tato kritéria mohou být systematická nebo individuální, lišící se při každé volbě. Mezi systematická kritéria lze zařadit zejména volební systém. Dvoukolový systém přímé volby, postavený na principu absolutní většiny, zakládá silnější mandát nežli systém jednokolový, v němž může zvítězit kandidát s nímž se výrazná většina voličů neztotožňuje a tím je jeho mandát značně oslaben.

Individuálními kritérii, odlišujícími sílu mandátu každého zvoleného zástupce, jsou především volební účast a volební výsledek zvoleného kandidáta. Obě tato kritéria vyjadřují míru veřejné podpory konkrétní osoby, aktuálně vykonávající volený úřad. Tato míra podpory má rovněž vliv na sílu jeho mandátu, neboť orgánu zvolenému za vyšší volební účasti nebo výraznější většinou hlasů bezesporu lid jakožto nejvyšší suverén vyjádřil větší podporu a tedy udělil silnější mandát než orgánu zvolenému za nižší volební účasti nebo méně výraznou většinou hlasů. Je ovšem otázkou, i s ohledem na převažující dobrovolný charakter volebního práva, do jaké míry lze tyto aspekty síly mandátu považovat za relevantní podklad úvah o legitimitě zvoleného orgánu.

Lze tedy zobecnit, že síla mandátu voleného orgánu vyjadřuje míru vlivu lidu - suveréna na výkon této funkce.

V obecně teoretické rovině je poměr sil mezi prezidentem republiky a orgány moci výkonné závislý na aspektech vyplývajících z právní teorie, zejména ze systematiky parlamentní republiky. Tyto aspekty se střetávají v míře legitimity, jakou oba orgány disponují. Vedle toho je však poměr sil obou orgánů ovlivněn aspekty, vyplývajícími z tradic a zvyklostí konkrétního ústavního systému, či dokonce z osobních vlastností aktuálních nositelů úřadu. Proto je nezbytné posuzovat poměr sil prezidenta republiky a moci výkonné v kontextu ústavního systému.

5

PREZIDENT REPUBLIKY V JEDNOTLIVÝCH ÚSTAVNÍCH SYSTÉMECH

Chceme- li analyzovat vztah prezidenta republiky k moci výkonné, je třeba uvažovat v rámci specifik konkrétní země. Síla prezidenta ve vztahu k exekutivě se dokonce může lišit na základě osobnostních předpokladů jednotlivých prezidentů. Následující kapitola je věnována analýze postavení prezidenta v některých ústavních systémech, srovnatelných se systémem ČR.

Z hlediska této komparace jsou relevantním objektem pouze parlamentní a poloprezidentské ústavní systémy. Systémy prezidentskými se tato kapitola nebude zabývat, neboť v nich neexistují paralelní vrcholné ústřední exekutivní orgány, takže vůbec nelze řešit otázku vztahu prezidenta k exekutivě, neboť ten je zde jediným vrcholným ústředním exekutivním orgánem. Komparace prezidentských republik s českým ústavním systémem je tedy zcela bezpředmětná.

Pro srovnání s Českou republikou je velmi zajímavé srovnání se zeměmi, s nimiž má společnou vzdálenější či bližší minulost a je možné pozorovat různá podobná, či naopak odlišná řešení obdobných problémů. Mimoto je třeba provést srovnání se zeměmi, které naopak dospěly k parlamentnímu systému za odlišných podmínek. Neopominutelným fenoménem pak jsou poloprezidentské republiky, které se z různých důvodů rozhodly obohatit parlamentní systém o některé prvky prezidentského systému. Vývoj všech těchto systémů je velmi zajímavý především z hlediska střetů obecné ústavněprávní teorie a specifických společenských problémů při utváření ústavního uspořádání, což je velmi poučné pro komparaci s českým systémem, i pro úvahy o zdrojích prezidentského postavení.

5.1 NĚMECKO

Ústavní systém Spolkové republiky Německo je někdy označován jako „kancléřský“[26], čímž jsou zdůrazněny jeho odlišnosti od teoretického konceptu parlamentní republiky[27]. Tyto odchylky se projevují v posílení moci exekutivy, kterým však disponuje předseda vlády (dle tradiční německé terminologie kancléř- proto „kancléřský systém“). Prezident republiky

[26] Klokočka, Vladimír, Ústavní systémy evropských zemí, str. 203
[27] Sartori, Giovanni, Srovnávací ústavní inženýrství, str. 114-116

v tomto systému disponuje minimálními pravomocemi[28]. Pozice spolkového prezidenta se tak velmi blíží pozici prezidenta v ideálním parlamentnímu systému.

Pozice prezidenta Spolkové republiky Německo je do značné míry dána antiplebiscitním charakterem německého Základního zákona, ustavujícího zastupitelskou formu demokracie, tedy dle ústavněprávní teorie parlamentní republiku. I přes silnou pozici vlády je na celostátní úrovni jediným, voliči bezprostředně legitimovaným, orgánem Spolkový sněm (parlament Spolkové republiky). Vedle toho má i významnou kontrolní funkci vůči exekutivě, především spolkové vládě.

Ta funguje na principu kancléřském, resortním a kolegiálním[29]. Kancléřský systém dává kancléři právo vydávat rámcové směrnice pro řízení ministerstev[30] a tím zasahovat do politiky jednotlivých ministrů. Silná pozice kancléře v rámci vlády se projevuje např. i tím, že konstruktivní vyjádření nedůvěry Spolkovým sněmem probíhá vůči kancléři, ne vládě jako celku[31]. V protikladu k tomu je uplatňován princip resortní, dávající ministrům zodpovědnost za svěřený resort a princip kolegiální, stanovující spolkovou vládu jako kolektivní orgán.

Spolkový prezident je volen na 5 let ad hoc sestaveným sborem volitelů, tvořeným paritně poslanci Spolkového sněmu a zástupci regionálních sněmů[32]. Tato volba zakládá slabý mandát, odpovídající parlamentnímu pojetí německého ústavního systému. Tomu odpovídá i fakt, že prezident Spolkové republiky je z výkonu své funkce neodpovědný, a tato neodpovědnost je v Německu chápána velmi široce[33]. To má významné důsledky pro jeho možnosti zasahovat do exekutivy. Základní zákon připouští i možnost odvolání Spolkového prezidenta, pokud porušuje Základní zákon. Právo žalovat prezidenta mají obě komory německého parlamentu (Spolkový sněm i Spolková rada). Jejich žalobou se následně zabývá Ústavní soud, který může prohlásit ztrátu prezidentského úřadu. Možnost odvolání prezidenta je ovšem koncipována až jako krajní řešení.

Pravomoci spolkového prezidenta jsou v souladu s parlamentní formou německé republiky velmi slabé. Dokonce není ani formálním vrchním velitelem německé armády, což je jinak typický atribut hlavy státu a disponují jim i ti ústavně nejslabší prezidenti. Mezi jeho nejvýznamnější pravomoci patří navržení kandidáta na funkci spolkového kancléře[34]. O takto navrženém kandidátovi pak hlasuje Spolkový sněm a v případě že není schválen, předkládá

[28] Klokočka, Vladimír, Ústavní systémy evropských zemí, str. 199
[29] Klokočka, Vladimír, Ústavní systémy evropských zemí, str. 203
[30] Základní zákon SRN, čl. 65
[31] Základní zákon SRN, čl. 67
[32] Základní zákon SRN, čl. 54
[33] Klokočka, Vladimír, Ústavní systémy evropských zemí, str. 199
[34] Základní zákon SRN, čl. 65, odst. 1

v dalších kolech návrhy kandidátů Spolkový sněm. Je-li kandidát zvolen, spolkový prezident ho formálně jmenuje spolkovým kancléřem a následně na jeho návrh formálně jmenuje a odvolává ministry, přičemž při jejich odvolávání může posuzovat právní otázky.

Významnou pravomocí[35] je role prezidenta při konstruktivním vyslovení nedůvěry kancléři[36]. Po neúspěšném pokusu o konstruktivní vyslovení nedůvěry se může rozhodnout, zda jmenuje menšinovou vládu nebo rozpustí Spolkový sněm.

Další prezidentské pravomoci jsou spíše reprezentativní povahy. Dle čl. 59, odst. 1 zastupuje stát navenek, dle čl. 59, odst. 2 ratifikuje některé mezinárodní smlouvy a dle. Čl. 60, odst. 1 jmenuje a propouští spolkové soudce, úředníky a důstojníky.

Veškerá prezidentova nařízení a opatření musí být kontrasignována členem vlády[37] a vláda tím za ně přebírá odpovědnost. V tomto směru vychází Základní zákon z koncepce neodpovědnosti Spolkového prezidenta. Pokud je prezident neschopen vykonávat svou funkci, zastupuje ho při jejím výkonu předseda Spolkové rady.

Základní zákon Spolkové republiky Německo ustavil systém aplikující při úpravě úřadu prezidenta republiky důsledně všechny prvky parlamentní republiky. Výkonná moc je vykonávána takřka výhradně vládou, která za ní jako jediná nese zodpovědnost (včetně exekutivních aktů, prováděných neodpovědným spolkovým prezidentem). Svůj mandát odvozuje od moci zákonodárné - Spolkového sněmu. Pozoruhodným německým specifikem je kombinace prvků individuální odpovědnosti předsedy vlády (spolkového kancléře) a kolektivní odpovědnosti vlády. Spolkový sněm vyslovuje vládě důvěru, případně může vyjádřit svou vůli vyslovením nedůvěry. Spolkový prezident je nadán pravomocí navrhnout Spolkovému sněmu kandidáta na Spolkového kancléře[38], ovšem ústavní vývoj fakticky omezil tuto pravomoc na formální navržení zástupce vítěze parlamentních voleb, takže spolkový prezident nemá možnost (na rozdíl např. od prezidenta Ruské federace) projevit při tomto aktu svojí vůli. Prezident republiky může projevit svou vůli ohledně ustavení spolkové vlády jen při procesu konstruktivního vyslovení nedůvěry kancléři.

Spolkový prezident je volen nepřímo, ad hoc ustaveným shromážděním ve kterém jsou paritně zastoupeni poslanci Spolkového sněmu a zástupci regionální správy. Prezident Spolkové republiky Německo sám nedisponuje žádnými exekutivními pravomocemi, ale pouze pravomocemi vyplývající z titulu hlavy státu. Rovněž je z výkonu své funkce neodpovědný a veškerá jeho rozhodnutí podléhají kontrasignaci vládou. Proto je v případě

[35] Klokočka, Vladimír, Ústavní systémy evropských zemí,str. 199
[36] Základní zákon SRN, čl. 63, odst. 4
[37] Základní zákon SRN, čl. 58
[38] Základní zákon SRN, čl. 63, odst. 1

Spolkové republiky Německo nejspíš skutečně možno spekulovat o tom, zda zařazení prezidenta republiky do výkonné moci není pouze formální.

Důsledná aplikace teoretického konceptu parlamentní republiky, znamenající silnou pozici parlamentu a v oblasti výkonné moci pak vlády odvozující svůj mandát od Spolkového sněmu, jedné z komor parlamentu, je nejspíš zapříčiněna historickou zkušeností s tzv. „Výmarskou Ústavou“, která umožňovala na základě čl. 48 neomezené rozšiřování pravomocí prezidenta republiky, které ve svém důsledku vedlo ke zpochybnění parlamentního charakteru republiky[39]. Proto se při tvorbě Základního zákona velmi dbalo na důslednou a nezvratnou aplikaci systému parlamentní republiky.

Specifický kancléřský systém nadstandardně personifikuje vládní politiku do osoby jejího předsedy[40]. To je možné kromě proklamovaného záměru zamezit převaze zákonodárné moci nad výkonnou rovněž vnímat jako snahu o vytvoření konkurence neformální autority spolkového prezidenta. Tato hypotéza konvenuje obavám tehdejších ústavodárců z opakování výmarského vývoje a usurpace moci prezidentem.

V tomto směru tvorba Základního zákona ukazuje, že ústavodárná činnost může důsledně aplikovat poznatky ústavněprávní teorie a zároveň reflektovat specifické společenské potřeby země.

5.2 ITÁLIE

Italská Ústava představuje zajímavé srovnání se Základním zákonem SRN, neboť obě Ústavy byly vytvářeny a přijímány za podobných okolností- bezprostředně po druhé světové válce, v podobné situaci čerstvé zkušenosti s autoritativním režimem a zároveň na velmi podobné úrovni poznání ústavněprávní teorie.

V Itálii lze o funkci prezidenta republiky hovořit až od přijetí aktuální Ústavy roku 1946[41], která zakotvovala republikánské uspořádání státu a tedy nově zaváděla funkci prezidenta. Předtím měla Itálie mnohasetletou tradici monarchistického uspořádání.

Prezident je volen oběma komorami parlamentu[42] (to je dle čl. 56 Poslanecká sněmovna a dle čl. 57 Senát, reprezentující regiony)[43]. Prezident je volen na 7 let a k jeho zvolení je třeba dvoutřetinová většina, po třetím neúspěšném hlasování už stačí většina nadpoloviční.

[39] Klokočka, Vladimír, Ústavní systémy evropských států, str. 196
[40] Klokočka, Vladimír, Ústavní systémy evropských států, str. 201
[41] Pavlíček, Václav, Ústavní právo a státověda, díl I, str. 271
[42] Ústava Italské republiky, čl. 83
[43] Filip, Kroupa a kol., Soudobé ústavní systémy, str. 52

Prezident hlavou státu, reprezentující jednotu národa[44]. Je oprávněn vyhlašovat volby, určovat data ustavujících schůzí nově zvolených komor parlamentu, vyhlašovat zákony, přijímat místo nich dekrety, vyhlašovat referenda a ratifikovat mezinárodní smlouvy.

Jmenuje vládu, která se uchází o důvěru parlamentu a pokud ji nezíská, je povinna podat k prezidentovi demisi. Ten ji však nemusí přijmout. Nepřijetí demise vlády má za důsledek automatické rozpuštění parlamentu[45].

Prezident má možnost zasáhnout i do legislativy, neboť je oprávněn požádat o nové projednání zákona[46].

Z výkonu své funkce je neodpovědný, veškeré jeho úkony musí být kontrasignovány členem vlády, právní normy zákonné síly pak premiérem. Absence kontrasignace zakládá absolutní neplatnost daného úkonu[47]. Výjimkou z neodpovědnosti prezidenta je řízení o porušení Ústavy (impeachment). Prezident jím může být odvolán souhlasem absolutní většiny poslanců obou komor parlamentu na jejich společném zasedání.

Na základě delegace od parlamentu může prezident přijímat legislativní dekrety, v naléhavých případech i bez této delegace, v tom případě však musí být do 60 dní řádně schváleny, jinak zaniká jejich platnost. Dále je oprávněn rozpouštět Parlament.

Vláda je řízena premiérem, který za ní nese odpovědnost[48]. Musí žádat o důvěru obě komory parlamentu (což je italským specifikem, v bikamerálních parlamentních republikách obvykle vládě vyslovuje důvěru pouze jedna z komor).

Pravomoci všech legislativních a exekutivních orgánů jsou však v Itálii částečně omezeny širokým uplatňováním přímé demokracie[49].

Italský ústavní systém je velmi blízký teoretickému konceptu parlamentní republiky[50]. Moc exekutivních orgánů je odvozována od moci zákonodárné, neboť vláda musí mít důvěru parlamentu (dokonce obou jeho komor) a prezident je volen zástupci legislativy. V rámci exekutivy existuje jednoznačná kompetenční převaha vlády.

Prezident Italské republiky je volen nepřímo, ovšem jeho mandát je ve srovnání s jinými prezidentskými republikami přece jen o něco silnější. Jeho mandát posiluje možnost odvolání z funkce[51]. Jeho odvolatelnost představuje širší možnost lidu- suveréna ovlivňovat

[44] Ústava Italské republiky, čl. 87
[45] Ústava Italské republiky, čl. 88
[46] Filip, Kroupa a kol. Soudobé ústavní systémy, str. 52
[47] Ústava Italské republiky, čl. 89
[48] Ústava Italské republiky, čl. 95
[49] Filip, Kroupa a kol., Soudobé ústavní systémy, str. 55
[50] Sartori, Giovanni, Srovnávací ústavní inženýrství, str. 121
[51] Ústava Italské republiky, čl. 95

jeho prezidentství. Tomuto posílení mandátu odpovídá i specifická konstrukce prezidentských pravomocí.

Italský prezident je z výkonu své funkce neodpovědný a absence kontrasignace zakládá absolutní neplatnost daného úkonu[52]. Jedná se o italské specifikum, jdoucí do značné míry nad rámec konstrukce neodpovědnosti prezidenta v ostatních parlamentních republikách. Naopak však disponuje některými pravomocemi, v parlamentních republikách neobvyklými. Především je to pravomoc vyhlašovat referendum a předkládat touto cestou lidu otázky k posouzení. Význam této pravomoci je posílen vysokou mírou uplatňování přímé demokracie v Italské republice. Rovněž jeho pravomoc požádat o nové projednání zákona, jdoucí nad rámec obligatorní prezidentské pravomoci suspenzivního veta, je mezi parlamentními republikami mimořádná.

Má právo projevu vůle při vyslovení nedůvěry vládě Parlamentem, čímž může ovlivnit působení vlády jakožto dominantního ústředního vrcholného exekutivního orgánu. Její působení může nepřímo ovlivnit i výkonem svého práva rozpustit parlament, neboť vláda odvozuje svůj mandát od mandátu parlamentu. Tím může částečně zasáhnout do působení výkonné moci.

Úřad prezidenta je v Italské republice pojímán jako úřad prezidenta v parlamentní republice, modifikován některými národními specifiky- např. široké uplatňování přímé demokracie má důsledky pro význam prezidentské pravomoci vypisovat referendum. Na rozdíl od Základního zákona navíc italská Ústava neexperimentuje s posilováním pozice předsedy vlády a proto ustavuje systém velmi blízký teoretickému konceptu parlamentní republiky.

I italská Ústava tak ukazuje možnost souladu poznatků právní teorie s národními specifiky.

5.3 RAKOUSKO

Prezident Rakouské republiky je volen přímou volbou na dobu 6 let. Tento způsob volby prezidenta je pro parlamentní ústavní systém netypický a s ohledem na šíři pravomocí rakouského prezidenta možná trochu překvapivý, ovšem jedná se o rakouskou tradici. Rakouského prezidenta je rovněž možno odvolat, a to referendem na návrh Spolkového shromáždění[53]. Jeho mandát může zaniknout i rozhodnutím Ústavního soudního dvora.

[52] Filip, Kroupa a kol., Soudobé ústavní systémy, str. 53
[53] Ústava Rakouské republiky, čl. 60, odst. 6

Pravomoci rakouského prezidenta jsou vymezeny v čl. 67 Ústavy. Podle něj prezident zastupuje stát navenek, uzavírá mezinárodní smlouvy, pověřuje a přímá vyslance a může uplatnit právo udělení milosti. Specifickým oprávněním rakouského prezidenta je možnost rozhodnout v individuálních případech o umístění nezaopatřených dětí[54]. Veškeré jeho úkony ale musí být nejen kontrasignovány, ale i navrženy členem vlády.

Prezident jmenuje a odvolává vládu. Ústavní zvyklosti ovšem učinili z tohoto práva pouhé formální jmenování, při kterém prezident nemůže uplatnit vlastní vůli.

Z hlediska rozdělení exekutivních pravomocí je Rakousko typickou parlamentní republikou. Vláda, odvozující svůj mandát výhradně od parlamentu, je dominantním exekutivním orgánem, zatímco přímo volený prezident disponuje minimem exekutivních pravomocí. S tím však kontrastuje pro parlamentní republiku zcela netypický způsob volby prezidenta, který zakládá mnohem silnější prezidentský mandát, než je v parlamentních republikách obvyklé. Síla mandátu, daná přímým způsobem volby, je navíc dále zvýšena možností prezidenta během výkonu funkce odvolat, a to referendem, tedy přímým projevem vůle lidu- suveréna.

Podle některých názorů, konstruujících sílu prezidentova postavení (a následně i ústavní systém) dle síly jeho mandátu od suveréna, lze na základě tohoto způsobu volby, ve spojení s možností odvolání prezidenta, označit rakouský ústavní systém za poloprezidentský[55]. Pravomoce, kterými prezident disponuje, však síle prezidenta v tomto systému neodpovídají.

Způsob volby rakouského prezidenta je třeba posuzovat v kontextu ústavního vývoje rakouské republiky. Rakousko bylo jedinou zemí, která se po období vlády nacismu vrátila k předválečné Ústavě[56] z roku 1920[57] (přičemž přímá volba prezidenta republiky byla zavedena novelou Ústavy roku 1929[58]). Ta byla vytvořena prof. Hansem Kelsenem podle vzoru německé „Výmarské Ústavy“. Na základě zkušeností z meziválečného období i období nacismu došlo po obnovení rakouské státnosti ke konsensu na koncepčních změnách rakouské Ústavy.

Tyto změny však probíhaly postupně, jednak ústavními novelami, ale rovněž spontánním vývojem (řadu pravomocí se prezidenti dobrovolně rozhodli nevyužívat, ačkoliv jim Ústava

[54] Ústava Rakouské republiky, čl. 65
[55] Javůrek in Novák, Brunclík, Postavení hlavy státu, str. 14
[56] Klokočka, Vladimír, Wagnerová, Eliška, Ústavy států EU, díl I, str. 419-522
[57] Filip, Kroupa a kol., Soudobé ústavní systémy, str. 108
[58] Filip, Kroupa a kol., Soudobé ústavní systémy, str. 119

tuto možnost dává). Rakousko je dnes typickým příkladem parlamentní republiky, ve které má prezident minimální exekutivní pravomoci a je z výkonu své funkce neodpovědný.

Na příkladu Rakouska je vidět, že případnou změnu společenské vůle je možné řešit na bázi kontinuity dosavadní úpravy postupnými úpravami, či dokonce spontánním vývojem ústavní praxe.

5.4 SLOVENSKO

Postavení prezidenta republiky na Slovensku je dáno parlamentním systémem Slovenské republiky. Zařazení prezidenta republiky do moci výkonné je formálně vyjádřeno v 6. hlavě Ústavy, která je nazvána „výkonná moc[59]“ a ve svých dvou oddílech upravuje pravomoci obou vrcholných ústředních exekutivních orgánů.

Úřad prezidenta ve Slovenské republice je pozoruhodný především svým vývojem. Podle původní úpravy byl prezident republiky volen nepřímo. K jeho zvolení byla třeba ústavní většina, tj. většina tří pětin ze všech poslanců. Stejným kvórem pak Parlament mohl kdykoliv prezidenta republiky odvolat[60].

Ústavní zákon č. 9/1999 Sb. změnil způsob volby prezidenta republiky na přímou volbu, prováděnou dvoukolovým většinovým volebním systémem[61]. Zároveň byly tímto zákonem upraveny pravomoci prezidenta republiky, neboť byl vypuštěn čl. 102, písm. r), dávající prezidentu republiky právo účastnit se schůzí vlády, předsedat jim a vyžadovat si od vlády nebo od jejich členů zprávy.

Původní způsob volby, trojpětinovou většinou ze všech poslanců NR SR, představoval výjimku mezi republikami, volícími prezidenta nepřímo. Vyžadované kvorum bylo neobvykle vysoké. I vzhledem k tehdejší politické situaci bylo velmi složité tohoto kvora dosáhnout a zvolit prezidenta republiky.

Třípětinové kvorum dávalo prezidentovi nepatrně silnější mandát nežli v případě slabších většin (většiny z přítomných volitelů či tzv. absolutní většiny- ze všech volitelů). Je otázkou, zda je tento rozdíl v síle mandátu natolik výrazný, aby odůvodňoval vysokou míru potenciální neefektivity volebního systému. Navíc lze spekulovat, zda vzhledem k zamýšlené síle prezidenta republiky, odpovídající postavení prezidenta v parlamentním systému, bylo skutečně nezbytné vyžadovat pro volbu prezidenta takto vysoké kvorum.

---

[59] Klokočka, Vladimír, Ústavy států EU, díl II, str. 270
[60] Nález Ústavního soudu SR 1.ÚS 39/93, dostupné z: http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=17132
[61] Cibulka Vladimír, Ústava SR- Vznik a vývoj, in Klíma, Karel, Jirásek, Jiří, Pocta Jánu Gronskému, str. 332

Úprava pozice prezidenta republiky, provedená ústavním zákonem č. 9/1999, představovala posílení mandátu prezidenta změnou systému volby, neboť přímá volba, navíc prováděná dvoukolovým většinovým systémem, zakládá velmi silný mandát. Zároveň ale oslabovala oslabovala ústavní pravomoci prezidenta republiky.

Pozice prezidenta republiky byla posílena judikaturou Ústavního soudu. Nejvýznamnějším z nich bylo rozhodnutí č. 39/1993, jímž bylo prezidentovi republiky svěřeno právo uplatnění vlastní vůle při odvolávání členů vlády a následném jmenování členů nových. Návrhy na odvolání, resp. jmenování mu sice předkládal předseda vlády, ovšem prezident má na základě rozhodnutí Ústavního soudu právo jeho návrh přijmout či odmítnout. Tím může zasáhnout do výkonné moci ve státě. Podle některých názorů právě tyto výkladové změny síly prezidenta republiky vedly k nadměrnému posílení jeho pozice, které muselo být korigováno ústavní novelou 9/1999 Sb.[62]

Současné postavení prezidenta SR tak přináší kontrast jeho slabé ústavní pozice s minimem exekutivních pravomocí s jeho silným mandátem vzešlým z přímé volby. Důvody této proměny lze spatřovat především v reflexi aktuálního politického vývoje Slovenské republiky. Přímá volba byla zavedena na základě opakovaně neúspěšné volby prezidenta v letech 1998-1999. Oslabení ústavní pozice prezidenta bylo provedeno především na základě negativní zkušenosti s koexistencí prezidenta Kováče a premiéra Mečiara v devadesátých letech, která způsobila mnoho problémů.

Konstrukce prezidenta Slovenské republiky je tedy příkladem toho, že vůle ústavodárce může jít v případě společenské potřeby do značné míry proti poznatkům ústavněprávní teorie.

5.5 POLSKO

Současné Polsko představuje parlamentní systém se silnými prezidentskými prvky a dle teoretické klasifikace lze jeho ústavní systém řadit jak mezi systémy parlamentní, tak poloprezidentské.

Historicky Polsko osciluje mezi převahou parlamentu a prezidenta. Zatímco v meziválečném období dominoval Parlament, po roce 1989 velmi posílil prezident. Toto posílení bylo způsobeno ústavními změnami (posílením prezidentských pravomocí, ale i řadou nejednoznačných formulací v prozatímní, tzv. „Malé Ústavě“ z r. 1992), ale zároveň posílením jeho legitimity zavedením přímé volby a rovněž osobností tehdejšího prezidenta Walesy, který usiloval o získání co největšího podílu na moci a využíval k tomu všech

[62] Cibulka, Lubor, Ústava SR- vznik a vývoj in Klíma, Karel , Jirásek, Jiří, Pocta Jánu Gronskému, str. 342.

možností, které mu Ústava nabízela[63]. Ačkoliv se po zvolení nového prezidenta střety mezi prezidentem a vládou uklidnily, byla tato zkušenost při tvorbě řádné Ústavy reflektována. Proto byly v této Ústavě[64] oslabeny prezidentské exekutivní pravomoci na úkor vlády. Proto v současnosti někteří autoři zpochybňují poloprezidentskou povahu Polské republiky a kloní se spíše k názoru, že se jedná o systém parlamentní, či o „racionální parlamentarismus“[65].

Podstatou současného uspořádání je tzv. „dvojí vedení“ (dual leadership), kdy si v rámci moci výkonné[66] konkurují přímo zvolený prezident a vláda, odvozující svůj mandát od dolní komory Parlamentu (Sejmu).

Parlament je dvoukomorový a je tvořen Sejmem a Senátem, dohromady jsou obě komory nazývány „Národní shromáždění“. Legitimita vlády však vychází pouze ze Sejmu.

Silná legitimita prezidenta republiky je dána už přímým způsobem jeho volby. Vedle pravomocí obvyklých pro hlavu státu (vyplývajících např. z čl. 126, označujícího prezidenta proklamativně za dohlížitele nad suverenitou státu, nebo čl. 139, řešící problematiku práva udělování milostí a amnestií) disponuje i mnoha pravomocemi exekutivními. Čl. 133 upravuje prezidentské pravomoci v oblasti zahraniční politiky, čl. 134 pravomoci v politice obranné, čl. 140 jeho právo předkládat návrhy parlamentu a čl. 144 problematiku prezidentských aktů.

Tento článek se zabývá jednou ze zásadních otázek vztahu prezidenta a vlády - otázkou kontrasignací prezidentských aktů vládou. Odst. 2 negativně vymezuje okruh aktů, které musí být kontrasignovány členem vlády. Odst. 3 pak uvádí taxativní výjimky z tohoto negativního vymezení.

Kompetenční spory mezi vládou a prezidentem jsou řešeny negativním vymezením pravomocí vlády. Pokud není pravomoc výslovně dána prezidentu nebo jinému exekutivnímu orgánu, disponuje s ní vláda.

Prezident může zasáhnout do jmenování vlády výrazněji, nežli prezidenti v parlamentním systému obvykle mohou[67]. Ještě před jmenováním vlády musí být s prezidentem konzultováno jmenování ministrů zahraničí, vnitra a obrany, což lze chápat jako faktické naplnění jeho role zástupce státu navenek a jeho role vrchního velitele ozbrojených sil. Do procesu jmenování vlády však může zasáhnout ještě významněji díky svému oprávnění navrhnout v prvním kole parlamentu, respektive jedné jeho komoře- vláda

[63] Kubát, Michal, Prezident v politickém systému Polska, in Novák, Miroslav, Brunclík, Miloš, Postavení hlavy státu, str. 123
[64] Klokočka, Vladimír, Ústavy států EU, díl II, str. 182-239
[65] Klokočka, Vladimír, Ústavní systémy evropských států, str. 228
[66] Kubát, Michal, Postavení prezidenta v politickém systému Polska, in Novák, Miroslav, Brunclík, Miloš, Postavení hlavy státu, str. 128
[67] Klokočka, Vladimír, Ústavní systémy evropských států, str. 227

žádá o důvěru pouze Sejm, svého kandidáta na premiéra. Pokud Sejm kandidáta neschválí absolutní většinou hlasů, vybírá v druhém kole premiérského kandidáta Sejm. Pokud ani tentokrát není premiér zvolen absolutní většinou, přechází možnost výběru kandidáta opět na prezidenta, ovšem tentokrát stačí k jeho schválení souhlas většiny z přítomných poslanců. V opačném případě přechází právo výběru kandidáta na Sejm a tento kandidát může být zvolen opět většinou z přítomných poslanců. Pokud se ani v tomto případě nepodaří premiéra schválit, má prezident možnost buď rozpustit Sejm, nebo jmenovat vládu na dobu 6 měsíců.

Prezident republiky může být odvolán na základě procesu impeachmentu, upraveného v Ústavě[68]. Pokud je prezident republiky odvolán, nebo není schopen vykonávat svůj úřad, zastupuje ho ve funkci maršálek (předseda) Sejmu[69].

V rámci parlamentní demokracie poněkud silnější pozice prezidenta je kromě způsobu volby, zakládající velmi silný mandát, dána i osobní popularitou jednotlivých prezidentů. Nepřehlédnutelným faktorem je i popularita prezidentských voleb, při kterých je dosahováno nejvyšší volební účasti ze všech voleb v Polsku. Proto Polsko dnes lze zařadit na pomezí parlamentního a poloprezidentského systému.

V nedávné minulosti se, především v souvislosti s problematickou a místy až ostudnou koexistencí prezidenta Kaczynského s vládou premiéra Tuska, začalo uvažovat o dalších změnách polského ústavního systému. Tyto změny měly směřovat k posílení pozice vlády a Polsko by se tak zřejmě definitivně zařadilo mezi parlamentní republiky. Po nástupu nového, k vládě vstřícnějšího, prezidenta ovšem tyto názory utichly.

5.6 FRANCIE

Pozoruhodným je z hlediska pozice prezidenta v rámci exekutivy ústavní systém Francie. Francouzský ústavní systém je považován za typický příklad „poloprezidentského“ systému, kombinujícího jednotlivé prvky parlamentní a prezidentské republiky.

Historicky byla Francie parlamentní republikou s velmi slabým prezidentem. V druhé francouzské republice (1848-1852) byl prezident volen přímo, ale byl z výkonu své funkce neodpovědný. V Ústavě třetí francouzské republiky měl prezident garantováno právo zákonodárné iniciativy a suspenzivního veta, veškerá svá rozhodnutí si však musel nechat kontrasignovat členem vlády. Jmenoval vládu, která však byla odpovědná parlamentu (oběma jeho komorám). Vývojem ústavního systému třetí republiky byla jeho pozice ještě oslabena. Změny v pojetí prezidentského úřadu byly vyvolány především úřadováním prezidenta Mac

[68] Ústava Polské republiky, čl. 145
[69] Ústava Polské republiky, čl. 131

Mahona, který byl orientován spíše monarchisticky a pokoušel se pozměnit pojetí prezidentského úřadu podle svých představ. Tyto snahy byly odmítnuty a k zabránění dalším podobným pokusům byla faktická pozice prezidenta republiky ještě více oslabena.

Pozice prezidenta republiky byla ještě více oslabena v Ústavě čtvrté republiky. Prezident byl volen nepřímo parlamentem, byl ze své funkce neodpovědný a veškerá svá rozhodnutí si musel nechat kontrasignovat členem vlády. Měl právo suspenzivního veta. Jmenoval předsedu vlády, nikoliv však její ostatní členy (to činil premiér sám).

Aktuální úpravu představuje Ústava páté republiky[70]. Ta představovala zásadní zvrat, neboť se ústavodárce rozhodl opustit čistě parlamentní systém a nahradit ho specifickým systémem, který je pro charakteristické prolínání prvků parlamentního a prezidentského systému považován za typický příklad systému poloprezidentského. Důvodem byla negativní zkušenost, zejména z období čtvrté republiky, s nestabilitou a neefektivitou čistě parlamentního ústavního uspořádání. Poloprezidentský systém páté republiky, který velmi výrazně posiloval pravomoci prezidenta na úkor vlády, byl zpočátku akceptován především díky autoritě prezidenta de Gaula a negativní zkušenosti s předchozím systémem. Postupně byly zaváděny další prvky, posilující postavení prezidenta bez ohledu na osobnost aktuálního prezidenta (např. zavedení přímé volby v roce 1962[71]) a systém začal být veřejností respektován pro svou funkčnost[72], třebaže vzhledem ke své specifičnosti rovněž přinesl nejasnosti a kompeteční spory.

Podle některých názorů prodělal tento hybridní systém obousměrný vývoj, když za úřadování prezidentů De Gaula a Pompidoua docházelo k posilování prezidentských prvků, zatímco za dalších prezidentů začaly naopak posilovat prvky parlamentního systému. Důkazem je i zkušenost kohabitace[73].

Prezident má v rámci exekutivy významnou pozici. Má dohlížet na dodržování Ústavy[74], je volen nezávisle na parlamentu[75], má právo (vedle poslanců) podávat návrhy na změnu Ústavy. Se svými iniciativami se může obracet i přímo na občany vypsáním referenda.

Vláda je dle této úpravy samostatný exekutivní orgán, vykonávající svou funkci paralelně vedle prezidenta. Vláda je odpovědná parlamentu[76]. Vzájemný vztah obou exekutivních orgánů je velmi významnou otázkou. Prezident jmenuje z vlastní iniciativy

[70] Klokočka, Vladimír, Wagnerová, Eliška, Ústavy států EU, díl I, str. 112-141
[71] Klokočka, Vladimír, Ústavní systémy evropských států, str. 206
[72] Sartori, Giovanni, Srovnávací ústavní inženýrství, str. 131
[73] Klokočka, Vladimír, Ústavní systémy evropských států, str. 208
[74] Ústava Francouzské republiky, čl. 5
[75] Ústava Francouzské republiky, čl. 6
[76] Ústava Francouzské republiky, čl. 20, 49, 50

předsedu vlády, na jeho návrh pak i ostatní členy[77]. Předsedá tzv. ministerské radě, užší formě vlády, tvořené prezidentem, premiérem a ministry financí, zahraničí, vnitra a obrany. Zároveň má právo rozpustit parlament. Všechny jeho úkony mimo pravomocí taxativně vymezených v čl. 19 Ústavy musí být kontrasignovány. Mezi tyto taxativně vymezené pravomoci patří pravomoci podle čl. 8,11, 12, 16, 18 a podle čl. 54, 56 a 63 (pravomoci týkající se jeho působení v rámci Ústavní rady).

Zajímavý rozpor nabízí francouzská Ústava v otázkách obrany státu. Podle čl. 21 je za obranu státu odpovědný premiér, podle čl. 15 je však prezident vrchním velitelem armády a mimoto předsedou Národní bezpečnostní rady.

Pokud prezident není schopen plnit své povinnosti, přechází jeho pravomoci na předsedu Senátu, druhé komory Parlamentu. Ten však nedisponuje prezidentským právem předkládat zákony k posouzení referendu a rozpouštět Sněmovnu. Pokud ani předseda Senátu není schopen vykonávat funkci, zastupuje ho při výkonu prezidentských pravomocí vláda[78].

Silný mandát francouzského prezidenta je dán i možností jeho odvolání. Prezident může být stíhán pouze za své úřední činy (touto otázkou se ústavní právníci zabývali zejména v době prezidentury J. Chiraca, s jehož osobou byla spojována řada afér nesouvisejících s výkonem funkce prezidenta republiky). Stíhání prezidenta republiky může být iniciováno porušením prezidentských povinností, které je zjevně neslučitelné s důstojností funkce. Proces jeho stíhání je veden před tzv. Vyšším dvorem, který je jediný oprávněn k destituci prezidenta republiky. Vyšší dvůr je specifický orgán, vzniklý jednorázovým sloučením obou komor Parlamentu. Proces před ním probíhá na základě schválení návrhu na stíhání prezidenta oběma parlamentními komorami. Již schválením tohoto návrhu oběma komorami dochází k dočasnému (do rozhodnutí Vyššího dvora) pozastavení výkonu funkce prezidenta, která v souladu s Ústavou přechází na předsedu Senátu.

V roce 2008 byla ve Francii provedena úprava pravomocí prezidenta republiky, která oslabila jeho pozici a posunula francouzský ústavní systém blíže k parlamentní republice. Tím jen potvrdila trend naznačený prof. Klokočkou.

5.7 RUSKO

Kombinaci prvků parlamentní a prezidentské republiky představuje i Ústava Ruské federace. Od vývoje prezidentského úřadu ve Francii se však zcela odlišuje svým historickým vývojem i východisky.

---

[77] Ústava Francouzské republiky, čl. 8
[78] Ústava Francouzské republiky, čl. 7

Prezident Ruské federace zárukou Ústavy RF, její suverenity, nezávislosti a celistvosti[79], k čemuž je rovněž oprávněn přijímat opatření, takže se nejedná o ustanovení proklamativního rázu, bez možnosti jej v ústavní praxi naplňovat. Na základě toho mu některé názory připisují postavení nejsilnějšího orgánu celého úst. systému[80]. Významnou pravomocí je rovněž „stanovení základních směrů vnitřní a zahraniční politiky Ruské federace“. Jakkoliv se nejedná o přesně specifikované oprávnění, nabízí prezidentovi mnoho možností prosazovat svojí vůli. Mimoto disponuje řadou exekutivních pravomocí. Je oprávněn předsedat schůzím vlády Ruské federace, rozhodovat o odstoupení vlády, navrhovat parlamentu (resp. státní Dumě- dolní komoře parlamentu) jmenování a odvolání předsedy ústřední banky, Radě federace (druhá komora parlamentu) podává návrhy na jmenování soudců Ústavního soudu, Nejvyššího soudu RF a generálního prokurátora RF. Dále zřizuje Radu bezpečnosti RF a sám jí předsedá. Disponuje rovněž zákonodárnou iniciativou a právem vyhlašovat referendum. Nad rámec důsledné dělby moci a obvyklých zvyklostí prezidentských republik je oprávněn procesem popsaným v Ústavě rozpouštět Státní dumu.

Silná pozice prezidenta je vyvažována právy zákonodárné moci (státní Dumy) zasahovat do oblasti exekutivy, čímž je prolomena důsledná dělba moci, typická pro prezidentský systém. Jedná se o pravomoc vyslovení souhlasu s jmenováním předsedy vlády a institut vyslovení důvěry, případně nedůvěry vládě. Tato pravomoc moci zákonodárné je ovšem kompenzována pravomocí prezidenta federace v případě trojnásobného odmítnutí kandidáta na předsedu vlády ze strany Státní dumy. V takové situaci je prezident oprávněn jmenovat předsedu vlády, rozpustit Státní dumu a vypsat nové volby.

Jedná se o hybridní systém, kombinující prvky republiky parlamentní a prezidentské[81], ovšem s převahou prvků prezidentského systému. O inklinaci k prezidentskému systému svědčí zejména důsledné oddělení výkonné a zákonodárné moci[82]. Toto oddělení však není natolik striktní jako u čistě prezidentských systémů, neboť nabízí některé prvky vzájemné kontroly mezi výkonnou a zákonodárnou mocí, typické pro republiku parlamentní. Výkonná moc je vedle prezidenta vykonávána též vládou, jejíž ústavní zakotvení je rovněž hybridem mezi parlamentní a prezidentskou republikou. Předsedovi vlády je vyslovována důvěra státní Dumou, dolní komorou parlamentu, a ta rovněž může vládě vyslovit nedůvěru. Funkční období vlády je vázáno na funkční období státní Dumy. Vláda tedy odvozuje svůj mandát od moci zákonodárné, což je typický znak parlamentního systému. Zároveň však má na ustavení

[79] Ústava Ruské federace, čl. 80
[80] Klokočka, Vladimír, Ústavní systémy evropských států, str. 224
[81] Klokočka, Vladimír, Ústavní systémy evropských států, str. 220
[82] Ústava Ruské federace, čl. 10

vlády a její působení významný vliv prezident Ruské federace. Ten je oprávněn navrhnout Státní dumě předsedu vlády, který následně požádá o její důvěru. V ústavním systému Ruské federace se navíc nejedná o formální jmenování bez možnosti uplatnění vlastní vůle, jako je tomu v jiných ústavních systémech, ale o řádné rozhodnutí, jímž prezident federace projevuje svou vůli a přijímá za něj zodpovědnost. Navíc je v případě trojnásobného odmítnutí schválení jeho kandidáta ze strany státní Dumy oprávněn jmenovat premiéra který nemusí žádat o důvěru státní Dumy. Dále je oprávněn odvolat předsedu vlády. Tím získává značný vliv na ustavení vlády Ruské federace, druhého ústředního vrcholného exekutivního orgánu Ruské federace. Někteří na základě těchto skutečností dovozují dokonce heterogenní povahu vládní legitimity[83].

Výkonná moc Ruské federace je tak vykonávána zčásti vládou, která odvozuje svůj mandát od moci zákonodárné, ovšem její ustavení může významným způsobem ovlivňovat i prezident Ruské federace. Vedle vlády existuje ještě druhý vrcholný ústřední exekutivní orgán- prezident Ruské federace. Dualita vrcholných ústředních exekutivních orgánů je typická spíše pro parlamentní republiky, ovšem postavení prezidenta Ruské federace je od prezidenta v parlamentní republice velmi odlišné. Prezident Ruské federace je volen přímo na období čtyř let dvoukolovým systémem a tato volba mu zakládá velmi silný mandát. Ten se v ruském ústavním systému promítá do značné šíře pravomocí. Prezident může významným způsobem zasahovat do ustavení druhého ústředního vrcholného exekutivního orgánu- vlády. Mimoto je sám nadán mnoha exekutivními pravomocemi. Dále má značný neformální vliv na tvorbu zahraniční a vnitřní politiky (což významně ovlivňuje výkon exekutivy) na základě čl. 80 Ústavy.

V ruském ústavním systému více než v jiných systémech třeba zohledňovat faktor osobnosti úřadujícího prezidenta. Je nepřehlédnutelné, že reálná moc prezidenta republiky byla (při stejné ústavní úpravě) odlišná za prezidentování dominantního prezidenta Putina a za současného úřadování méně výrazného prezidenta Medveděva, vystavenému silnému tlaku Vladimíra Putina v pozici předsedy vlády. Dokazuje to významnou závislost mocenského uspořádání na osobnostních předpokladech úřadujících orgánů, která je pro ruský stát dlouhodobě charakteristická.

Ústavní systém Ruské federace je pozoruhodnou kombinací prvků prezidentské a parlamentní republiky, vycházející z kombinace poznatků ústavně- právní teorie a

[83] Klokočka, Vladimír, Ústavní systémy evropských států, str. 221

specifických (dlouhodobých i krátkodobých) historických zkušeností Ruska. S ohledem na poměrně krátkou dobu užívání je těžké posuzovat funkčnost tohoto specifického systému.

Ruský ústavní systém je významně ovlivněn specifickou zkušeností a z ní vyplývající „společenskou poptávkou“ ruské společnosti. Tato zkušenost je dominantním zdrojem současné ústavní úpravy Ruské federace, která méně než jiné ústavní systémy zohledňuje poznatky ústavněprávní teorie. Lze hovořit o naprosto specifickém systému, který by byl v podmínkách jiné společnosti pravděpodobně zcela nepoužitelný.

5.8 SHRNUTÍ

Systém parlamentní republiky vznikl a prosadil se takřka výhradně v evropském kontinentálním civilizačním okruhu. Toto teritorium prošlo z celosvětového hlediska velmi specifickým kulturním a státoprávním vývojem a je pravděpodobné, že existuje vztah mezi touto zkušeností a ustavením konceptu parlamentní demokracie[84].

Teoretické poznatky jsou však v konkrétních ústavních systémech zohledňovány v odlišné míře. Existují ústavní systémy velmi blízké teoretickým konceptům, ale i systémy, které se od nich značně odlišují.

Ve všech evropských zemích, jejichž systémy se tato práce zabývala, nebyly při vzniku a změnách Ústavy hlavním zdrojem teoretické ústavně- právní koncepty, ale spíše „společenská poptávka“ ve smyslu vůle lidu- suveréna. Příkladem mohou být změny postavení prezidenta republiky na Slovensku, kdy byl jeho mandát výrazně posílen zavedením přímé, dvoukolové volby a současně mu byly omezeny pravomoci, čímž byla oslabena jeho ústavní role. Tyto kroky, z hlediska ústavněprávní teorie nekoncepční, byly učiněny na základě společenské poptávky. Proto je otázkou, do jaké míry je konstitucionalistická teorie skutečným zdrojem živého ústavního práva a od jaké míry je pouze inspirativní pomůckou při tvorbě funkčního ústavního systému, který je však vytvářen na základě požadavků společenské poptávky.

Podoba ústavního systému je tvořena především na základě vůle lidu- suveréna, která je ovlivňována historickou zkušeností, aktuálními potřebami společnosti, ale i společenskými zvyklostmi a dalšími specifiky dané země. Na základě této poptávky je vybrán nejvhodnější ústavní systém, který je poté v případě potřeby na základě specifických požadavků modifikován. Konstitucionalistická teorie tak slouží především jako prostředek k efektivní aplikaci společenské vůle v ústavní praxi.

[84] Klíma, Karel, Ústavní právo, str. 120

6

PREZIDENT REPUBLIKY

V ČESKOSLOVENSKÉM A ČESKÉM ÚSTAVNÍM PRÁVU

Tato kapitola nastiňuje historický vývoj vztahu prezidenta republiky a moci výkonné, který podstatně ovlivňuje současnou podobu tohoto vztahu. Podle některých názorů právě specifický vývoj institutu československého prezidenta zapříčinil některá specifika současné podoby tohoto vztahu.[85]

6.1 ÚSTAVNÍ VÝVOJ V POČÁTCÍCH ČS. STÁTNOSTI

O československém ústavním systému lze poprvé hovořit po přijetí tzv. prozatímní Ústavy, přijaté 13.11.1918 pod č. 37/1918 Sb[86]. Ta odstranila provizorium ustavené 6.11.1918, konstruované pro první dny republiky. Tento zákon ustavil jednotu moci (zákonodárné i výkonné, částečně i soudní) a delegoval ji na Národní výbor.

Jakkoliv byl z hlediska československé státnosti zákon. č. 11/1918 Sb. klíčovým, z hlediska dělby moci tento zákon ustavoval pouhé provizorium. Vzhledem k tehdejší zmatečné situaci byl jediným orgánem schopným vykonávat moc Národní výbor, proto na něj byla delegována veškerá moc. Toto provizorium vycházelo z principu jednoty moci, kdy Národní výbor vykonával moc zákonodárnou, výkonnou a částečně i soudní (vykonával a i fakticky využíval právo amnestie, tradičně náležející hlavě státu).

V zákoně č. 11/1918 Sb. nebylo ještě rozhodnuto ani o státní formě Československa. O té mělo až následně rozhodnout Národní shromáždění ve spolupráci s exilovou Československou národní radou (skupina kolem T.G. Masaryka), v té době již i mezinárodně uznanou za prozatímní československou vládu. Následně měla být forma státu ustanovena v novém ústavním dokumentu, který by překonával provizorní úpravu zákona č. 11/1918 Sb.

Tímto dokumentem byla tzv. prozatímní Ústava, č. 37/1918 Sb[87]. Zde se poprvé řešila problematika dělby moci. Někteří teoretici označovali systém ustavený touto Ústavou jako „vládu parlamentu“. Tato Ústava vycházela z teorie jednoty moci, kterou disponovalo Národní shromáždění (Parlament československé republiky, do nějž se na základě čl. 1 této

[85] Pavlíček, Václav in K deseti letům Ústavy, str. 87
[86] Gronský, Ján, Komentované dokumenty I, str. 53
[87] Gronský, Ján, komentované dokumenty I, str. 53- 56

Ústavy transformoval Národní výbor). Dle pozdějšího názoru Nejvyššího správního soudu byl touto konstrukcí právně posvěcen faktický stav vzniklý 28.10.1918, kdy veškerou moc uchopil Národní výbor. Výkonná moc byla vykonávána vládou. Ta však byla pouhým výborem Národního shromáždění a např. F. Weyr přirovnal její vztah k Parlamentu ke vztahu členské schůze a výboru spolku.

Konstrukce jednoty moci, vytvořená do značné míry účelově pro zmatečné období prvních dnů republiky, byla definitivně opuštěna až novelou prozatímní Ústavy 271/1919 Sb. v květnu 1919[88]. Na jejím základě došlo poprvé k dělbě moci a vytvořila systém, odpovídající teoretickému konceptu parlamentní republiky. Tato novela posílila v rámci moci výkonné především pozici prezidenta republiky, který získal některá oprávnění (účastnit se a předsedat schůzím vlády). Zároveň byly podrobněji specifikovány pravomoci ostatních orgánů, např. Národního shromáždění.

Pravomoci prezidenta republiky a jeho vztah k vládě byly poprvé vymezeny v Prozatímní Ústavě 37/1918 Sb. V systematice Ústavy byla prezidentovi vyčleněna vlastní rubrika mimo oddíl výkonné a nařizovací moci, čímž byla formálně vyjádřena jeho nepříslušnost k výkonné moci. Byla stanovena kontrasignace každého vládního aktu prezidenta republiky členem vlády.

Prezident byl volen nepřímo, dvoutřetinovou většinou přítomných poslanců Národního shromáždění, přičemž těch musela být přítomny rovněž dvě třetiny. Toto poměrně vysoké kvorum z hlediska síly prezidentského mandátu poněkud kompenzovalo fakt, že Národní shromáždění nevzešlo z voleb a proto byla jeho legitimita (a rovněž legitimita jím zvoleného prezidenta) pochybnější nežli v případě řádně zvoleného zákonodárného sboru. Provizornost úpravy pozice prezidenta republiky naznačoval i fakt, že funkční období prezidenta zvoleného podle této Ústavy bylo omezeno do doby zvolení prezidenta podle Ústavy řádné. Významnou prezidentskou pravomocí (především k historickým okolnostem právě skončené války) byla pravomoc vrchního velení armádě, a v oblasti moci soudní tradiční prerogativ hlavy státu udělování milosti a amnestie.

Zařazení prezidenta republiky mimo exekutivní moc nebylo pouze formálním, neboť skutečně odpovídalo i šíři jeho pravomocí. Prezident disponoval pravomocemi patřícími k tradičním výsadám hlavy státu. Některé z nich měly větší význam vzhledem ke specifické historické situaci, ovšem ani jedna z nich nebyla pravomocí exekutivní povahy. I absolutně

[88] Gronský, Ján, Komentované dokumenty I, str. 53

pojatá konstrukce spolupodpisu rozhodnutí prezidenta republiky členem vlády svědčí o vůli ústavodárce zcela oddělit prezidenta republiky od moci výkonné a jejich úkolů.

Vláda, která se tak stala jediným ústředním exekutivním orgánem, byla velmi silně vázána na vůli parlamentu. Nejen za platnosti prozatímní Ústavy 37/1918 Sb., ustavující dle některých názorů „vládu parlamentu“, ale i po novele její 271/1919 Sb. byla vláda, včetně předsedy, volena Národním shromážděním. To zároveň mohlo vládu odvolat, a to pouhou prostou většinou hlasů. Toto nezvykle nízké kvorum mohlo být zapříčiněno tím, že ústavodárce předvídal, že ve zmatečné poválečné době může být účast poslanců Národního shromáždění velmi komplikovaná (a tudíž by při vyšším kvoru, např. absolutní většině, mohlo být projevení vůle Národního shromáždění velmi složité), ale rovněž je možné, že tím chtěl usnadnit odvolávání vlády Národním shromážděním a tím ji ještě více podřídit vůli zákonodárné moci. První možnost se nezdá příliš pravděpodobnou i s ohledem na fakt, že pro volbu prezidenta republiky ústavodárce vyžadoval přítomnost dvou třetin poslanců. Až druhou novelou Ústavy byla pravomoc jmenování (a propouštění) členů vlády dána prezidentu republiky. Národní shromáždění však stále mohlo vládě vyslovit nedůvěru.

Celkově lze říci, že dle prozatímní Ústavy a všech jejich novel byla výkonná moc, představovaná výhradně vládou, velmi výrazně podřízena moci zákonodárné. Ačkoliv se v důsledku novel již nejednalo o „vládu parlamentu“, stále mělo Národní shromáždění velmi významný vliv na fungování vlády a ta mu byla velmi silně podřízena. Prezident byl z moci výkonné vyňat, a to jak formálně, tak i fakticky (náplní své funkce). Zároveň se (i díky osobnosti prvního prezidenta T.G. Masaryka) začala tvořit zvyklost, podle které politický vliv prezidenta republiky vycházel spíše z jeho neformální autority nežli z ústavně garantovaných kompetencí. Tím byl v Československu nastolen ústavní systém parlamentní demokracie, který se stal tradicí a vycházely z něj všechny další demokratické Ústavy.

6.2 ÚSTAVA 1920

Tou následující byla Ústava z roku 1920, přijatá ústavodárným Národním shromážděním[89]. Byla tvořena v intenzivní spolupráci tehdejších politických špiček (zejména ministra vnitra Švehly) s nejrenomovanějšími právníky (hlavním tvůrcem textu byl prof. Jiří Hoetzel[90]). Tento způsob tvorby konstituce byl některými skupinami kritizován jako kabinetní a Ústava sama byla označována za naoktrojovanou (i vzhledem k tomu že byla schvalována nezvoleným Národním shromážděním, ve kterém navíc nebyly dostatečně zastoupeny

[89] Gronský, Ján, Komentované dokumenty I, str. 71- 106
[90] Gronský, Ján, Komentované dokumenty I, str. 71

národnostní menšiny), ovšem na druhou stranu je třeba říci, že se tento způsob tvorby příznivě podepsal na kvalitě textu, díky čemuž je tato Ústava dodnes řadou teoretiků považována za nejkvalitnější a nejvyváženější v dějinách československé a české ústavnosti.

Základní konstrukce dělby moci vycházela z parlamentního charakteru československé republiky. Ačkoliv již byl (novelou 37/1919 Sb.) překonán prvotní koncept vlády Parlamentu, stále byl preferován koncept silné zákonodárné moci a v rámci moci výkonné dominantní pozici vlády, závislé na důvěře parlamentu. Dominance zákonodárné moci pak byla ještě posílena konstrukcí, podle které je moc soudní vázána výhradně zákony, tedy projevy vůle zákonodárné moci.

Oblast exekutivy byla upravena specificky vzhledem k tomu že vláda byla formálně oddělena od ministerstev, která byla v Ústavě upravena společně s nižšími správními úřady. Toto rozčlenění má svou logiku, neboť ministerstva se svou povahou specializovaných orgánů blížila těmto správním úřadům spíše než vládě, mající povahu ústředního vrcholného orgánu. Atypické bylo spíše formální oddělení ministerstev od vlády.

V oblasti výkonné moci byla vládě udělena tzv. univerzální kompetence (čl. 64, odst. 2)[91]. Ta reflektovala teoretický koncept negativního „zbytkového“ vymezení pravomocí exekutivy, podle kterého do kompetence výkonné moci spadá vše, co nespadá do kompetence moci zákonodárné nebo soudní. V praxi se tato univerzálnost projevuje tím že vláda je vázána zákony a rozhodováním soudů, jinak má při výkonu svých pravomocí volnou ruku. Její role byla definována jako „kontinuální vedení státu“.

Vláda měla možnost zasahovat rovněž do normotvorby. Nejvýznamnější pravomocí v této oblasti byla možnost zákonodárné iniciativy, kterou vláda velmi často využívala (drtivá většina návrhů zákonů pocházela od vlády). Vláda disponovala rovněž normotvornou kompetencí na podzákonné úrovni. Na základě zákonů a v jejich rámci přijímala nařízení- podzákonné normativní právní normy.

Prezident republiky byl na rozdíl od prozatímní Ústavy v systematice Ústavy formálně začleněn do moci výkonné. Jeho funkce byla upravena v rámci III. hlavy, nazvané „moc vládní a výkonná“. Přes tento formální posun však oproti předchozí úpravě nedošlo k významné změně ústavního zakotvení funkce prezidenta republiky a z hlediska pravomocí prezident fakticky zůstal mimo exekutivu.

Základem ústavní konstrukce úřadu prezidenta byla především jeho neodpovědnost. Ta měla důsledek na výkon prezidentských aktů v oblastech spadajících pod moc výkonnou.

[91] Gronský, Ján, Komentované dokumenty I, str. 91

Tyto akty musely být kontrasignovány členem vlády a vláda za ně následně přebírala odpovědnost. Povinnost kontrasignace se vztahovala na všechny prezidentovy exekutivní akty. V průběhu ústavního vývoje se navíc objevily spory ohledně rozsahu oblasti povinné kontrasignace. Tyto spory vyplývaly především z nejasné formulace čl. 66, věty druhé: „Z projevů jeho, souvisejících s úřadem prezidentovým, odpovídá vláda[92]“ Podle některých názorů totiž tato povinnost překračovala oblast právních aktů a týkala se např. i písemných poselství prezidenta parlamentu. Pravomoci prezidenta byly (na rozdíl od pravomocí vlády) vymezeny taxativně.

Dle čl. 64 mezi pravomoci prezidenta republiky patřilo[93]

- zastupování státu navenek
- prohlašování válečného stav, vypovídání války s předchozím souhlasem Národního shromáždění
- svolávání a rozpouštění Národního shromáždění
- právo veta, podepisování zákonů
- podání zprávy o stavu republiky Národnímu shromáždění, případně s možností doporučit k úvaze určitá opatření
- jmenování a propouštění ministrů

Ústava se nechala v oblasti dělby moci velmi výrazně inspirovat zejména Ústavou 3. francouzské republiky. Obě Ústavy nastolovaly parlamentně republikánský koncept dělby moci s velmi slabým prezidentem. Odlišnosti se objevily v odnětí prezidentského práva promulgovat zákony a disponovat zákonodárnou iniciativou. Naopak nad rámec Ústavy francouzské 3. republiky získal československý prezident právo rozpouštět Parlament.

O komplexnosti Ústavy svědčí nejen její příznivé hodnocení ze strany právních teoretiků, ale i fakt že po celou dobu své platnosti nebylo do jejího textu zasahováno žádnou novelou. Zato však byla její koncepce v oblasti dělby moci významně ovlivněna přijetím zákona o mimořádné moci nařizovací roku 1933. Tento zákon přenesl v několika důležitých oblastech zákonodárnou pravomoc z parlamentu na vládu. Jakkoliv je možné považovat tuto úpravu vzhledem ke konkrétním reáliím (ohrožení republiky vnějšími nepřáteli i vnitřními problémy) za opodstatněnou a jakkoliv její využití nezměnilo parlamentní charakter republiky, jednalo se o vychýlení rovnováhy mezi zákonodárnou a výkonnou mocí, nastolené Ústavou roku 1920.

Ačkoliv se v průběhu platnosti této Ústavy objevily některé komplikace, netýkaly se otázky dělby moci. Ta byla po celé období první republiky (s výjimkou výše zmíněného

[92] Gronský, Ján, Komentované dokumenty I, str. 91
[93] Gronský, Ján, Komentované dokumenty I, str. 90-91

zákona) stabilní a ani v rámci ústavních zvyklostí či judikatury nedošlo k posunu, který by významnějším způsobem ovlivnil dělbu moci či dokonce parlamentní charakter republiky.

Spíše lze hovořit o posílení trendů, k nimž docházelo již za platnosti prozatímní Ústavy. Zejména se jedná o vnímání prezidenta republiky jako hlavy státu, která svou prestiž a vliv, kterou významně uplatňuje při svých zásazích do každodenní politiky, odvozuje ze své osobní autority, nikoliv z šíře svých ústavních pravomocí. V této době se začal vyhrocovat rozpor mezi slabou ústavní rolí prezidenta republiky a jeho silnou neformální pozicí, který byl velmi významný za prezidentů Masaryka i Beneše.

Specifickým způsobem k vývoji úřadu čs. prezidenta přispělo období exilové reprezentace v letech druhé světové války. Po celou dobu působení exilové vlády vykonával funkci exilového prezidenta Dr. Edvard Beneš. Do této funkce nikdy nebyl exilovou reprezentací Československa zvolen a nikdy se o toto zvolení ani neucházel, neboť zastával názor, že pouze pokračuje ve výkonu funkce, do níž byl zvolen již v roce 1935. Argumentoval, že jeho abdikace je neplatná, neboť byla vynucena hrozbou ze strany Německa po uzavření a přijetí Mnichovské dohody, tzn. že spojil kontinuitu Československa s kontinuitou svého úřadu[94]. Možná i z těchto příčin později Beneš důsledně prosazoval zneplatnění Mnichovské dohody od samého počátku[95].

Relevance prvního argumentu je velmi pochybná, neboť 1.10.1938 sdělil ministr zahraničí Kamil Krofta britskému a francouzskému velvyslanci v Praze, že Československá vláda tuto smlouvu přijala. Tento argument se také stal příčinou sporů mezi čs. exilovou vládou a britskou politickou reprezentací, která odmítala uznat neplatnost Mnichova od samého počátku a při jeho odmítnutí se opírala pouze o druhý argument. Když byla Československá exilová vláda 21.7. 1941 poprvé uznána britskou vládou, tehdejší britský ministr zahraničí lord Halifax výslovně upozornil Dr. Beneše, že z tohoto uznání nevyplývá souhlas britské vlády s Benešovou teorií kontinuity Československa.

Jakkoliv byl tento argument velmi problematický, čs. exilová vláda se jej držela a jednala, jakoby byl platný[96]. Důkazem je usnesení exilové vlády z prosince 1942, jímž se s ohledem na nemožnost uspořádání nové volby dle čl. 58, odst. 5 čs. Ústavy prodlužovalo funkční období prezidenta Beneše. To bylo podle čs. Ústavy sedmileté, tzn. exilová vláda až doposud navzdory abdikaci z 5.10.1938 odvozovala mandát prezidenta Beneše od voleb z prosice

[94] Kuklík, Jan, Mýty a realita Benešových dekretů, str. 32
[95] Projev E. Beneše ve Státní radě 11.12.1940 in Beneš, Edvard, Šest let exilu, str. 254
[96] Projev E. Beneše ve Státní radě 11.12.1940 in Beneš, Edvard, Šest let exilu, str. 255

1935. Na základě tohoto prolongačního usnesení pak prezident Beneš vykonával svou funkci až do řádných voleb v roce 1945.

Mocenské uspořádání v exilové reprezentaci formálně vycházelo z československé Ústavy z roku 1920 (čímž měla být potvrzena teorie kontinuity čs. exilové reprezentace s první republikou[97]), ovšem reálně muselo být přizpůsobeno specifickým okolnostem. Prezident jmenoval předsedu i členy vlády (i jejich resorty), členy státní rady a po vzniku dalších institucí (Právní rada, Nejvyšší účetní a kontrolní úřad) i jejich členy. Členové vlády byli jmenováni s kontrasignací premiéra. Na rozdíl od běžných zvyklostí prezident republiky členy vlády vybíral zcela podle vlastní vůle, často za nesouhlasu ostatních předstatavitelů exilové reprezentace[98]. Státní rada byla považována za „symbol řádného parlamentního života“ a její jednací řád vycházel z jednacího řádu předválečné Poslanecké sněmovny, ovšem byla jmenovaným, nevoleným orgánem a fungovala jako poradní sbor prezidenta a pomocný kontrolní orgán, nikoliv klasický zákonodárný sbor[99]. Specifické uspořádání ústavních orgánů vycházelo z mimořádných okolností působení, ale rovněž z významu osoby prezidenta Beneše pro fungování exilové reprezentace, neboť obsazení všech orgánů prozatímního státního zřízení bylo de facto odvozováno od vůle exilového prezidenta. Důvodem tohoto uspořádání mohla být potřeba efektivního fungování těchto orgánů v komplikovaných podmínkách válečného exilu, ale roli při ustavování tohoto uspořádání mohla hrát i skutečnost, že osobní renomé a kontakty Dr. Beneše byly významným zdrojem legitimity čs. exilu.

6.3 ÚSTAVA 1948 („ÚSTAVA 9. KVĚTNA“)

Po druhé světové válce došlo v Československu k některým společenským změnám, které vyžadovaly reflexi i v ústavní listině. Vedly se polemiky, zda situaci řešit novelou Ústavy z roku 1920, nebo vytvořením nové Ústavy. Tyto diskuse dospěly v rozhodnutí vytvořit novou Ústavu, na které se začalo pracovat po volbách roku 1946 (Národní shromáždění, vzešlé z těchto voleb, bývá někdy označováno jako „ústavodárné“). K jejímu sepsání byl vytvořen parlamentní výbor, v němž byly proporcionálně zastoupeny jednotlivé strany, a rovněž expertní skupina, ve které zasedli např. profesoři Weyr, Hobza, Hoetzel, Peška či Kubeš.

Rozkol mezi jednotlivými stranami Národní fronty vedl k tomu, že nakonec byly představeny dva alternativní návrhy Ústavy. Jednalo se o návrh komunistický, který byl

[97] Projev E. Beneše ve Státní radě 11.12.1940 in Beneš, Edvard, Šest let exilu, str. 254
[98] Kuklík, Jan, Mýty a realita Benešových dekretů, str. 33
[99] Kuklík, Jan, Mýty a realita Benešových dekretů, str. 47

nakonec přijat, a návrh Národně socialistické strany, který představil ústavněprávní expert této strany, prof. Kubeš[100]. Existoval i návrh, vytvořený stranou lidovou[101].

Je zjevné, že všichni tvůrci nové Ústavy zamýšleli provést oproti Ústavě z roku 1920 mnoho změn, čímž by vyjádřili představu vize Beneše a dalších o „nové demokracii“. Další změny, mířící však zcela jiným směrem, byly provedeny po Únoru ´48, kdy komunisté ovládli československou politiku. Srovnání obou textů ukazuje, jakým směrem mířily ústavodárné práce v podmínkách „Národní fronty“ a jakým později po Únoru ´48.

V oblasti prezidenta republiky nejsou mezi oběma texty příliš zřejmé rozdíly, je patrné, že této části Ústavy nepřikládali komunisté příliš velký význam a takřka úplně ji převzali z předúnorového návrhu.

Podle obou těchto návrhů byl prezident republiky volen nepřímo Národním shromážděním, a to dvotřeninovou většinou za povinné přítomnosti dvou třetin poslanců. V případě, že se tímto způsobem dvakrát nepodařilo prezidenta zvolit, následovalo druhé kolo voleb, do kterého postupovali dva nejúspěšnější kandidáti z prvního kola (pravděpodobně z druhé volby), z nichž byl posléze zvolen ten, který získal více hlasů a v případě rovnosti následoval los.

Podle obou návrhů měl prezident vlastní hlavu Ústavy, čímž bylo systematicky vyjádřeno jeho oddělení od moci výkonné. Jednalo se o významný posun oproti Ústavě z roku 1920, kde byla funkce prezidenta republiky upravena ve stejné hlavě, jako moc výkonná.

Pravomoce prezidenta republiky byly vymezeny v čl. 74, odst. 1 Ústavy[102]. Mezi ty z nich, které přímo či nepřímo zasahovaly do oblasti moci výkonné patřilo:

- Zastupování státu navenek
- Svolávání a rozpouštění Národního shromáždění
- Podepisování zákonů (s možností vracet je NS s připomínkami)
- Jmenování členů vlády
- Právo účastnit se jednání vlády a předsedat jim
- Vrchní velení branné moci, s možností vyhlásit válku na základě rozhodnutí NS.

Čl. 74, odst. 2 omezil prezidentské exekutivní pravomoci negativním vymezením exekutivní moci vlády. Ta má disponovat veškerou výkonnou mocí, která není výslovně svěřena prezidentovi. Oba návrhy (národně socialistický i komunistický) počítaly s neodpovědností prezidenta. Za jeho exekutivní akty měla nést odpovědnost vláda.

---

[100] Gronský, Ján, Komentované dokumenty II, str. 250- 251
[101] Gerloch, Aleš, Hřebejk, Jiří, Zoubek, Ústavní systém ČR, str. 48
[102] Gronský, Ján, Komentované dokumenty II, str. 346- 349

Ačkoliv Ústava 9. května byla po Únoru částečně přepracována, přesto se v ní podařilo zachovat mnohé záměry, konstruované pro zcela jiné podmínky. I proto byla tato Ústava fasádou komunistického režimu v letech jeho největší brutality. Dnes se právní teoretici shodují, že v době její platnosti existovaly výrazné rozpory mezi psaným ústavním právem a reálnou ústavní praxí.

V oblasti ústavních orgánů a jejich pravomocí se tyto rozpory projevily zejména tím, že v Ústavě 9. května byly pravomoci jednotlivých ústavních orgánů kancipovány podle teoretických zásad dělby moci, zatímco v oblasti právní teorie se prosazovala originální myšlenka socialistické "jednoty moci".

Podle této konstrukce náleží veškerá moc v zemi lidu, který je suverénem. Ten svou moc přenáší na své zastupitele, tedy moc zákonodárnou. Moc ostatních orgánů (výkonná, soudní) je následně odvozována od moci zákonodárné[103]. Zákonodárná moc je tak primární.

Uplatňování této teorie mělo důsledky na živé ústavní právo např. ve zrušení Ústavního soudu. Komunisté ho odůvodňovali tvrzením, že žádný orgán nemůže stát nad parlamentem, který je zástupcem vůle lidu. Je nesporné, že pravým důvodem pro zrušení tohoto soudu byla snaha zamezit plnění jeho přezkumné role, ale teorie jednoty moci dodala tomuto kroku zdání legitimity.

V případě prezidenta republiky se tato teorie dle některých názorů[104] projevila posunem v chápání jeho odpovědnosti. Podle tohoto názoru byl prezident odpovědný lidu-nositeli moci, což se prakticky projevovalo i jeho členstvím v KSČ, kde ho mohly ovlivňovat stranické orgány. Ztráta důvěry strany pak vedla k dobrovolnému odstoupení prezidenta, což se stalo např. Antonínu Novotnému roku 1968[105]. Z odpovědnosti lidu pak někteří socialističtí teoretici dovozovali i odpovědnost Parlamentu, a tato konstrukce se stala ještě aktuálnější za platnosti následující ústavní úpravy, která naprosto nedostatečně řešila proces destituce prezidenta republiky[106].

Teorie jednoty moci se v čs. ústavním právu prosadila a stala se základem argumentace v odborných diskusích i utváření platného práva. Když v roce 1960 při přípravě nové Ústavy došlo k významnému omezení prezidentských pravomocí odejmutím práva veta, bylo to odůvodňováno neslučitelností s konceptem jednoty moci, podle kterého nemůže prezident oponovat vůli parlamentu[107].

---

[103] Gronský, Ján, Dokumenty II, str. 286
[104] Bobek, Michal, Molek, Pavel, Šimíček, Vojtěch, Komunistické právo v Československu, str. 324- 325
[105] Bobek Michal, Molek, Pavel, Šimíček, Vojtěch, Komunistické právo v Československu, str. 325
[106] Grónský, Ján, Komentované dokumenty III, str. 189
[107] Grónský, Ján, Dokumenty II, str. 401

6.4 ÚSTAVA 1960 („SOCIALISTICKÁ")

V roce 1960 byla jako zákon č. 100/1960 Sb. přijata nová československá Ústava, která poté platila až do zániku Československa roku 1992. Někdy bývá označována jako "socialistická", neboť v ní byl změněn název státu na "Československá socialistická republika" a později byla tato Ústava se změnou státu a proklamací o vybudovaném socialismu jednoznačně spojována.

Podle tehdejších socialistických teoretiků měla připravovaná Ústava reflektovat revoluční přestavbu společnosti, ale zároveň respektovat československá specifika. Základními zásadami, na kterých Ústavu vystavěli, byla svrchovanost pracujícího lidu a demokratický centralismus[108].

Kvalita této Ústavy odpovídala záměru jejich tvůrců, aby byl vytvořen dokument zcela reflektující realitu socialistické společnosti (tento záměr byl uskutečněn vlnou rekodifikací v první polovině šedesátých let, která byla přijetím nové Ústavy zahájena). Dnes mezi právními teoretiky existuje shoda, že tato Ústava odpovídala socialistické ústavní praxi mnohem více než předchozí dokument, vytvářený za zcela odlišných podmínek. Narozdíl od předchozí úpravy zde takřka neexistoval rozpor mezi psanou Ústavou a realitou ústavního vývoje.

Cenou za tento soulad však byl významný pokles právní úrovně Ústavy. Zatímco Ústava z roku 1948 byla považována za relativně zdařilý a propracovaný dokument, Ústava z roku 1960 obsahovala řadu ideologických floskulí a v praktických otázkách ústavního práva se její úprava často ukazovala jako nedokonalá a nepromyšlená. Proto se právní teoretici shodují, že "socialistická" Ústava byla horší než její předchůdkyně. Podle zpětných hodnocení vycházela z otevřeně třídního pojetí práva, odmítání zásad novodobého konstitucionalismu (zejména dělby moci) a byla plná ideologických proklamací a floskulí[109].

Úprava funkce prezidenta republiky se oproti předchozí úpravě změnila. Již bylo uvedeno, že prezident republiky ztratil právo veta, které se dle tvůrců Ústavy neslučovalo se socialistickou ústavní teorií jednoty moci. Jeho podřízenost zákonodárné moci byla v této Ústavě vyjádřena ještě jednoznačněji v čl. 61, který zakládal prezidentovu odpovědnost Národnímu shromáždění. Tento odpovědnostní vztah byl již za platnosti předchozí úpravy dovozován právními teoretiky, ale v Ústavě z r. 1960 byl vyjádřen zcela explicitně.

V kontextu této odpovědnosti je třeba chápat i jednotlivé prezidentské pravomoci, uvedené v čl. 62, odst. 1. Mezi tyto pravomoci patřilo[110]:

---

[108] Grónský, Ján, Komentované dokumenty III, str. 20
[109] Gronský, Ján, Komentované dokumenty, část III., str. 20
[110] Gronský, Ján, Komentované dokumenty, část III, str. 20- 52

- Zastupování státu nevanek, sjednávání a ratifikace mez. smluv
- Svolávání Národního shromáždění
- Jmenování a odvolávání členů vlády
- Právo účastnit se schůzí vlády a předsedat jim
- Jmenování vyšších státních funkcionářů
- Výkon funkce vrchního velitele ozbrojených sil
- Vyhlášení válečného stavu na návrh vlády a války na základě rozhodnutí NS

Dle čl. 62, odst. 2 mohl další pravomoci získat na základě zákona.

Důkazem, že Ústava ´60 reflektovala spíše realitu socialistického státu, nežli obvyklé ústavní postupy, je v části věnované prezidentu republiky absence jakékoliv úpravy destituce prezidenta republiky. Ústavy tuto situaci obvykle upravují, ale zde se s ní vůbec nepočítalo. Ústavodárce pravděpodobně předpokládal, že v podmínkách, kdy prezident byl dle právní teorie odpovědný zákonodárné moci a ve skutečnosti zcela pod vlivem politiky KSČ, se v takových situacích vzdá svého úřadu na základě zákulisního tlaku "dobrovolně" (tak, jak to učinil Antonín Novotný v roce 1968). V tomto směru byla Ústava z roku 1960 skutečně "socialistickou".

Nedostatečná úprava otázky odstoupení prezidenta republiky z úřadu vedla k jedné z nejvýznamnějších novel Ústavy. V roce 1975 vznikla nepředpokládaná ústavní situace, kdy tehdejší prezident republiky, generál Ludvík Svoboda, po dobu delší než 1 rok nebyl z důvodu nemoci schopen vykonávat svůj úřad. Z téhož důvodu nebyl, dle tvrzení předsedy FS, schopen řádně ze svého úřadu abdikovat. Situace byla neřešitelná, neboť Ústava upravovala pouze zastoupení prezidenta republiky v případě krátkodobé neschopnosti vykonávat funkci. K vyřešení této situace byl Federálním shormážděním schválen návrh novely č. 50/ 1975 Sb. ústavního zákona č. 143/1968[111] (ústavní zákon, jimž byla do Ústavy impelementována ustanovení reflektující federativní uspořádání státu).

Tento návrh doplňoval čl. 64 Ústavy o odst. 2 ve znění: "Pokud prezident republiky nemůže vykonávat úřad déle než 1 rok, může Federální shromáždění zvolit nového prezidenta na nové funkční období".

Návrh byl přijat a na jeho základě byl novým prezidentem zvolen generální tajemník ÚV KSČ Gustáv Husák. Tato ústavní změna byla interpretována jako snaha G. Husáka o odstranění prezidenta Svobody a získání nejvyšší státní funkce (zákon č. 50/1975 byl označován jako "Lex Svoboda[112]", což mělo naznačovat, že byl přijímán za účelem

[111] Gronský, Ján, Komentované dokumenty, část III, str. 314
[112] Gronský, Ján, Komentované dokumenty, část III, str. 314

odstranění prezidenta Svobody). Nelze však přehlédnout, že se skutečně jednalo o velmi komplikovanou situaci, způsobenou nedostatečnou úpravou v Ústavě 1960, která vůbec neřešila otázku dlouhodobé nezpůsobilosti prezidenta vykonávat funkci. Tím se lišila od předchozí Ústavy, která tuto situaci upravovala. Je to další důkaz, že Ústava z r. 1960 představovala posun od obvyklých ústavních postupů k postupům vzniklým ve specifických podmínkách socialistické ústavnosti.

Vztah prezidenta republiky a moci výkonné byl ovlivněn slabou pozicí prezidenta republiky v rámci socialistického ústavního systému. Fungování vlády bylo de facto nezávislé na osobě prezidenta republiky a prezident republiky akceptoval i v otázkách, kdy mohl zasáhnout do podoby moci výkonné, slabé postavení svého úřadu. Při jmenování či odvolávání vlád nikdy neprojevil svou vůli ve smyslu uplatnění námitek, či jiného vzepření orgánům s reálnou mocí.

Je zajímavé, že tímto orgánem nebyly dominantně orgány moci zákonodárné. Ačkoliv socialistická teorie jednoty moci dávala Parlamentu v rámci ústavního systému dominantní pozici, ve skutečnosti byly rozhodujícími orgány ve vztahu k ustavení vlády i jejímu působení stranické orgány KSČ. Je nepřehlédnutelné, že zásadní změny v oblasti moci výkonné (zejména ve vládě) nastávaly v souvislosti s děním v rámci KSČ, nikoliv v souvislosti s událostmi spojenými s Parlamentem. Např. změny ve funkci předsedy vlády nastávaly vždy v souvislosti se ztrátou důvěry vedoucího orgánu KSČ, nikoliv po volbách či na základě vyslovení nedůvěry Parlamentem, jako je obvyklé v standardně fungujících systémech.

Zkušenost s fungováním úřadu prezidenta republiky v podmínkách socialistické jednoty moci byla československým specifikem, které rovněž ovlivnilo chápání prezidentské funkce. Byla tím založena tradice prezidenta stojícího zcela jednoznačně mimo výkonnou moc, která podle některých názorů přetrvala i po Listopadu ´89 a přetrvává dodnes.

Po politických změnách v listopadu 1989 došlo k podstatným změnám v oblasti ústavního práva, které měly reflektovat změněnou politickou situaci. V dlouhodobém horizontu začala být připravována nová Ústava, která by nahradila platný dokument. Ten byl tvořen pro podmínky socialistické ústavnosti a v nových podmínkách zcela nepoužitelný. Proto bylo třeba provizorní úpravy, která by umožnila řádné fungování ústavních institucí a společnosti. Tato úprava byla řešena cestou, která se v podmínkách polylegální Ústavy nabízela - cestou přijímání ústavních zákonů, které se staly součástí ústavního pořádku[113].

[113] Zimek, Josef, Ústavnost a český ústavní vývoj, str. 159

Tyto změny byly zamýšleny jako provizorní a proto se týkaly pouze oblastí, kde byly nezbytně nutné. Ústavní pravomoci prezidenta republiky nepatřily mezi tyto "nezbytné" oblasti a proto jejich úprava nebyla měněna. Prezidentské pravomoci se tak měnily pouze pokud zasahovaly do působnosti orgánů, jejichž činnost byla upravena nově. Příkladem je Ústavní zákon č. 91/1991 Sb. o Ústavním soudu ČSFR, jimž byl zřízen Ústavní soud a prezidentu republiky tím vznikla jmenovací pravomoc[114]. Další změny se týkaly např. volebního období prezidenta republiky[115]. V oblasti pravomocí a síly postavení prezidenta republiky ovšem ke změnám nedošlo a ústavní postavení prezidenta republiky zůstalo podobně slabé, jako v předchozím období.

[114] Gronský, Ján, Komentované dokumenty, část IV, str. 281
[115] Zimek, Josef, Ústavnost a český ústavní vývoj, str. 173

7

VÝVOJ TRADICE PREZIDENTA REPUBLIKY V ČESKOSLOVENSKÉ A ČESKÉ HISTORII

Již bylo uvedeno, že povaha i síla prezidentského úřadu je do značné míry ovlivněna specifiky dané země. Tato specifika však nemají jen formu platného ústavního práva, ale rovněž neformálních tradic a společenských zvyklostí. Český prezident je tradičně vnímán velmi specificky a toto specifické vnímání ovlivňuje povahu i sílu instituce prezidenta republiky.

Při úvahách o roli českého prezidenta nelze pominout, že Československo (posléze Česká a Slovenská republika) je jediným státem ve střední Evropě, kde od počátku moderní státnosti funguje prezidentský úřad bez přerušení až do dnešních dní. Tato kontinuita sama o sobě vytváří velmi významnou tradici. Navíc je to tradice velmi specifická.

T.G. Masaryk, který jako hlava zahraničního odboje rozhodujícím způsobem přispěl ke vzniku československého státu, disponoval od svého zvolení velmi významnou autoritou veřejnosti. Své autority si byl vědom a využíval ji k prosazení vlastních představ o podobě československého státu. Význam jeho vlivu na formování prezidentské tradice dokazuje podobnost této tradice s Masarykovými subjektivními představami o podobě této funkce[116]. Svou autoritu využíval i k intervencím do tvorby Ústavy[117].

Mimořádná pozice prvního československého prezidenta byla vyjádřena dokonce i v textu Ústavy, která mu udělila zvláštní výsadu neomezeného počtu prezidentských kandidatur, zatímco jeho následovníci nesměli kandidovat poté, co vykonali dvě volební období[118].

Masaryk aktivně vstupoval i do politických sporů, byť obvykle z pozice nezávislé „smírčí“ autority. Autoritu prezidentského úřadu posiloval i z pozice nejvýraznější osobnosti „humanistického“ názorového proudu, který v době První republiky dominoval[119]. To mu zajistilo sympatie řady vlivných současníků z řad žurnalistů a intelektuálů, kteří svou podporou nadále posilovali prezidentovu autoritu. Tím se začala rodit tradice prezidentství s dominantní autoritativní a smírčí rolí.

---

[116] Čapek, Karel, Hovory s T.G.M., str. 175- 179
[117] Čapek, Karel, Hovory s T.G.M., str. 177
[118] Gronský, Ján, Komentované dokumenty, část I, str. 89
[119] Tabery, Erik, Hledá se prezident, str. 19

Edvard Beneš od svého nástupu do prezidentského úřadu avizoval kontinuitu s názory svého předchůdce (Masaryk sám ho považoval za svého následovníka a v tomto duchu rovněž podporoval jeho kandidaturu)[120]. Ve způsobu výkonu prezidentské funkce však na svého předchůdce nenavázal. Nepochybně si byl vědom, že není schopen dosáhnout stejné míry veřejné autority a zřejmě byl i vnitřně přesvědčen, že Masarykova mimořádná role vyplývala především z jeho osobnosti a obecně by prezident republiky neměl s ohledem na parlamentní charakter československé republiky příliš aktivně zasahovat do politických záležitostí. Již od počátku bylo zřejmé, že roli prezidenta republiky vnímá jako roli společenského svorníka a autority (dovolával se v této souvislosti kontinuity Masarykových myšlenek), ovšem zároveň si byl vědom svých omezených ústavních pravomocí[121].

Této představy se však nedokázal držet v oblasti zahraniční politiky. Tu považoval za svou doménu, cítil za ní osobní odpovědnost (jako hlavní tvůrce zahraniční politiky ČSR již od jejího vzniku) a byl skeptický ke schopnostem ostatních čs. politiků v této oblasti. Není bez zajímavosti, že do funkce ministra zahraničních věcí byl po jeho zvolení jmenován jeho nejbližší spolupracovník Dr. Kamil Krofta[122], což může mimo úsilí o kontinuitu zahraniční politiky vést i ke spekulacím o snaze o zachování významné role Edvarda Beneše v této oblasti. Jakkoliv je, s ohledem na tradiční prerogativ hlavy státu zastupovat stát navenek, síla prezidenta republiky v zahraniční politice vždy ožehavým a sporným tématem, je pravděpodobné, že žádný z československých a českých prezidentů nezasahoval do oblasti zahraniční politiky tak významně, jako Edvard Beneš.

Jeho role v oblasti zahraniční politiky pak vyvrcholila v období tzv. „Mnichovské krize“. Z dokumentů i vzpomínek samotného Edvarda Beneše je zřejmé, že v probíhajících jednáních byla jeho role klíčová. Edvard Beneš sám se (např. v knize Mnichovské dny[123]) jednoznačně hlásí k odpovědnosti za tyto události. V krizovém období se Národní shromáždění vůbec nesešlo a vláda v jeho průběhu podala demisi (následujícího dne byla jmenována vláda nová, která v krizových dnech vládla bez důvěry Parlamentu[124]). Jakkoliv se na základě všech okolností může významné angažmá prezidenta republiky v těchto událostech jevit jako pochopitelné, byl to jednoznačně nejvýznamnější (a s ohledem na roli prezidenta v parlamentní republice tedy i nejproblematičtější) zásah prezidenta republiky do politických záležitostí za celou dobu naší moderní ústavnosti.

---

[120] Tabery, Erik, Hledá se prezident, str. 27
[121] Beneš, Edvard, Projevy- články- rozhovory, 1935- 1938, str. 26
[122] Beneš, Edvard, Projevy- články- rozhovory, 1935- 1938, str. 21
[123] Beneš Edvard, Paměti.
[124] Beneš, Edvard, Projevy- články- rozhovory, 1935- 1938, str. 695

Autorita prezidenta Beneše byla velmi významným faktorem i v době londýnské exilové vlády, kdy byla exilová reprezentace do značné míry ztotožňována s osobností exilového prezidenta. Jakkoliv toto období československé státnosti není příliš významné z hlediska ústavního zakotvení prezidentského úřadu (vzhledem k tomu, že veškerá moc byla vykonávána ve zcela mimořádných podmínkách válečného exilu, kterému musely být přizpůsobeny všechny ústavní postupy), bylo velmi významné pro vnímání instituce prezidentského úřadu ze strany české veřejnosti. Nikdy předtím ani poté nebyl československý stát tolik ztotožňován s osobou svého prezidenta. Tato zkušenost nepochybně významně ovlivnila vztah Čechů k prezidentovi do budoucna.

V téže době však autoritu prezidentského úřadu na území dnešní ČR oslaboval pasivní přístup prezidenta Háchy k nacistické protektorátní správě. Prezident Dr. Emil Hácha si coby významná právnická autorita byl velmi dobře vědom, jaká je role prezidenta v parlamentním systému, a po svém zvolení do funkce prezidenta ČSR roku 1938 zjevně neměl ambice usilovat o posílení své pozice[125]. Paradoxně právě za jeho prezidentury (v době tzv. druhé republiky) došlo k doposud nejvýznamnějším snahám o změnu parlamentního charakteru republiky[126]. Jeho role v následujícím období protektorátu byla veřejností vnímána velmi rozporuplně[127]. Vzhledem k popularitě exilového prezidenta Beneše se však tato negativní zkušenost příliš nepromítla do vnímání prezidentského institutu veřejností.

Již bylo uvedeno, že po ovládnutí Československa Komunistickou stranou se objevily úvahy o zrušení prezidentského úřadu, který byl obtížně slučitelný se socialistickou právní teorií. K této otázce však i ze strany Sovětského svazu převážil názor, že prezidentský úřad má v Československu tradici, která by měla být zachována. I po smrti K. Gotvalda se v KSČ objevily názory, že funkce prezidenta republiky by měla být zrušena a nahrazena kolektivním orgánem. Tento názor však byl většinově odmítnut[128]. Jakkoliv je možné spekulovat o důvodech takového rozhodnutí[129], ukazuje hloubku zakořenění prezidentské tradice v československé společnosti.

Za prezidentury Klementa Gotwalda se proto koncepce prezidentského úřadu změnila vzhledem k novým podmínkám socialistické ústavnosti. Prezident byl členem KSČ (a obligatorně též jejího nejvyššího orgánu- prezidenti Gotwald, Novotný a Husák vykonávali paralelně funkci nejvyššího funkcionáře KSČ), což znamenalo značnou provázanost

[125] Pasák, Tomáš, Emil Hácha (1938- 1945)
[126] Rataj, Jan, O autoritativní národní stát.
[127] Maršálek, Pavel, Hácha a „háchovština" v protektorátní politice, in Pocta Jánu Gronskému, str. 69-70
[128] Pernes, Jiří, Snahy o překonání krize, str. 10
[129] Šimíček, Vojtěch, Kysela, Jan in Bobek, Michal, Molek, Pavel, Šimíček, Vojtěch, Komunistické právo v Československu, str. 324

prezidentského úřadu se stranou a praktickou politikou. V případě Klementa Gotwalda znamenalo toto propojení i reálnou moc ve velkém rozsahu[130].

V souladu s ideologií „třídního boje“ měl být prezident republiky vnímán nikoliv jako svorník a nestranný arbitr, ale naopak jako angažovaný zástupce dělníků v tomto boji. Proto si prezident Gotwald (mimo spojení nejvyšší stranické a státní funkce) rovněž cíleně budoval pověst „prvního dělnického prezidenta“, který přísluší k dělnické třídě a chápe její problémy. V případě Klementa Gotwalda nelze přehlédnout, že komunisté již od roku 1945 cíleně budovali jeho vůdcovskou pověst a do popularity a prestiže prezidentského úřadu tak poprvé významně vstoupil aspekt účelové propagandy[131]. Na jeho pojetí prezentace prezidentského úřadu navázal i Antonín Zápotocký, který i při oficiálních příležitostech dával okázale najevo svou lidovost[132]. Vzhledem ke svým osobnostním vlastnostem a zkušenostem odborářského předáka plnil tuto roli ještě věrohodněji než Gotwald.

Antonín Novotný prezidentský úřad ještě více upozadil (i v oficiálních materiálech upřednostňoval svou funkci generálního tajemníka ÚV KSČ před funkcí prezidenta republiky) a do značné míry rezignoval i na její autoritativní složku.

Jeho nástupce, generál Ludvík Svoboda, byl po svém zvolení přijat s nevídaným nadšením[133]. Muž s pověstí válečného hrdiny proto po svém zvolení do značné míry obnovil upadající autoritu prezidentského úřadu. Jakkoliv se pohyboval v rámci socialistického vnímání prezidentské funkce (účastnil se politických jednání, stal se členem ÚV KSČ), dokázal si získat respekt veřejnosti[134]. Důkazem jeho autority jsou i naděje, které veřejnost s jeho osobou spojovala po 21.8. 1968. Těmto nadějím nedokázal dostát a jeho role v období tzv. „normalizace“ byla velmi problematická. Prezident Svoboda tento proces přinejmenším zaštítil svou autoritou[135]. Přesto byla jeho role posuzována v porovnání s ostatními „normalizátory“ spíše shovívavě[136]. Jeho destituce byla považována za účelovou (přislušná ústavní úprava byla nazývána „lex Svoboda“) a po zvolení Gustáva Husáka na něj bylo vzpomínáno dokonce s jistou mírou nostalgie.

V případě Gustáva Husáka znamenalo zvolení do prezidentského úřadu spíše potvrzení jeho faktické vedoucí pozice. V jeho případě bylo stranické a státní vedení

[130] Pernes, Jiří, Takoví nám vládli, str. 135.
[131] Kaplan Karel, Kosatík, Pavel, Gottwaldovi muži, str. 28
[132] Kaplan, Karel, Kosatík, Pavel,Gotwaldovi muži, str. 189
[133] Tabery, Erik, Hledá se prezident, str. 40
[134] Vykoukal, Litera, Teichman, Východ, str. 383
[135] Pernes, Jiří, Takoví nám vládli, str. 284
[136] Pernes, Jiří, Takoví nám vládli, str. 301

sjednoceno v rukou skutečně nejsilnějšího politika v zemi[137]. Rovněž v jeho případě převažovala role generálního tajemníka ÚV KSČ nad rolí prezidenta republiky[138]. Gustáv Husák byl nejvýznamnějším tvůrcem každodenní komunistické politiky, což bylo neslučitelné s autoritativní a mediační rolí prezidenta republiky. Po odstoupení z funkce generálního tajemníka si ponechal pouze funkci prezidenta republiky, ale v té době již byl nucen kvůli svému zdravotnímu stavu omezit své veřejné aktivity, a proto nemohl plnohodnotně plnit roli hlavy státu[139].

V období komunistické diktatury byla autorita prezidentského úřadu posilována i jiným způsobem. Občané nesouhlasící s tehdejším vývojem a dovolávající se tradic první republiky toto období ztotožňovali s osobností prezidenta Masaryka a jeho nástupce Beneše[140]. Hrob prezidenta Masaryka se stal do značné míry poutním místem a jeho výročí příležitostí k projevům nesouhlasu. Oba prezidenti se stali symboly svobodné československé státnosti a toto ztotožnění svobodného státu s osobností v jeho čele pochopitelně posilovalo autoritu prezidentského úřadu mezi protestujícími.

Fenoménu „tatíčka Masaryka“ si zjevně byl vědom i Václav Havel, který se při obnovování svobodné státnosti snažil na tyto tradice navazovat a do značné míry se jich i dovolával. Jeho nejčastěji citovaný slogan z období „Sametové revoluce“- „Pravda a láska musí zvítězit nad lží a nenávistí!“- zcela zjevně odkazoval k heslu „Pravda zvítězí!“, které je připisováno právě T.G. Masarykovi. I ve funkci prezidenta se Václav Havel snažil navazovat na Masarykovu roli prezidenta- společenské autority. Díky vysoké osobní autoritě, vyplývající z jeho osobnostních předpokladů i nepochybně úctyhodné minulosti, se mu toto specifické pojetí prezidentského úřadu do značné míry podařilo obnovit. Nelze přehlédnout, že v době jeho prezidentování Československu stále platila Ústava z roku 1960, která prezidentu republiky dávala minimální pravomoci. Kontrast slabé ústavní pozice s vysokou osobní autoritou Václava Havla svým způsobem potvrdil dominantně neformální povahu síly postavení prezidenta republiky[141].

V době svého prezidentství ČSFR Václav Havel poměrně aktivně zasahoval i do politických záležitostí (významně se angažoval např. v otázce státoprávního uspořádání

[137] Císař, Čestmír, Moji českslovenští prezidenti, str. 107
[138] Pernes, Jiří, Takoví nám vládli, str. 302
[139] Pernes, Jiří, Takoví nám vládli, str. 309
[140] Hulík, Milan, Vzpomínka: Anna a Herberta, dostupné z: http://neviditelnypes.lidovky.cz/vzpominka-anna-a-herberta-0yi-/p_spolecnost.asp?c=A071209_223328_p_spolecnost_wag
[141] Kubát, Michal, Přímá volba prezidenta v České republice? In Kysela, Jan, Deset let Ústavy České republiky, str. 308

československé federace[142]), později tyto své aktivity omezil a stal se spíše komentátorem společenských jevů. Po zvolení prezidentem ČR se snažil vlastním způsobem vymezit roli prezidenta republiky. Jeho text[143], publikovaný k tomuto tématu, zdůrazňoval mediační roli prezidenta (zprostředkování v politických krizích) a rovněž jeho roli autoritativní (prezidenta považoval za představitele identity státu). Autoritativní prvek své funkce by prezident podle něj měl uplatňovat i jako korektor politické scény. I tento (v době zveřejněný rozporuplně hodnocený[144]) důsledek však do značné míry vyplývá z historické tradice prezidentského úřadu. V duchu další myšlenky z tohoto textu, že prezidentovo působení by se nemělo zaměřovat pouze na politiku, také Václav Havel několikrát vstoupil do společenské diskuse. Pochopitelně se vyjadřoval i k politickým otázkám. Tyto vstupy ovšem konal spíše z pozice nestranného komentátora, nikoliv účastníka, hájícího vlastní politické zájmy- viz např. jeho „Rudolfínský projev“[145]. Z hlediska politické angažovanosti je diskutována jeho aktivita při řešení vládní krize v roce 1997[146], při které ovšem v souladu s Ústavou i vlastními představami o mediační roli prezidenta usiloval o vyřešení situace, takže mu ztěží lze něco vytknout.

Václav Klaus již ve svém inauguračním projevu naznačil, že si je vědom specifik české prezidentské tradice, a že je hodlá akceptovat[147]. Ačkoliv je složité hodnotit jeho prezidenturu s nezbytným odstupem, již dnes převažuje názor, že svůj slib splnil a funkci prezidenta vykonával v podobném duchu, jako jeho předchůdci. Např. při plnění své mediační role v časech politických krizí se prezident Klaus vždy choval maximálně korektně[148]. I on působí jako mediátor politických sporů, případně z pozice autority komentuje otázky, které považuje za významné. Při plnění této role „společenské autority“ několikrát nevyhnutelně musel zasáhnout do aktuálních politických otázek, za což byl často kritizován, ale nelze přehlédnout, že příčinou těchto sporů vždy byly jeho osobní názory, které byly i za prezidentování T.G.Masaryka či Václava Havla neoddělitelným atributem autority českého prezidenta. Stejně jako v případě Václava Havla se i u Václava Klause objevily pochybnosti o způsobu, jakým užívá některé své ústavní pravomoci a v těchto otázkách bylo třeba

---

[142] Wolf, Karol, Podruhé a naposled, str. 32
[143] Havel, Václav, Role českého prezidenta, dostupné z: http://old.hrad.cz/president/Havel/role.html
[144] Tabery, Erik, Jak se dělá prezident, str.68
[145] „Rudolfínský“ projev prezidenta republiky Václava Havla, dostupné z: http://www.vaclavhavel.cz/showtrans.php?cat=projevy&val=144_projevy.html&typ=HTML
[146] Brunclík, Miloš, Role prezidenta při vládních krizích v ČR, in Novák, Brunclík, Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech, str. 289- 291
[147] Klaus, Václav, Rok první, str. 29 - 31
[148] Brunclík, Miloš, Role prezidenta při vládních krizích v ČR, in Novák, Brunclík, Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech, str. 291 - 298

autoritativního stanoviska Ústavního soudu. Toto však lze prezidentu republiky ztěží vytýkat, neboť se vždy pohyboval v rámci svých ústavních kompetencí, resp. jejich možného výkladu.

Oba prezidenti si udržovali mezi veřejností vysokou popularitu[149]. Lze se domnívat (zejména na základě nepříliš vysoké popularity Václava Klause před zvolením do funkce[150]), že tuto popularitu ovlivňuje vedle osobních kvalit jednotlivých prezidentů i sám institut prezidenta republiky. Obdobný názor na základě analýzy prezidentského úřadu v historii vyjadřuje i Erik Tabery[151].

Průzkumy veřejného mínění kontinuálně docházejí k závěru, že veřejnost vnímá prezidenta republiky takto specificky. Dle rozsáhlého výzkumu agentury STEM z roku 2001 je v ČR představa prezidentského úřadu jako vyjímečně vážené instituce sdílena všemi skupinami populace[152]. Autoritu prezidentské funkce vyjadřuje přání značné části veřejnosti posílit prezidentské pravomoci, povahu a zdroje této autority naopak naznačuje přání nadstranickosti a neutrality prezidenta republiky. Erik Tabery naznačuje masarykovský původ a následnou přetrvávající kontinuitu této tradice názorem, že Masarykův formát je nepřekonatelný, ale veřejnost stále bude vyžadovat, aby se mu další prezidenti blížili[153].

Nepřetržité fungování po takto dlouhé období, ve spojení s dalšími specifiky, založilo v České republice zcela mimořádnou tradici prezidentského úřadu, která významně ovlivňuje jeho vnímání ze strany veřejnosti, tím i očekávání vkládaná v jednotlivé prezidenty a následně i způsob, jakým tito prezidenti svou funkci vykonávají. Tím tradice ovlivňují výkon funkce prezidenta republiky. Proto by autorita prezidentského úřadu měla být zohledněna při úvahách o úřadu prezidenta republiky v ČR, šíři jeho pravomocí, způsobu volby, atd. Je to významný společenský fenomén, který by neměl být opomíjen.

[149] http://zpravy.idnes.cz/domaci.asp?c=A070326_132115_domaci_adb
[150] http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100113s_PI21017a.pdf
[151] Tabery, Erik, Hledá se prezident, str. 343
[152] Tabery, Erik, Hledá se prezident, str. 342
[153] Tabery, Erik, Hledá se prezident, str. 8

8

POSTAVENÍ PREZIDENTA REPUBLIKY V AKTUÁLNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ

Jak již bylo uvedeno, Česká republika je parlamentní demokracií a proto je třeba posuzovat veškerou činnost prezidenta republiky a rovněž jeho pozici v exekutivě v kontextu parlamentního systému.

8.1 POSTAVENÍ PREZIDENTA REPUBLIKY V ÚSTAVNÍM SYSTÉMU

Základní otázkou je, zda prezident republiky je součástí výkonné moci, nebo nikoliv. Od toho se odvíjí povaha jeho vztahu k moci výkonné. V současné úpravě systematická argumentace naznačuje, že prezident republiky je součástí výkonné moci, neboť úpravu jeho funkce ústavodárce zařadil do třetí hlavy, nazvané „moc výkonná“. Jinými interpretačními metodami lze ovšem dojít k opačnému závěru, jak bude dále uvedeno.

Důkazem nejednoznačnosti zařazení prezidenta republiky pod moc výkonnou je např. i nález Ústavního soudu 18/2006 Sb. ÚS v něm ukazuje ambivalenci vztahu prezidenta republiky a výkonné moci svým názorem, že jmenování předsedy Nejvyššího soudu prezidentem republiky podle čl. 62 Ústavy představuje oddělení soudní moci od exekutivy, ale nikoliv absolutní. Pokud by byl prezident republiky považován za plnohodnotný exekutivní orgán, nebylo by možné posuzovat jmenování předsedy NS jeho prostřednictvím za oddělení výkonné a soudní moci. Pokud by jej ÚS nepovažoval za exekutivní orgán, pak by bylo bezpředmětné spekulovat o míře oddělení obou mocí. ÚS však svým hodnocením naznačuje, že postavení prezidenta je kdesi mezi exekutivním orgánem a zcela nezávislou hlavou státu. Otázku zařazení prezidenta republiky do exekutivy tedy ÚS neřeší zcela jednoznačně.

Prezident republiky je z výkonu své funkce neodpovědný. Neodpovědnost prezidenta zakládá čl. 54, odst. 3 Ústavy. Výjimku z této neodpovědnosti zakládá Ústava v čl. 65, odst. 2. je možnost ústavní žaloby Senátu, která může vést po projednání Ústavním soudem k zbavení prezidentského úřadu a způsobilosti jeho znovunabytí. Tato možnost je však omezena pouze na spáchání přečinu velezrady.

Prezident je v takovém případě souzen Ústavním soudem, na základě tzv. ústavní žaloby, podané Senátem. V případě že by Ústavní soud shledal že se dopustil velezrádného jednání, je prezident automaticky (na základě příslušného nálezu ÚS, tedy okamžikem, kdy nabyde právní moci) zbaven prezidentského úřadu a způsobilosti jeho znovunabytí.

Samotná velezrada, jednání, které jako jediné může vést ke zbavení prezidentského úřadu, je definována v § 96 zákona o Ústavním soudu (jedná se tedy o specifický přečin, který je zcela mimo strukturu obecného deliktního práva[154]). Je vymezeno jako *"jednání prezidenta republiky, směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu"*. Z toho vyplývá, že se jedná výhradně o jednání prezidenta republiky, z čehož vyplývá že i případná ústavní žaloba může být vedena pouze proti prezidentovi, tudíž je vyloučeno např. i spolupachatelství jiné osoby. Rovněž je zde určen objekt jednání- svrchovanost a celistvost republiky, případně demokratický řád.

Aby prezident jednal velezrádně, musel by ohrozit jeden z těchto objektů. Konstrukce ústavní žaloby navíc byla v Ústavě vytvořena tak, aby se jednalo opravdu o krajní prostředek, zamezující zcela protistátnímu jednání prezidenta. Navíc je toto obvinění z velezrady výjimkou z právní neodpovědnosti prezidenta a proto má být interpretováno restriktivně. Tento prostředek umožňuje prolomení prezidentské neodpovědnosti pouze v krajním případě a proto nijak podstatně nemění míru odpovědnosti prezidenta republiky a následně neovlivňuje míru legitimity jeho jednání.

S otázkou odpovědnosti prezidenta souvisí i otázka možnosti přezkumu prezidentských rozhodnutí, které je považováno za sporné právě vzhledem k neodpovědnosti prezidenta republiky. Jednoznačně se k této otázce vyjádřil NSS[155] ve svém nálezu. Podle NSS v případě, že prezident republiky zasahuje svým rozhodnutím do práv a povinností osob, vystupuje jako orgán správní, nikoliv ústavní. Z toho vyplývá, že i jeho rozhodnutí je správním aktem a lze na něj tedy aplikovat pravidla pro vydávání správních aktů (zejména možnost soudního přezkumu).

Otázka přezkumu prezidentských rozhodnutí má vliv i na otázku zařazení prezidenta republiky v rámci ústavního systému. Pokud je prezidentu republiky při výkonu některých pravomocí přiznán statut správního orgánu, lze z toho dovozovat jeho faktické zařazení do sféry výkonné moci. Předmětem výkonné moci je veřejná správa a oprávnění vydávat správní

[154] § 96 zákona č. 182/1993 (Zákon o ústavním soudu). Dostupné z: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/_s.155/701?PC_8411_number1=182/1993&PC_8411_p=96&PC_8411_l=182/1993&PC_8411_ps=10#10821

[155] Rozsudek NSS 4 Aps 4/2005- 42 Sb., dostupné z: http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=6868&mark=

akty je vlastní výhradně orgánům veřejné správy. Nehledě k tomu, že rozsudek NSS výslovně označil prezidenta při plnění této pravomoci za správní orgán.

Tato závažná otázka je rovněž předmětem zájmu právních teoretiků[156]. Pozoruhodný je v tomto směru názor,[157] že není důvod z neodpovědnosti prezidenta republiky dovozovat nepřezkoumatelnost jeho aktů. Tento názor akceptuje neodpovědnost prezidenta republiky (a v důsledku i jeho nezávislost- tedy zařazení mimo výkonnou moc), ale zároveň zabraňuje jeho zvůli a chrání osoby a vztahy dotčené jeho rozhodováním.

8.2 SÍLA MANDÁTU PREZIDENTA ČR

Drtivá většina moderních ústavních systémů vychází z principu suverenity lidu. Právě obyvatelé dané země jsou nejvyšším suverénem a jejich vůle má být prosazována. Proto je tak důležité zabývat se silou mandátu volených orgánů, neboť tato síla vyjadřuje míru vlivu lidu-suveréna na výkon této funkce.

Prostřednictvím síly mandátu je síla prezidentova postavení ovlivněna i způsobem volby. Prezident České republiky je volen nepřímo[158], tzn. jeho volba je projevem vůle volitelského sboru tvořeného členy obou komor Parlamentu ČR, nikoliv projevem vůle lidu-suveréna. Volbu upravuje čl. 58[159]. V prvním kole volby je dle odst. 2 zvolen kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů členů obou komor. Dle odst. 3, není-li na základě podmínek uvedených v odst. 2 zvolen žádný z kandidátů, koná se do čtrnácti dnů druhé kolo volby (v praxi se ovšem druhé kolo vždy konalo bezprostředně po vyhlášení výsledků kola prvního). Do něj na základě odst. 4 postupuje kandidát který získal nejvíce hlasů v poslanecké Sněmovně a kandidát který získal nejvíce hlasů v Senátu. Odst. 5 řeší situaci rovnosti hlasů na prvním místě v jedné z komor ve prospěch kandidáta, který získal nejvyšší počet hlasů celkově, v obou komorách. Odst. 6 upravuje druhé kolo volby, ve kterém se kvorum potřebné ke zvolení mění z většiny absolutní na většinu z přítomných, ovšem je zachován požadavek dosažení této většiny v obou komorách Parlamentu. Následující odst. 7 pak upravuje třetí kolo volby, do kterého postupují všichni kandidáti kteří postoupili do druhého kola (…je zvolen ten z kandidátů druhého kola…) a ke zvolení v něm stačí získání většiny z přítomných členů volitelského sboru (je tedy zmírněn požadavek druhého kola volby na dosažení většiny v obou komorách Parlamentu).

---

[156] Pavlíček, Václav in Šimíček, Vojtěch: Postavení prezidenta v úst. systému ČR, str. 134-140
[157] Šimíček, Vojtěch in Šimíček, Vojtěch: Postavení prezidenta v úst. systému ČR, str. 167
[158] Čl. 54, odst. 2 Ústavy ČR
[159] Čl. 58 Ústavy ČR

Při posuzování síly mandátu prezidenta republiky lze jen těžko zohlednit ve kterém kole (a tedy jakou většinou) byl zvolen. V ústavním vývoji ČR nebyl tento aspekt síly prezidentského mandátu nikdy použit jako argument v souvislosti s úvahami o síle prezidentova mandátu. Je však třeba říci, že tento mandát je velmi slabý bez ohledu na to, jakou většinou byl prezident zvolen.

Při úvahách o síle mandátu prezidenta republiky se nelze vyhnout srovnání se silou mandátu vlády ČR. Vláda je samotnou svou existencí vázána na důvěru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Nemá mandát přímý, ale odvozený od lidem volené Poslanecké sněmovny, která ji vyslovuje důvěru.

Prezident republiky odvozuje svůj mandát od Parlamentu ČR, na rozdíl od vlády dokonce od obou jeho komor. Podle některých teoretiků[160] toto znamená širší zapojení lidu-suveréna, což (i vzhledem k rozdílnosti volebních období obou komor Parlamentu) posiluje prezidentský mandát. Stejně jako vláda musí být zvolen většinou tohoto sboru (volba prezidenta dokonce v prvním kole vyžaduje absolutní většinu volitelů, zatímco k vyslovení důvěry vládě dostačuje pouze většina přítomných poslanců). Zásadní rozdíl však tkví v odpovědnosti vlády jedné z komor Parlamentu jakožto jedinému přímému zástupci voličů na celostátní úrovni. Tato odpovědnost je v praxi realizována především možnosti Sněmovny vyslovit vládě nedůvěru, případně vůči ní uplatnit jiné kontrolní mechanismy. Na rozdíl od prezidenta republiky má Poslanecká sněmovna v případě vlády efektivní možnost prosazení své vůle.

[160] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 438

9

ÚSTAVNÍ PRAVOMOCI PREZIDENTA ČESKÉ REPUBLIKY

Zvláštní kapitolu je třeba věnovat ústavním pravomocem prezidenta republiky, které jsou podstatným kritériem síly jeho postavení v rámci ústavního systému.

Úprava prezidentských pravomocí v aktuální ústavní úpravě představuje dle teoretiků specifickou kombinaci prezidentské závislosti a nezávislosti na vládě. Závislost je realizována u pravomocí, které jsou demonstrativně vymezené v čl. 63, odst. 1 a podřazené režimu kontrasignace, specifikovaném v čl. 63, odst. 3. Nezávislost se objevuje u pravomocí, vymezených taxativně v čl. 62, odst. 1.

Při úvahách o důvodech této specifické úpravy se však tito teoretici rozcházejí. Některé názory[161] vycházejí z historie české konstitucionalistiky a zdůvodňuje tuto kombinaci střetem vlivů Ústavy 1960, která byla při tvorbě české Ústavy aktuální úpravou a všichni byli zvyklí uvažovat v mezích touto Ústavou zakotvených zásad, a Ústavy 1920, jíž se ústavodárce dovolával jakožto vzoru a inspirace. Důvodem této dvoukolejnosti tedy byla specifická a rozporuplná tradice české ústavnosti.

Jiní teoretici viděli její příčiny především v záměru ústavodárce co nepřesněji vymezit mocenské vztahy. Podle některých z nich[162] byla sféra samostatné působnosti prezidenta vymezena proto, neboť ústavodárce chtěl z rozsáhlé sféry výkonné moci vyjmout některé pravomoci, které svou důležitostí, citlivostí či symbolickou hodnotou nemají být ponechány v rozhodovací působnosti vlády. Zároveň však chtěl zachovat princip parlamentní republiky a neodpovědnosti prezidenta. Jiní[163] považují koncepci nekontrasignovaných pravomocí podle čl. 62 za odůvodněnou nedůslednost v uplatnění principů parlamentní republiky. Podle dalších souvisí tyto pravomoci s povahou úřadu prezidenta jako autority a moderátora politické diskuse.

Ústavodárce v důvodové zprávě[164] odůvodňoval u většiny pravomocí dle čl. 62 podřazení režimu tohoto článku tím, že se jedná o úkony, k jejichž provedení prezident republiky fakticky potřebuje součinnost jiného orgánu a proto nejsou vázána pouze na jeho vůli. Zařazení práva veta mezi tyto pravomoci je odůvodňováno tím, že v případě

[161] Pavlíček, Václav in K 10 letům Ústavy, str. 87
[162] Novák, Brunclík, Postavení hlavy státu, str. 238
[163] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 463
[164] Pavlíček, Václav, Hřebejk, Jiří, Ústava ČR, část I., str. 219

kontrasignace této pravomoci by vláda touto možností projevu vůle získala příliš velkou převahu nad mocí zákonodárnou.

9.1 PRAVOMOCI PREZIDENTA REPUBLIKY DLE ČL. 62

Podle čl. 62 Prezident republiky[165]

a) jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi.
b) svolává zasedání Poslanecké sněmovny.
c) rozpouští Poslaneckou sněmovnu.
d) pověřuje vládu, jejíž demisi přijal, nebo kterou odvolal, vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády.
e) jmenuje soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedy.
f) jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu.
g) odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem, nařizuje, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo- li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, a zahlazuje odsouzení.
h) má právo vrátit parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního.
i) podepisuje zákony.
j) jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu.
k) jmenuje členy Bankovní rady České národní banky.
l) vyhlašuje referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii a jeho výsledek.

9.1.1 PRAVOMOCI PREZIDENTA REPUBLIKY VE VZTAHU K VÝKONNÉ MOCI

AD ČL. 62, PÍSM. A)

Tato pravomoc je na první pohled pro vztah prezidenta k exekutivě velmi významnou, neboť prezident jejím prostřednictvím o své vlastní vůli (v režimu čl. 62) rozhoduje o samotném ustavení vlády, vrcholného výkonného orgánu. Ve skutečnosti je ovšem ve volnosti uvážení velmi významně limitován.

Vláda je vrcholným výkonným orgánem. V podmínkách parlamentní republiky odvozuje svou důvěru od Poslanecké sněmovny. Bez této důvěry může vládnout pouze jako vláda v demisi (viz níže). Odpovědnost Poslanecké sněmovně je vyjádřením základního vztahu parlamentní republiky. Existují státy, kde je důvěra vlády vázána na obě komory

[165] Čl. 62 Ústavy ČR

Parlamentu, převažuje však řešení, uplatněné i v české Ústavě, při kterém vláda odvozuje svou důvěru od pouze jedné z komor.

Role prezidenta při ustavování vlády je dvojího charakteru. První je jeho role při procesu sestavování vlády, druhou pak ceremoniální akt jmenování vlády, při kterém prezident uplatňuje spíše svou autoritu hlavy státu. Hranicí mezi těmito dvěma úkony je podání návrhu na jmenování vlády ze strany premiéra.

V otázce prezidentovi role při procesu sestavování vlády existuje mnoho přístupů, nabízejících různou míru vlivu prezidenta republiky na proces konstituování vlády. V práci byly uvedeny rozličné příklady. Prezident SRN nemá při sestavování vlády po volbách příliš prostoru projevit svou vůli a dle ústavních zvyklostí by svou vůli ani projevovat neměl. Jeho role při jmenování vlády je čistě ceremoniální (poněkud odlišná je otázka jeho role v politických krizích, kdy má projevit svou mediační roli). Naopak v Ruské federaci může prezident republiky velmi výrazně zasáhnout do procesu ustavení vlády, což vede některé teoretiky k úvahám o dvojí legitimitě vlády (zodpovědné parlamentu a zároveň prezidentovi). Specifická je otázka role prezidenta při ustavování vlády ve Francii. Jakkoliv zkušenost kohabitace nasvědčuje možnosti omezeného vlivu prezidenta, je nepřehlednutelné, že ke změnám ve vládě často dochází v souvislosti s úřadem prezidenta republiky, zejména v případě, že vláda i prezident jsou ze stejné části politického spektra. V těchto případech je však otázkou, do jaké míry je tento vztah ovlivněn silou prezidenta republiky a do jaké míry osobní autoritou jeho nositele.

V České republice je akceptována primárně vůle voličů, projevená ve volbách, a role prezidenta republiky spočívá ve zprostředkování politických vyjednávání.

V průběhu ústavního vývoje ČR se utvořila zvyklost, že prezident republiky některého z politiků (obvykle předpokládaného předsedu vlády) pověří vyjednáváním o sestavení nové vlády, aniž by ho formálně pověřil sestavením vlády. To činí až v případě, že je vyjednávání úspěšné. Tato zvyklost byla vytvořena po demisi vlády v roce 1997, v situaci politické krize, kdy nebylo jasné, zda se vůbec podaří sestavit vládu s většinovou podporou sněmovny a tehdejší prezident Havel nechtěl jmenovat předsedu vlády bez předchozí dohody politických stran na její podobě. Tato tradice se stala ustálenou zvyklostí české ústavní praxe.

Podle některých teoretiků[166] není prezident republiky při výběru předsedy vlády Ústavou a zákony téměř omezován (pro členství ve vládě jsou stanoveny pouze minimální podmínky, nezbytností není dokonce ani občanství ČR), musí však uvažovat v kontextu

[166] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 464

odpovědnosti vlády Poslanecké sněmovně (tedy vybrat kandidáta, který má šanci získat důvěru sněmovny). Pověření vítěze voleb sestavením vlády není podle tohoto názoru akceptovanou zvyklostí, neboť bylo způsobeno spíše tím, že vítěz voleb měl vždy největší šanci získat důvěru sněmovny. Potvrzení tohoto názoru poskytl vývoj po parlamentních volbách roku 2010, kdy kdy byl prezidentem republiky rovnou pověřen předseda strany, která nevyhrála volby, ale dokázala získat důvěru sněmovny.

Na návrh předsedy vlády posléze prezident jmenuje další členy vlády a pověřuje je vedením jednotlivých ministerstev nebo úřadů. Počet osob, které budou navrženy, jakož i přidělení vládních funkcí (místopředseda, ministr) je zcela na vůli navrhovatele, tedy již jmenovaného předsedy vlády. Formulace použitá v Ústavě („prezident republiky **jmenuje**“…) naznačuje, že se dle jazykové interpretace jedná o povinnost, ovšem mezi teoretiky se přesto vedou spory, do jaké míry může při tomto jmenování projevit svou vůli. Existují i názory, podle kterých prezident republiky může návrh předsedy vlády na jmenování navrženého kandidáta odmítl, ovšem toto rozhodnutí musí být odůvodněno. Podle jednoho z výkladů prezident může odmítnout jmenovat osobu nesplňující podmínky členství ve vládě (zejména výkon neslučitelné funkce). Podle jiných názorů však prezident republiky není oprávněn přezkoumávat způsobilost jednotlivých kandidátů a mimoto text Ústavy hovoří o tom, že člen vlády nebude v době svého členství ve vládě vykonávat neslučitelné funkce, proto je otázkou, do jaké míry je vůbec možné předem přezkoumávat otázku způsobilosti. Odpovědnost za neústavní výkon ministerské funkce by poté dopadala nejspíš na předsedu vlády, který může prezidentovi republiky podat návrh na odvolání ministra, případně ho přimět, aby se zdržel výkonu nepovolených funkcí[167].

Tato otázka se objevila zejména v roce 2005, kdy předseda vlády podal návrh na jmenování ministra zdravotnictví. Navržený kandidát však doposud vykonával funkci předsedy České lékařské komory. Spor byl tehdy vyřešen jeho odstoupením z funkce ještě před jmenováním[168].

Ačkoliv se objevily pokusy prezidenta republiky o projevení vlastní vůle (obstrukce prezidenta Havla při jmenování nového místopředsedy vlády) či snahy o vyjasnění některých právních nejasností jmenování, celkově prezidenti republiky akceptují vůli voličů a politické dohody.

[167] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 528
[168] Koudelka, Zdeněk, Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování, in Šimíček, Vojtěch, Postavení prezidenta v ústavním systému ČR, str. 173

V případě, že jmenovaná vláda nezíská důvěru Poslanecké sněmovny,[169] je povinna podat demisi[170]. Sporná je otázka postupu proti vládě, která ve stanovené lhůtě 30 dní po jmenování o důvěru Sněmovny nepožádá. Jakkoliv je žádost o důvěru formulována v Ústavě jako povinnost, není její porušení nijak sankcionováno. Prezident republiky nemůže do tohoto protiústavního stavu zasáhnout odvoláním vlády podle čl. 74 Ústavy, neboť Ústava tento důvod pro povinnost podání demise neuvádí. Teorie se však shoduje, že možnost přinutit vládu podstoupit hlasování o důvěře má Poslanecká sněmovna skrze poslanecký návrh na vyslovení nedůvěry vládě. Následně je rozhodováno o osudu vlády- v případě vyslovení nedůvěry je vláda povinna podat demisi. Případný neúspěchu tohoto hlasování nezakládá důvěru vládě, ale naznačuje to, že vláda má důvěru Sněmovny a může požádat o řádné vyslovení důvěry a tím odstranit protiústavní stav[171].

V případě odstoupení vlády nastává politická krize, při které prezident republiky projevuje především svou mediační roli. Je běžné, že působí jako prostředník politických jednání a může rovněž přispět svými návrhy na vyřešení situace. Jeho role při sestavování vlády v průběhu volebního období je významnější, nežli jeho role při sestavování vlády po volbách. Je to dáno především faktem, že v případě politické krize obvykle bývá politická scéna rozvrácena a autorita prezidenta republiky může usnadnit zprostředkování kompromisu. Roli rovněž hrají prezidentovy možnosti činit Ústavou předepsané kroky, vedoucí k různým řešením krize (jmenování nové vlády, či cesty k rozpuštění Poslanecké sněmovny a vypsání nových voleb). V případě úspěšného vyjednávání a nalezení řešení, umožňujícího sestavení nové vlády prezident znovu jmenuje předsedu vlády a na jeho návrh členy vlády. Jeho role je v tomto případě obdobná jako při jmenování vlády po volbách.

V mezidobí vykonává svou funkci vláda v demisi[172]. Pokud ani tato vláda nezíská důvěru Poslanecké sněmovny, je prezident povinen jmenovat dalšího (tedy již třetího) předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. Ten následně navrhne prezidentovy další členy vlády a takto jmenovaná vláda požádá o důvěru Sněmovny. V případě, že ani tato vláda nezíská důvěru Sněmovny, může prezident[173] rozpustit Poslaneckou sněmovnu a následně[174] vypsat nové volby.

Rozpuštění sněmovny však v takové případě není prezidentovou ústavní povinností (…prezident **může** rozpustit…). Tato volnost uvážení souvisí s prezidentovou arbitrální rolí.

[169] Čl. 68, odst. 3 Ústavy ČR
[170] Čl. 73, odst. 2 Ústavy ČR
[171] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 530
[172] Čl. 62, písm. d) Ústavy ČR
[173] Čl. 35, odst. 1, písm. a) Ústavy ČR
[174] Čl. 17, odst. 2 Ústavy ČR

Podle některých názorů[175] by prezident mohl reagovat i tak, že by jmenoval další vládu, a to opět dle vlastního uvážení. Zároveň je však konstatováno, že tato situace je krajně nepravděpodobná a v kontextu českého ústavního systému velmi pochybná.

Odvolání člena vlády a přijetí jeho demise představuje odlišné situace. Člena vlády prezident odvolává na návrh premiéra, jedná se tedy o projev vůle předsedy vlády. Podle některých teoretiků[176] nelze člena vlády odvolat bez tohoto návrhu, a předložený návrh naopak prezident musí akceptovat, takže v tomto případě nemá možnost projevit vlastní vůli. Dle některých názorů[177] se v takovém případě jedná přímo o ústavní povinnost prezidenta. Jiní se však domnívají, že přijetí návrhu je projevem vůle prezidenta[178] a její přijetí či nepřijetí jeho možností zasahovat do výkonné moci a politické situace. Jedná se o standardní politických mechanismus v systému parlamentní republiky. Za určitých okolností je nepřijetí návrhu možností prezidenta republiky naplnit svou mediační roli ve sporu předsedy vlády s příslušným ministrem.

Významné autoritativní stanovisko v otázce projevu prezidentské vůle ve vztahu k členům vlády představuje nález Ústavního soudu SR, který se vyjadřoval k otázce možnosti prezidenta odmítnout návrh na odvolání člena vlády. Jednalo se o návrh předsedy vlády na odvolání ministra. Nález však uvádí řadu zobecňujících teoretických závěrů, osvětlujících otázky vztahu vlády a prezidenta v parlamentním systému.

Ústavní soud argumentuje především slovenskou Ústavou, ale některé jeho závěry lze zobecnit na všechny parlamentní republiky. Zejména konstatuje převahu prezidenta republiky nad vládou, vyplývající z jeho kreační pravomoci vůči vládě. Tento závěr je velmi významný pro vztah vlády a prezidenta republiky nejen v partikulární otázce odvolávání členů vlády, neboť vyjasňuje vzájemný „poměr sil“ obou subjektů tohoto vztahu.

Na základě tohoto rozboru, vycházejícího ze specifické konstrukce slovenské Ústavy, ale i obecných zásad parlamentního systému, dochází k závěru, že podáním návrhu na odvolání ministra ze strany předsedy vlády vzniká prezidentovi povinnost návrhem se zabývat. Následně má na základě všech okolností věc posoudit a rozhodnout, zda návrh přijme, nebo odmítne. Toto rozhodnutí je výlučně jeho osobním projevem vůle.

Demise je vlastním rozhodnutím člena vlády odstoupit ze své funkce. Podává ji premiérovi a ten následně prezidentovi, ovšem v tomto případě pouze jako zprostředkovatel.

---

[175] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 465
[176] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 467
[177] Pavlíček, Václav, Hřebejk, Jiří, Ústava ČR, díl I., str. 220
[178] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 466

Specifickým je v tomto směru předseda vlády. Jeho odvolání nebo demise má za důsledek odvolání celé vlády.

Demise vlády je podána na základě kolektivního usnesení vlády. Je tedy možné, aby většina členů vlády prosadila demisi proti vůli předsedy vlády. Demisi vlády podává prezidentovi předseda vlády, ovšem jeho role je zde opět pouze zprostředkující, rozhodujícím projevem vůle je usnesení vlády.

Někteří[179] poznamenávají, že tato pravomoc prezidenta republiky je neoddělitelně spjata s projevem vůle jiného orgánu- vlády, Poslanecké sněmovny, či předsedů (v případě vlády i členů) těchto orgánů. I jiní[180] docházejí k názoru, že prosazování prezidentské vůle navzdory těmto orgánům by bylo neakceptovatelné. To plně odpovídá kontextu parlamentního systému. Podstatný je fakt, že na rozdíl od návrhu na odvolání se v tomto případě jedná o vlastní projev vůle toho, kdo má být odvoláván. Proto je pochopitelné, že prezident republiky nemá při naplňování této pravomoci příliš možností projevu vlastní vůle, což je vyjádřeno podřazením této pravomoci režimu čl. 62.

S tím souvisí i otázka možnosti prezidenta republiky odvolat vládu či jejího člena i z jiných důvodů, než je v Ústavě vymezeno (tzn. v situaci, kdy je vláda povinna podat demisi). Odpůrci této extenzivní interpretace odvolávací pravomoci prezidenta republiky obvykle argumentují parlamentním systémem a podřazením této pravomoci režimu čl. 62 (z čehož vyplývá neoprávněnost prezidenta vykonávat tuto pravomoc proti vůli ostatních orgánu, nadaných odpovědností). Naproti tomu však existují názory, že Ústava počítá s možností prezidenta odvolat vládu, neboť jeho oprávnění dle čl. 62, písm. a) chápe jako soubor prezidentských oprávnění souvisejících s konstituováním vlády, ale rovněž s ukončením jejího mandátu[181].

Za platnosti současné ústavní úpravy byl podán návrh[182] na významnou změnu pravomocí prezidenta republiky ve vztahu ke jmenování vlády. Podle tohoto návrhu měl prezident při prvním pokusu pověřit sestavením vlády zástupce strany, která získala ve sněmovních volbách nejvíce mandátů. Ten mu měl do 30 dní navrhnout složení vlády. V případě že by tak neučinil, nebo vláda následně nezískala důvěru Poslanecké sněmovny (lhůta k požádání sněmovny o vyslovení důvěry se zkracovala z 30 na 15 dní), měl prezident pověřit zástupce druhé nejsilnější sněmovní strany. Pokud by ani jeho vláda nezískala důvěru

[179] Pavlíček, Václav, Hřebejk, Jiří, Ústava ČR, díl I., str. 220
[180] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 468
[181] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 467
[182] Sněmovní tisk 359/ 0, dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=359&CT1=0

sněmovny, měl při třetím pokusu prezident jmenovat předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. V případě dalšího neúspěchu byl prezident republiky povinen rozpustit Poslaneckou sněmovnu a vypsat nové volby.

Čl. 75a, který byl nově vložen, ukládal prezidentu republiky postupovat obdobně (tedy pověřit představitele nejsilnější sněmovní strany sestavením nové vlády) i v případě, že vláda podala demisi nebo byla odvolána v průběhu volebního období.

Tato změna byla označována za zakotvení postupů, samozřejmých v parlamentních republikách. Potřeba výslovného zakotvení byla odvozována ze zkušenosti s rešením politické krize v roce 1997. Je zřejmé, že tento návrh odrážel rozporné hodnocení tehdejší role prezidenta Havla. Jakkoliv s ním bylo možné nesouhlasit[183], je třeba poznamenat, že role prezidenta republiky v politických krizích je vždy významná vzhledem k autoritativní povaze jeho funkce a jeho mediační role má důsledky i pro ústavní procesy, které v této době probíhají (např. jmenování nové vlády). Navrhovaný čl. 75a tuto mediační roli prezidenta republiky do značné míry omezoval. Vzhledem k oběma návrhům nelze přehlédnout, že navrhovaná úprava zcela odebírala prezidentu republiky možnost projevení vlastní vůle při výběru předsedy vlády. Absencí projevu vůle by prezident by se prezident fakticky nemohl podílet na velmi významném ústavním procesu vytvážení vlády, což by mohlo mít negativní důsledky[184]. Také je otázkou, do jaké míry by měly být ústavní postupy detailně upraveny a do jaké míry ponechány ústavním zvyklostem a politické kultuře, případně zákonné úpravě.

AD ČL. 62, PÍSM. D)

Čl. 62, písm. d) podle většiny teoretiků[185] [186] má být využíván za účelem zachování kontinuity exekutivy. „Překlenovací“ pověření odstoupivší vlády může být významné při politických krizích, kdy mohou probíhat dlouhá vyjednávání o sestavení nové vlády a v takovém případě může být „dočasné“ úřadování odstoupivší vlády velmi dlouhé. Jakkoliv je v takovém případě citlivá otázka legitimity závazných aktů vlády v demisi, k zajištění řádné a plynulé státní správy je kontinuita výkonné moci nezbytná. Ústava neumožňuje „provizorní“ výkon výkonné moci jiným orgánem (analogický k roli Senátu při nefunkčnosti Poslanecké sněmovny dle čl. 33) a proto ji musí do jmenování nové vlády vykonávat vláda původní. Role prezidenta republiky je při uplatnění této pravomoci pouze formální, z dikce Ústavy („Prezident republiky **pověřuje**…“) jasně vyplývá, že pověření odstupující vlády je jeho

[183] Brunclík, Miloš, Role prezidenta při vládních krizích v ČR, in Brunclík, Novák, Postavení hlavy státu, str. 300-301
[184] Wintr, Jan, Prezident republiky jako reprezentant státu…, in Šimíček, Vojtěch, Postavení prezidenta v úst. Systému ČR, str. 29
[185] Pavlíček, Václav, Hřebejk, Jiří, Ústava ČR, díl I., str. 222
[186] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 469

povinností a nemá možnost jakéhokoliv uvážení. Fakticky může tento přechodný stav ovlivnit tím, že se v rámci svých ústavních pravomocí přičiní o co nejrychlejší sestavení nové vlády, čímž zanikne překlenovací pověření odstoupivší vlády.

AD ČL. 62, PÍSM. J)

Prezident republiky jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, a to na návrh Poslanecké sněmovny[187]. Ze vztahu prezidenta republiky a Poslanecké sněmovny nelze dovodit, že by se jednalo o ústavní povinnost prezidenta. Ten je tedy vázán návrhem Poslanecké sněmovny do té míry, že nemůže jmenovat nikoho, kdo nebyl Sněmovnou navržen. Návrh však akceptovat nemusí a v praxi již došlo k tomu, že prezident návrh odmítl.

Funkce prezidenta či viceprezidenta NKÚ může být vykonávána občanem ČR, způsobilým k právním úkonům, s dokončeným vysokoškolským vzděláním, splňující podmínky lustračního zákona a disponující zkušenostmi a morálními vlastnostmi, zaručujícími náležitý výkon funkce. Přezkum způsobilosti uchazečů je na orgánech, které při procesu výběru projevují svou vůli, tedy na Poslanecké sněmovně a prezidentu republiky. Pokud je splní a jsou vybráni, jsou uvedeni do funkce na dobu devíti let, a to okamžikem složení slibu do rukou prezidenta republiky.

Na návrh Poslanecké sněmovny může prezident republiky prezidenta i viceprezidenta NKÚ odvolat. Návrh může být podán pouze ve zvláštních případech, vymezených v zákoně. Jedná se o okolnosti typu dlouhodobého nevykonávání funkce (po dobu šesti měsíců) či podání návrhu na odvolání z funkce (ze strany Kárné komory NKÚ). Jejich odvolání ze strany prezidenta republiky však podléhá režimu čl. 63, odst. 3.

Mezi pravomocemi prezidenta, vztahujícími se k moci výkonné a uplatňovanými samostatně, chybí některé pravomoci, kterými prezident v historii disponoval. Je to zejména pravomoc podílet se na činnosti vlády účastí na jejím zasedání a možností předkládat zde návrhy. Absence pravomoci účasti je v kontrastu s obdobnou pravomocí ve vztahu k moci zákonodárné. Absence možnosti účastnit se na činnosti vlády podáváním návrhů je však zcela v souladu s autoritativní povahou vztahu prezidenta republiky a vlády, která nepřipouští, aby byl prezident republiky takto výrazně zainteresován na každodenní činnosti vlády. Ve vztahu k moci zákonodárné prezident obdobnou pravomocí rovněž nedisponuje a v tomto duchu je možn chápat i nemožnost účasti na zasedání vlády. Fungování obou orgánů (vlády a Parlamentu) je totiž odlišné a sama účast na jednání vlády by pravděpodobně činnost vlády

[187] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 477

ovlivnila. Proto vynětí tohoto oprávnění z katalogu pravomocí prezidenta republiky nejspíš lze pochopit.

9.1.2 PRAVOMOCI PREZIDENTA REPUBLIKY VE VZTAHU K OSTATNÍM ÚSTAVNÍM ORGÁNŮM

Z těchto pravomocí byly vybrány pouze ty, které nějakým způsobem nepřímo ovlivňují vztah prezidenta republiky k moci výkonné.

AD ČL. 62, PÍSM. B), C)

Pravomoc svolání Poslanecké sněmovny je spíše formální. V případě Senátu nemohou prezidenti od roku 1996 svolávací pravomoci využívat, neboť Senát od svého vzniku zasedá kontinuálně. V případě Poslanecké sněmovny prezident svolává pouze první zasedání nově zvolené Sněmovny. Navíc v případě, že by tak neučinil, upravuje Ústava náhradní postup, jímž je Sněmovna svolána bez projevu prezidentovy vůle. V této otázce tedy prezident nemá žádný prostor pro uvážení a tuto pravomoc lze i s ohledem na dikci Ústavy („Prezident republiky **svolává** Poslaneckou sněmovnu“) chápat spíše jako ústavní povinnost. Z toho důvodu by odmítnutí svolání Sněmovny mohlo být interpretováno jako protiústavní jednání.

V případě rozhodnutí o rozpuštění Poslanecké sněmovny prezident podle některých názorů[188] uplatňuje svou roli arbitra v konfliktu mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou, proto má prostor k vlastnímu uvážení i v režimu neodpovědnosti (pro srovnání např. role německého prezidenta- jinak velmi slabého- při konstruktivním vyslovení nedůvěry vládě). V ČR je tato pravomoc limitována složitou procedurou rozpuštění Poslanecké sněmovny, což má podle některých názorů za důsledek oslabení arbitrální role prezidenta.

I podle jiných [189] souvisí tato pravomoc prezidenta s jeho rolí arbitra politických krizí. Jakkoliv tato pravomoc nabízí prezidentovi možnost významně zasahovat do politického dění, nebyla k tomuto účelu zneužívána. Prezidenti ČR se této role drželi a pravomoc rozpuštění Poslanecké sněmovny užívali velmi umírněně a na základě politického konsensu.

AD ČL. 62, PÍSM. E), G)

Jmenování soudců Ústavního soudu je podmíněno souhlasem Senátu, což znemožňuje prezidentovu libovůli.[190] Rozhodnutí prezidenta má v tomto případě velmi významný dopad na podobu Ústavního soudu, což vzhledem k pravomocím tohoto tribunálu následně ovlivňuje řadu veřejných vztahů, včetně postavení všech ústavních orgánů. Tím může prezident republiky (v součinnosti se Senátem) nepřímo ovlivnit např. i své vlastní postavení

[188] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 469
[189] Pavlíček, Václav, Hřebejk, Jiří, Ústava ČR, díl I., str. 221
[190] Pavlíček, Václav, Hřebejk, Jiří, Ústava ČR, díl I., str. 222

v ústavním systému. V dosavadní ústavní praxi však nebyl důvod k podobným obavám, neboť oba prezident přistupovali k výběru kandidátů do Ústavního soudu velmi zodpovědně. V ústavní praxi se navíc již stalo, že Senát prezidentovy návrhy soudců Ústavního soudu odmítl.

Na rozdíl od pravomoci jmenování funkcionářů Nejvyššího soudu nemusí v tomto případě vybírat své kandidáty pouze mezi soudci. Soudci ÚS se tak mohou stát i právní autority, které doposud nepůsobily jako soudci, ale např. v akademické sféře. Tím ústavodárce pravděpodobně chtěl zdůraznit autoritativní roli Ústavního soudu, a rovněž jeho nezávislost na soustavě obecných soudů.

Vztah prezidenta republiky a moci výkonné se promítá i do pravomoci udělování milosti. Prezident republiky rozhodnutím č. 33/ 1994 Sb. přenesl veškeré řízení, spojené s žádostí o milost (včetně shromažďování podkladů) na ministerstvo spravedlnosti, proto role prezidenta při výkonu této pravomoci spočívá pouze v rozhodnutí o udělení či neudělení milosti. Samotné rozhodnutí činí prezident republiky v součinnosti se svou právní kanceláří. Podle některých teoretiků je současná konstrukce prezidentské milosti nevhodná a neslučitelná s parlamentním konceptem republiky[191].

AD ČL. 62, PÍSM. H), I)

Prezident republiky podepisuje zákony, ovšem v případě nesouhlasu má právo vrátit parlamentu přijatý zákon, s výjimkou zákona ústavního. V historii bylo toto „právo veta“ shledáno v rozporu se socialistickou zásadou koncentrace moci a proto s ním prezident za její platnosti vůbec nedisponoval.

Již za platnosti Ústavy z r. 1920 byla pravomoc podepisování zákonů předmětem mnoha úvah a existuje k ní řada právních názorů. J. Krejčí se domníval, že podpis prezidenta osvědčuje řádnou právní existenci zákona, tedy zejména řádný zákonodárný proces, nikoliv svůj souhlas se zákonem. Proto měl podepsat i zákony, s nimiž vyjádřil nesouhlas prostřednictvím práva veta, avšak parlament na jejich znění setrval. Trhlinou této argumentace byla situace, pokud by zákon neměl řádnou právní existenci. V takovém případě by prezident neměl zákon podepisovat, ovšem Ústava na existenci této situace vůbec nepamatovala, proto neurčovala, jak má prezident v takové situaci postupovat. Vzhledem k chybějící speciální úpravě tak i v této situaci platila jeho povinnost návrh podepsat.

Proti této teorii argumentovali i profesoři Weyr a Hoetzel, podle kterých prezident nikde nemá určenu povinnost zkoumat řádnost zákonodárného procesu, tedy tvořit vůli ve

[191] Pavlíček, Václav, O Ústavních problémech milosti a amnestie v ČR, in O české státnosti, díl II., str. 174- 188

vztahu k této otázce. Případné potvrzení řádnosti podpisem by tak bylo projevem neexistující vůle.

Za platnosti aktuální úpravy vznikl úzus, že v případě tzv. „přehlasovaného veta“ (pokud prezident využil práva vrátit parlamentu návrh a Sněmovna na něm řádným způsobem setrvala) prezident nemusí schválený návrh podepisovat. Tato praxe byla prakticky vyjádřena tím, že takové zákony dnes ani nejsou prezidentovi zasílány k podpisu (na základě zákona- jednacího řádu Poslanecké sněmovny[192]). Tím se prezidentův podpis pod zákonem posunul z úkonu promulgativního charakteru (tedy úkonu formálního vyhlášení zákona) v úkon projevu prezidentské vůle (tedy souhlasu prezidenta se zákonem).

Dle některých[193] je tato praxe, stejně jako příslušné ustanovení zákona, v rozporu s Ústavou, která dává prezidentovi povinnost v takovém případě zákon podepsat. Ostatní teoretici se s ním shodují, že jazykový výklad příslušného ustanovení („prezident **podepisuje**“) zjevně zakládá povinnost. Někteří navíc jeho vázanost vůlí parlamentu zdůvodňují odkazem na znění prezidentské přísahy[194] (…budu dbát zákonů…) Ale jiní[195] na základě ústavní praxe vyjadřuje pochopení pro zmíněný interpretační posun, když uvádí, že úzus nepodepisování vznikl v důsledku obstrukce prezidenta Havla, který protahoval podpis zákona, s nímž vetem vyjádřil nesouhlas, a tím odkládal jeho platnost. Jakkoliv je podle většinového názoru[196] i toto protahování v rozporu s Ústavou, nelze vyloučit, že za vznikem této ústavní tradice skutečně stály tyto legitimní obavy. Zákonný podklad pro tento postup měl být změněn v tzv. „stykovém zákoně“, který ovšem doposud nebyl přijat.

S podepisováním zákonů v době prezidentury Václava Havla souvisí i specifická zvyklost (dle Havlovy vlastní argumentace užívanou již za Masarykovy prezidentury) tzv. „podepisování s výhradou“. Prezident podepsal návrh zákona, ale společně s ním zaslal předsedovi sněmovny své výhrady s doporučením k zapracování- novelizaci. Podle autorky[197] se jednalo o pochybný zvyk, vedoucí k přebujelosti právního řádu a právní nejistotě. Z pohledu ústavních kompetencí prezidenta republiky se takové jednání navíc jeví jako pokus o obcházení Ústavy, která prezidentovi neumožňuje zákonodárnou iniciativu.

---

[192] Zákon č. 90/1995 Sb. (Jednací řád Poslanecké sněmovny ČR), dostupné z: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/_s.155/701?PC_8411_name=Jednací řád Poslanecké sněmovny&PC_8411_l=90/1995&PC_8411_ps=10#10821

[193] Pavlíček, Václav, Hřebejk, Jiří, Komentář k Ústavě ČR, díl I., str. 226

[194] Jirásek Jiří, Může nebo musí prezident schválený zákon podepsat?in Hloušek, Šimíček, Výkonná moc v úst. systému ČR, str. 90

[195] Jirásek Jiří, Může nebo musí prezident schválený zákon podepsat? in Hloušek, Šimíček, Výkonná moc v úst. systému ČR, str. 90

[196] Janstová, Kateřina in Suchánek, Jirásková, Ústava ČR v praxi, str. 167

[197] Janstová, Kateřina in Suchánek, Jirásková, Ústava ČR v praxi, str. 168

AD ČL. 62, PÍSM. K)

Prezidentská pravomoc jmenovat guvernéra, viceguvernéry a členy Bankovní rady České národní banky (ČNB) se stala jednou z nejkontroverznějších. Je nesporné, že tato pravomoc významně ovlivňuje výkonnou moc ve státě a prezident při jejím výkonu není vázán žádnými návrhy, ani jinak omezován ve volnosti rozhodnutí. Právě proto byla ústavní úprava této pravomoci často kritizována.

Podle některých názorů[198] vycházel ústavodárce z úvahy, že nezbytná nezávislost ČNB má být garantována jmenováním jejího řídícího orgánu nezávislou autoritou. Neodpovědnost prezidenta republiky je zde tedy využita nikoliv jako diskvalifikační, ale naopak kvalifikační argument.

Opačný je názor[199], podle kterého je za výkon exekutivy, do které působnost centrální banky patří, odpovědná suverénovi vláda. Proto by vláda měla mít možnost zasáhnout do personálního složení ČNB, které významně ovlivňuje její politiku. Dalším argumentem je pak neodpovědnost prezidenta republiky a nemožnost jmenovat takto významný orgán bez zřejmé ústavní odpovědnosti.

Významný autoritativní názor k této otázce předložil Ústavní soud[200]. V této cause se ÚS zabýval ústavní stížností prezidenta republiky proti novele zákona o České národní bance č. 442/2000 Sb[201]. Tato novela podstatným způsobem zasahovala do činnosti ČNB, a to včetně jejího ústavního zakotvení. Pro funkci prezidenta a jeho koexistenci s dalšími exekutivními orgány byla podstatné znění § 6, odst. 3 této novely, které dávalo vládě oprávnění předkládat prezidentu republiky návrhy na jmenování do funkcí guvernéra, viceguvernérů a dalších členů bankovní rady ČNB. Toto jmenování provádí dle čl. 62, písm. k) Ústavy prezident republiky a dle prezidentovy ústavní stížnosti bylo toto jeho ústavní právo omezeno tím, že by byl při jejich jmenování vázán vládním návrhem kandidátů. Proto žádal zrušení § 6, odst. 3 zákona o ČNB z důvodu jeho rozporu s Ústavou.

Ústavní soud vyjádřil názor, že při posuzování všech otázek, týkajících se ústavního zakotvení ČNB právo nevyhnutelně navazuje na poznatky ekonomické teorie.

Podle ÚS dává historická zkušenost za pravdu tomuto názoru. Zájmy vlády mohou být (zejména před volbami) zcela odlišné od cílů, o které má na základě Ústavy usilovat ČNB.

---

[198] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 478

[199] Pavlíček, Václav, K ústavnímu postavení bankovní rady ČNB, O české státnosti, díl II., str. 195- 199

[200] Nález ÚS Pl. 59/2000 Sb., dostupné z: http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=37947&pos=1&cnt=1&typ=result

[201] Novela Zákona o ČNB č. 442/2000, dostupné z: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411?PC_8411_number1=442/2000&PC_8411_l=442/2000&PC_8411_ps=10#10821

Jako příklad uvádí negativní historickou zkušenost s využívání měnových nástrojů centrální banky, např. inflační emise peněz, k řešení hospodářských potíží vlády. ÚS k této otázce rovněž upozorňuje, že tato úzce ekonomická otázka může přesahovat do oblasti lidských práv a svobod, neboť měnové manipulace mohou vést k posílení vládní moci a následně k oslabení demokracie. Rovněž tato hrozba je dle ÚS doložena historickou zkušeností.

Ústavní soud v této otázce argumentoval historickým výkladem, především úrovní ekonomického poznání v době vzniku Ústavy. Její vliv na úpravu v české Ústavě byl dokládán odkazem na důvodovou zprávu. Tímto se ÚS vyrovnával s námitkou uvedenou ve vyžádaném stanovisku Poslanecké sněmovny, že v jiných Ústavách není otázka nezávislosti centrální banky upravena. ÚS dokazoval, že v Ústavách přijatých v době kdy ekonomické poznání bylo na dostatečné úrovni byla tato otázka zohledněna vždy. Nad rámec posuzované otázky uvedl, že tvorba Ústavy vždy reflektuje aktuální společenský vývoj a fenomény, které se v něm objevují.

Dále ÚS argumentuje teleologicky účelem ČNB, vymezeným v Ústavě. Podle ÚS je možné zákonem zasáhnout do postavení centrální banky (v určitých oblastech se zákonná úprava i předpokládá), ale není možné zákonnou úpravou omezovat ČNB v plnění její funkce, stanovené Ústavou.

Mimoto ÚS používá systematickou argumentaci, podle které ústavodárce vyjádřil vůli po nezávislosti centrální banky tím, že ji v Ústavě formálně oddělil od zákonodárné i výkonné moci.

Na základě těchto poznatků je třeba maximálně oddělit rozhodování o měnových otázkách od exekutivy.

Toto obsáhlé zdůvodnění nezbytnosti nezávislosti České národní banky má důsledky i pro řešení otázky jmenování funkcionářů ČNB. Je třeba, aby i tato procedura byla v maximálním možném souladu s obecným požadavkem nezávislosti ČNB, neboť, jak uvádí ÚS, personální nezávislost je velmi důležitým předpokladem nezávislosti ČNB v oblasti měnové politiky.

K návrhu na zrušení § 6, odst. 3 ÚS uvádí, že pravomoc jmenovat guvernéra, viceguvernéry a členy bankovní rady ČNB je výlučnou pravomocí prezidenta republiky dle čl. 62, písm. k) Ústavy. Tento prezidentský prerogativ nesmí být nikterak omezován a vázanost vládními návrhy kandidátů bezesporu je omezením. Z toho důvodu je § 6, odst. 3 Zákona o ČNB protiústavní a ÚS toto ustanovení zrušil.

Ačkoliv bylo zrušení tohoto ustanovení odůvodněno především jeho rozporem s platným textem Ústavy, nelze opomenout ani argumenty týkající se nezbytné nezávislosti

ČNB. Ta může být velmi důležitá i vzhledem k neustálým pokusům o revizi ústavních pravomocí prezidenta republiky v této oblasti. ÚS jasně vyjádřil svůj názor, že není vhodné, aby vláda měla možnost zasahovat do nezávislosti ČNB prostřednictvím svých zásahů do personální podoby jejich orgánů. Tento názor je zároveň významným autoritativním stanoviskem, které by při diskusích o případné změně Ústavy mělo být zohledněno.

Otázka nezávislosti ČNB a měnové politiky patrně nabyde na aktuálnosti se vstupem do „eurozóny“, z nějž vyplývá přesun řady pravomocí v oblasti měnové politiky na evropské orgány[202].

Pravomoci podle čl. 63, odst. 1, 2 podléhají zvláštnímu režimu, vymezenému v třetím odstavci tohoto článku. Podle něj musí být rozhodnutí vydaná při výkonu pravomocí vymezených v odst. 1, 2 kontrasignována předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vlády, a vláda za ně přebírá odpovědnost.

9.2 PRAVOMOCI PREZIDENTA REPUBLIKY DLE ČL. 63

Dle čl. 63, odst. 1 prezident republiky

a) zastupuje stát navenek
b) sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy. Sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu, nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy.
c) je vrchním velitelem ozbrojených sil.
d) přijímá vedoucí zastupitelských misí.
e) pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí.
f) vyhlašuje volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu.
g) jmenuje a povyšuje generály.
h) propůjčuje a uděluje státní vyznamenání, nezmocní- li k tomu jiný orgán.
i) jmenuje soudce.
j) má právo udělovat amnestii.

9.2.1 PRAVOMOCI PREZIDENTA VE VZTAHU K MOCI VÝKONNÉ

AD ČL. 63, ODST. 1, PÍSM A)

Ústavněprávní teorie rozlišuje zastupování státu navenek stricto sensu (v užším smyslu) a zastupování largo sensu (v širším smyslu)[203]. Zatupovací pravomoc stricto sensu zahrnuje faktickou reprezentaci státu v právních vztazích mezi státy, což zahrnuje výkon

[202] Bažantová, Ilona, Üstavní zakotvení cent. bank působících na našem území, in Pocta Václavu Pavlíčkovi k 70. narozeninám, str. 491-492.
[203] Janstová, Kateřina: Zastupování státu navenek prezidentem republiky in Klíma, Karel, Jirásek, Jiří, Pocta Jánu Gronskému, str. 175- 178

reprezentačních povinností na mezistátní úrovni, ale také konání právně závazných mezinárodněprávních úkonů, které mezinárodní právo považuje za úkony státu, jehož je hlavou. Rovněž mu z titulu hlavy státu náleží některá nepřenosná čestná práva (vyplývající z mezinárodního práva), nepřenosná na jeho případného zástupce.

Pravomoc zastupovat stát navenek largo sensu zahrnuje vedle zastupovací pravomoci stricto sensu i tyto pravomoci:

- sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy
- přijímat, pověřovat a odvolávat vedoucí zastupitelských misí
- prohlašovat válečný stav a vyhlašovat válku.

Prezident ČR je nadán těmito pravomocemi, ale protože jsou explicitně jmenovány v dalších písmenech tohoto odstavce, je zjevné, že v případě čl. 63, odst. 1, písm. a) měl ústavodárce na mysli zastupování státu navenek stricto sensu.

Podle některých autorit[204] se činnost spadající pod takto chápané zastupování státu navenek často vymyká podmínkám kontrasignace dle čl. 63, odst. 3, neboť se nejedná o písemná rozhodnutí, ale spíše o politické proklamace, akty ceremoniální povahy, atd. Zařazením této činnosti pod čl. 63 chtěl ústavodárce vyjádřit vůli, aby i tyto projevy byly v souladu s názorem vlády a akceptovaly jednotu zahraniční politiky za odpovědnosti vlády.

Jiní teoretici si ale všímají,[205] že tato prezidentská pravomoc vedle historických zvyklostí vychází i z mezinárodního práva, neboť čl. 7 Vídeňské úmluvy o smluvním právu pokládá hlavu státu už ze samotné povahy své funkce za oficiálního reprezentanta země. Proto zastánci tohoto pojetí nesdílejí názor na nezbytnost souladu nekontrasignovaných aktů s politikou vlády, ale zamýšlí se nad rozsahem této sféry. K tomu je třeba poznamenat, že v době První republiky byla sféra kontrasignovaných aktů chápána šířeji a uvažovalo se i o kontrasignaci projevů, přednesených prezidentem republiky. Dnes je tato sféra chápána úžeji.

AD ČL. 63, ODST. 1, PÍSM. B)

Často diskutovanou pravomocí, která ovlivňuje významně výkon moci výkonné, je prezidentova pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy. Jedná se o tradiční prerogativ hlavy státu, který ovšem svými důsledky významně ovlivňuje i zákonodárnou a výkonnou moc.

Sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv je v teorii řazeno mezi zastupování státu navenek largo sensu, tedy mezi prezidentské pravomoci vyplývající z pozice hlavy státu, ovšem rozsah této pravomoci je tak významný, že ji někteří teoretici považují za pravomoc

[204] Pavlíček, Václav, Hřebejk, Jiří, Ústava ČR, díl I., str. 228
[205] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 484

fakticky exekutivní povahy. Tomu svědčí i to, že v parlamentních republikách se slabými prezidenty má prezident obvykle právo delegovat sjednávání smluv na vládu jakožto exekutivní orgán se silnějším mandátem a většinou tak skutečně činí.

Podle jednoho z názorů[206] je sjednávání a ratifikace smlouvy projevem suverenity státu v mezinárodním právu a prezident je jako hlava státu představitelem této suverenity. Z toho je odvozováno jeho oprávnění sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy. Jiné autority se domnívají, že prezident disponuje touto pravomocí především z reprezentativních důvodů a proto jí je třeba v kontextu parlamentního systému interpretovat maximálně restriktivně.

Jiní teoretici však upozorňují,[207] že ústavní úprava se týká pouze ratifikace mezinárodních smluv, ovšem ratifikace je pouze jedním z řady způsobů převzetí závazku z mezinárodní smlouvy. Smlouvy vládní a resortní nejsou ratifikovány, ale schvalovány a proto se na ně nevztahují ústavní pravidla pro ratifikaci. Akceptovat všechny uzavřené mezinárodní dohody poměrně složitým procesem ratifikace by bylo neúnosné.

Rozhodnutím č. 144/1993 Sb. prezident Havel využil své ústavní pravomoci přenést na vládu sjednávání mezinárodních smluv. Jednalo se o smlouvy, které ke svém schválení nepotřebují souhlas parlamentu, tedy smlouvy nepodléhající procesu ratifikace (smlouvy vládní a resortní). Navíc si prezident vyhradil možnost v konkrétním případě rozhodnout o zrušení této delegace. Toto rozhodnutí je doposud v platnosti.

V roce 2009 se (v souvislosti s výrazně negativním postojem prezidenta republiky k tzv. Lisabonské smlouvě) mezi českou právnickou veřejností rozpoutaly diskuse o právu prezidenta odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy, která již byla schválena Parlamentem. Nejpozoruhodnější byla v tomto směru polemika na serveru Jiné právo. Tato diskuse demonstrovala i obecné názory obou účastníků na otázku ratifikace mezinárodních smluv.

Podle jednoho z názorů[208] prezident zmíněné právo má, neboť proces ratifikace je dle čl.63, odst. 1, písm. b) Ústavy výlučnou pravomocí prezidenta republiky. Souhlas Parlamentu je zcela jiným právním úkonem, neboť čl. 10 i čl. 49 Ústavy oddělují souhlas Parlamentu od ratifikace. To zda daná smlouva bude ratifikována tedy záleží výhradně na prezidentovi. Z toho vyplývá i právo prezidenta odmítnout ratifikaci smlouvy, kterou Parlament již schválil, neboť tento projev vůle zákonodárného sboru je pouze jakýmsi nezávazným doporučením. Zastánci tohoto názoru připouštějí, že je nelogické, aby prezident odmítl ratifikovat smlouvu

[206] Pavlíček, Václav, Hřebejk, Jiří, Ústava ČR, díl I., str. 229
[207] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 486
[208] Šimíček, Vojtěch, Může prezident odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy?, Jiné právo 14.1.2009

kterou osobně sjednával, případně její sjednání dobrovolně přenesl na vládu. Nelogičnost takového kroku však nemůže zbavit prezidenta práva učinit ho.

Oponující názory[209] argumentovaly především parlamentním charakterem našeho ústavního systému, ve kterém prezident není z výkonu své funkce odpovědný a *„kde není odpovědnost, musí se pravomoci interpretovat restriktivně“*. Z toho je dovozováno, že aplikace opačného závěru by v kombinaci s neodpovědností prezidenta a jeho specifickým postavením v rámci exekutivy vedla k významnému vychýlení rovnováhy mezi výkonnou a zákonodárnou mocí.

K této polemice je třeba konstatovat, že z čl. 10 i čl. 49 Ústavy je patrné, že ústavodárce chtěl oddělit souhlas Parlamentu od ratifikace mezinárodní smlouvy. Čl. 10 hovoří o mezinárodních smlouvách, *„k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas“*. Čl. 49 pak uvádí že *„k ratifikaci mezinárodních smluv…je třeba souhlasu obou komor Parlamentu“* Proto je nepochybné, že ústavodárce chápal parlamentní souhlas a ratifikaci mezinárodní smlouvy jako dva nezávislé právní úkony. Akt ratifikace je samostatně upraven v čl. 63, odst. 1, písm. b). Podle něj *„prezident republiky sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy“*.

Ústavodárce také zřejmě vyjádřil svůj záměr chápat ratifikaci jako řádný projev vůle se všemi jeho náležitostmi, neboť terminologicky odlišil rozhodnutí od pouhé akceptace rozhodnutí Parlamentu, když v čl. 62, písm. i) Ústavy užil pro ceremoniální akceptaci návrhu bez možnosti projevit vlastní vůli termín „podepisuje zákony“. Pokud by zamýšlel odejmout prezidentovi právo projevu vůle v případě ratifikace mezinárodních smluv, měl by být tento záměr vyjádřen obdobným terminologickým odlišením. Lze se tedy důvodně domnívat, že ratifikace mezinárodní smlouvy byla tvůrci Ústavy vymezena jako plnohodnotný projev prezidentovy vůle, nikoliv pouhá ceremoniální formalita. A pokud vnímáme právní úkon jako projev vůle příslušného subjektu, musí mít osoba, která tuto ratifikaci provádí, právo se rozhodnout, zda tento úkon učiní, neboť právě toto rozhodnutí je podstatou procesu ratifikace a odlišuje ho od pouhého „podepsání“.

Tuto ratifikaci mezinárodních smluv svěřuje Ústava jednoznačně prezidentovi. Pro to, aby ratifikaci prováděl prezident hovoří i fakt, že prezidentovi je Ústavou svěřeno i sjednávání mezinárodních smluv (přičemž má ústavní právo, nikoliv povinnost, její sjednání přenést na vládu) a bylo by nelogické, aby při její ratifikaci nemohl projevit svou vůli ten, kdo byl primárně oprávněn ji sjednat. Samozřejmě je nelogické, aby prezident odmítl ratifikovat smlouvu kterou sám sjednával, ale z toho nelze dovozovat právní povinnost smlouvu

[209] Kuhn, Zdeněk, Může prezident odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy II?, Jiné právo, 17.1.2009

podepsat. Mimoto by nejspíš bylo velmi problematické vymáhání této povinnosti v režimu právní neodpovědnosti prezidenta.

Otázku uplatnění prezidentovy vůle při ratifikaci mezinárodní smlouvy ovlivňuje i fakt, že se jedná o prezidentskou pravomoc dle čl. 63, odst. 1 Ústavy. Rozhodnutí učiněná na základě těchto pravomocí podle čl. 63, odst. 3 podléhají kontrasignaci členem vlády, která za ně následně přebírá zodpovědnost. Ratifikace mezinárodní smlouvy, pokud je posuzována jako projev prezidentovy vůle, je nepochybně rozhodnutím a tudíž se jí povinnost kontrasignace týká. Formulace tohoto odstavce („*Rozhodnutí prezidenta republiky vydané podle odstavců 1 a 2 vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády*“), ve spojení s převzetím odpovědnosti za tato rozhodnutí vládou, vede podle mého názoru k závěru, že i tento spolupodpis není žádnou povinností, ale projevem vůle, tzn. že pověřený zástupce vlády má právo spolupodpis mezinárodní smlouvy odmítnout a tím znemožnit její platnost. Vláda je z výkonu své funkce dle čl. 68, odst. 1 odpovědná Poslanecké sněmovně. Zákonodárná moc tak má možnost i v samotném procesu ratifikace projevit svou vůli (nehledě k tomu, že bez souhlasného projevu její vůle při předchozím schvalování by vůbec nemohl být zahájen proces ratifikace).

V otázce možnosti vlády projevit vůli při kontrasignaci rozhodnutí existují i odlišné názory[210], domnívající se, že úkon již byl vykonán a vláda za něj musí převzít odpovědnost. K tomu je třeba poznamenat, že rozhodnutí jsou vždy akty konstitutivní povahy a účinnosti nabývají až kontrasignací. V tomto směru lze kontrasignaci chápat jako součást úkonu a bez jejího provedení není úkon vykonán- a tedy nemá žádné závazné důsledky. Proto není důvod omezovat vládu ve svobodě rozhodování při provedení kontrasignace.

AD ČL. 63, ODST. 1, PÍSM. C)

Pravomoc prohlašovat válečný stav a vyhlašovat válku, vycházející z historické pravomoci hlavy státu být zároveň vrchním velitelem armády, je v nejnovějším vývoji ústavního práva často prezidentovi odpírána, např. Ústava ČR se o této pravomoci prezidenta republiky vůbec nezmiňuje a např. Základní zákon Spolkové republiky Německo spolkovému prezidentovi vůbec nedává pozici vrchního velitele armády. Význam této pravomoci hlavy státu tedy postupně klesá.

Absence úpravy vedení války v české Ústavě může být v případě hrozící války velmi podstatná, neboť např. v USA byla otázka vedení války jedním z nejzásadnějších sporů mezi prezidentem a Kongresem.

[210] Koudelka, Zdeněk, Prezident, válda a mezinárodní smlouvy in Hloušek, Vít, Šimíček, Vojtěch, Výkonná moc v ústavním systému ČR, str. 73

9.2.2 PRAVOMOCI PREZIDENTA VE VZTAHU K OSTATNÍM ORGÁNŮM

Z dalších pravomocí prezidenta republiky, podřazených čl. 63, odst. 1 jsou vybrány ty pravomoci, které nepřímo ovlivňují vztah prezidenta republiky k moci výkonné.

AD ČL. 63, ODST. 1, PÍSM. F)

Vypsání voleb do Poslanecké sněmovny a Senátu je tradičním prerogativem hlavy státu. Souvisí s jeho rolí autority a mediátora politické scény. Tato pravomoc není příliš ožehavá v případě řádných voleb do obou parlamentních komor, ale v případě voleb do Poslanecké sněmovny se může stát velmi problematickou u voleb předčasných. V tom případě úzce souvisí s prezidentovou pravomocí rozpustit Poslaneckou sněmovnu, která i přes poměrně přesnou úpravu v čl. 35 umožňuje prezidentu republiky určitou míru uvážení.

V minulosti se objevily návrhy (viz kapitola 10) na přesunutí této pravomoci pod režim čl. 62. Tato změna byla odůvodňována možnosti zneužití institutu kontrasignace ze strany vlády, která je na vypsání sněmovních voleb zainteresována přímo existenčně (v případě vypsání nových voleb zaniká s dosavadní Poslaneckou sněmovnou i její mandát). Zároveň v této novele bylo navrhováno stanovení jasných pravidel pro vypsání nových voleb, umožňující i zastoupení prezidenta v případě nečinnosti, které by zamezilo i potenciální hrozbě obstrukcí ze strany prezidenta republiky.

Nelze přehlédnout ani skutečnost (která rovněž měla být odstraněna novelou Ústavy navrhovanou v roce 2000), že v případě že prezident republiky není schopen vykonávat svou funkci a je rozhodnuto o náhradním výkonu funkce dle čl. 66 Ústavy, nemohou být vypsány sněmovní a senátní volby. Pravomoci prezidenta republiky dle čl. 63 v takovém případě přebírá předseda vlády, ovšem vypsání voleb dle písm. f) je z jejich výčtu vyňata. Důvodem může být fakt, že předseda vlády je na vypsání sněmovních voleb osobně zainteresován. Přesto však tato úprava může přinést při vypisování voleb velké problémy, obzvlášť v situaci, kdy provizorium náhradního výkonu funkce může trvat i několik let (teoreticky až do konce řádného volebního období prezidenta republiky).

AD ČL. 63, ODST. 1, PÍSM. G)

Jmenování a povyšování generálů souvisí s prezidentovou rolí vrchního velitele armády. Proto se týká pouze generálů ozbrojených složek, nikoliv jiných ozbrojených sborů. Jeho role je při tomto jmenování spíše ceremoniální, vlastní rozhodnutí probíhá na jiných úrovních armády. Povyšuje a jmenuje pouze důstojníky v nejvyšší (generálské) hodnosti, čímž jeho úkon dostává i určitou prestižní rovinu (obdobné záměry byly sledovány, když byla prezidentu republiky na základě zákona udělena pravomoc jmenování vysokých akademických hodnostářů- viz níže).

AD ČL. 63, ODST. 2

Dle čl. 63, odst. 2 může prezident vykonávat i další pravomoci, stanovené zákonem. Tyto pravomoci jsou podřazeny režimu čl. 63, odst. 3. Tyto pravomoci vychází především z prezidentovy role veřejné autority, neboť se převážně jedná o činnost jmenování orgánů významných institucí, vyplývající ze zákonů upravujících činnost těchto institucí. Prezident tak jmenuje vedoucí funkcionáře správních orgánů s celostátní působností (např. Českého statistického úřadu či Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže), předsedu Akademie věd či rektory vysokých škol (na základě návrhu akademického senátu příslušné VŠ, rovněž ho touto cestou může i odvolat). Dále prezident republiky navrhuje Poslanecké sněmovně kandidáty na funkci veřejného ochránce práv a Senátu kandidáty na členy Rady Ústavu pro studium totalitních režimů.

Z dalších prezidentových pravomocí, konstituovaných na základě zákona, je třeba zmínit možnost podat ÚS návrh na zrušení zákona[211] či ustanovení, a rovněž může navrhnout ÚS posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem[212]. Může ukládat úkoly zpravodajským službám, případně požádat o zprávu o jejich činnosti (mimo pravidelnou výroční zprávu, která je mu předkládána)[213]. Je oprávněn zprostit mlčenlivosti některé ústavní orgány[214]. Může podat NSS návrh na rozpuštění politické strany, pozastavení či obnovení její činnosti[215]. Rozhoduje o vnitřním chodu prezidentské kanceláře[216]. Spíše sysmbolickou pravomocí, vycházející z role hlavy státu je pravomoc uchovávat pečetidlo státní pečeti[217].

Pravomoci prezidenta republiky, vymezené Ústavou, případně dalšími zákony, potvrzují parlamentní povahu českého ústavního systému. Pravomoci, jimiž je prezident ČR nadán, odpovídají pravomocem dalších prezidentů parlamentních republik. V těchto

---

[211] § 64, odst. 1 písm. a) zákona č. 182/ 1993 Sb. (Zákon o Ústavním soudu), dostupné z: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/_s.155/701?PC_8411_number1=182/1993&PC_8411_p=64&PC_8411_l=182/1993&PC_8411_ps=10#10821

[212] § 71a, odst. 1, písm. d) zákona č. 182/ 1993 Sb. (Zákon o Ústavním soudu), dostupné z: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/_s.155/701?PC_8411_number1=182/1993&PC_8411_p=71a&PC_8411_l=182/1993&PC_8411_ps=10#10821

[213] Zákon č. 153/1994 Sb., dostupné z: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=153%2F1994&number2=&name=&text=

[214] § 63 zákona č. 412/2005 Sb., dostupné z: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/_s.155/701?PC_8411_number1=412/2005&PC_8411_p=63&PC_8411_l=412/2005&PC_8411_ps=10#10821

[215] § 15 zákona č. 424/1991 Sb., dostupné z: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/_s.155/701?PC_8411_number1=424/1991&PC_8411_p=15&PC_8411_l=424/1991&PC_8411_ps=10#10821

[216] Zákon č. 114/1993 Sb., dostupné z: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=114%2F1993&number2=&name=&text=

[217] § 6 zákona č. 3/1993 Sb., dostupné z: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/_s.155/701?PC_8411_number1=3/1993&PC_8411_p=6&PC_8411_l=3/1993&PC_8411_ps=10#10821

případech plní prezident dominantně roli hlavy státu a z toho vyplývá i rozsah a povaha jeho ústavních pravomocí. Jsou to dominantně tradiční prerogativy hlavy státu, případně (zejména v případě pravomocí dle čl. 63, odst. 2) pravomoci vycházející z významné autority prezidentského úřadu. Nejedná se však o pravomoci exekutivní povahy.

Pravomoci, jimiž prezident může zasahovat do exekutivy, jsou v souladu s parlamentní povahou českého ústavního systému interpretovány spíše restriktivně. Tím se ČR odlišuje např. od Polska (jehož systém je na pomezí parlamentního a poloprezidentského systému), kde je např. role zastupování státu navenek promítnuta do řady významných pravomocí v oblasti zahraniční a obranné politiky, kterými prezident ČR (stejně jako prezidenti ostatních parlamentních republik) nedisponuje. Rozsah ústavních pravomocí prezidenta ČR nelze srovnávat s poloprezidentskými republikami, jako je Francie či Rusko.

Z hlediska ústavního vymezení je prezident ČR typickým prezidentem v parlamentním systému, tedy prezidentem slabým.

10

POKUSY O ZMĚNU AKTUÁLNÍ ÚPRAVY

Vývoj vnímání prezidentského úřadu po přijetí aktuální ústavní úpravy lze nejlépe pozorovat na návrzích na změnu této úpravy. Nejkomplexnějším pokusem o změnu české Ústavy byl v tomto směru návrh poslanců za ODS a ČSSD z roku 2000[218].

Tento návrh prováděl řadu užitečných změn Ústavy, na kterých existovala široká shoda. Zejména novela čl. 17 umožňovala Poslanecké sněmovně usnesením třípětinovou většinou se rozpustit (předčasně ukončit své volební období). Tento návrh vkládal do Ústavy možnost rozpuštění Poslanecké sněmovny vlastním projevem vůle, která byla na základě zkušenosti z roku 1998, kdy muselo být i přes širokou politickou shodu na vhodnosti předčasného rozpuštění Poslanecké sněmovny být postupováno problematickým způsobem (který byl později při svém opakování v roce 2009 shledán Ústavním soudem jako neústavní) považována za velmi vhodnou.

Dále byla nově upravena otázka imunity poslanců. I tato změna byla všeobecně považována za vhodnou, neboť původní úprava poskytovala poslancům podle většinového názoru příliš širokou imunitu, která umožnila zneužívání tohoto institutu.

Tento návrh však obsahoval i řadu problematických bodů. Právě v ústavní úpravě funkce prezidenta republiky byla provedena řada změn, které zdaleka nebyly přijímány tak jednoznačně.

Nejvýznamnější změna, týkající se role prezidenta republiky při jmenování vlády, byla analyzována výše. Podstatně však byly změněny i jiné prezidentovy pravomoci dle čl. 62. V čl. 62, písm. e) mělo být upřesněno, že předsedu a místopředsedy Ústavního soudu může prezident republiky jmenovat ze členů ÚS. I když tento návrh nebyl přijat, bylo prezidenty republiky vždy akceptováno, že funkcionáři ÚS jsou vybíráni pouze ze soudců ÚS. Tato otázka se nikdy nestala předmětem sporu.

V čl. 62, písm. f) byla provedena významnější změna- předseda a místopředsedové Nejvyššího soudu měli být nově jmenováni na návrh Senátu. Dle argumentace v důvodové zprávě tím mělo být zabráněno, aby v podmínkách neodpovědnosti mohl prezident rozhodovat zcela o vlastní vůli, bez současného projevu vůle jiného orgánu. Stejná argumentace byla použita i k navrhovaným změnám čl. 62, písm. j), k).

[218] Sněmovní tisk 359/ 0, dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=359&CT1=0

Prezidentovy pravomoci byly zúženy v čl. 62, písm. g), kde bylo prezidentu republiky odebráno právo nařizovat, aby trestní stíhání nebylo zahájeno a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo. Důvodová zpráva argumentuje, že takto široká možnost milosti není obvyklá ani v zemích Evropské unie a teprve po vydání rozhodnutí soudu lze mít za to, že budou řádně zjištěny všechny skutečnosti, rozhodné pro udělení milosti. Tato změna reagovala na některé abolice prezidenta Havla, které byly považovány za nešťastné.

V čl. 62, písm. j) měla být omezena prezidentova pravomoc jmenovat prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu tím, že by při jmenování byl vázán návrhy Poslanecké sněmovny. Argumentace byla stejná, jako v případě čl. 62, písm. f).

V čl. 62, písm. k) byl velmi podstatně změněn proces jmenování Bankovní rady České národní banky. Prezident měl být při jejím jmenování nadále vázán návrhy, které měly být podávány z jedné třetiny vládou, z jedné třetiny Poslaneckou sněmovnou a z jedné třetiny Senátem. Tím měla být zaručena pluralita názorů při jmenování Bankovní rady. Zároveň je v důvodové zprávě tvrzeno, že způsob navrhování kandidátů více orgány je garancí zachování nezávislosti ČNB. I když byl tento návrh odmítnut již v průběhu zákonodárného procesu, lze se domnívat, že toto ustanovení by při případném přezkumu bylo zrušeno Ústavním soudem, který se o rok později ve svém nálezu vyjádřil k otázce nezávislosti prezidenta republiky při jmenování Bankovní rady poměrně jednoznačně.

Do čl. 62 bylo následně vloženo písm. l), které výslovně specifikovalo, že guvernéra a viceguvernéry ČNB jmenuje prezident republiky z členů Bankovní rady. Podle důvodové zprávy bylo toto ustanovení, které doposud bylo stanoveno pouze zákonem o ČNB, z důvodu zachování symetrie s Ústavním soudem a Nejvyšším soudem, v jejichž případě Ústava rovněž upravuje jmenování funkcionářů. Tím měl být vyjádřen význam ČNB jako ústavní instituce.

Vložení písm. m), které upravovalo otázku vypsání voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu a krajských zastupitelstev bylo odůvodněno především přesunutím této pravomoci z režimu čl. 63 do režimu čl. 62, čímž by se zabránilo případným obstrukcím vlády při procesu kontrasignace. Dalším důvodem bylo zajištění vypsání voleb v případě prezidentovy nečinnosti, ovšem je otázkou, do jaké míry je tato hrozba aktuální (uvážíme-li že vypsání voleb není nijak spornou otázkou a tedy není důvod očekávat obstrukce ze strany prezidenta republiky).

V čl. 63 bylo následně zrušeno písm. f), upravující otázku vypsání voleb do Poslanecké sněmovny a Senátu (přiřazení voleb do krajských zastupitelstev bylo odůvodňováno zdůrazněním významu těchto voleb).

Dále byla nově upravena otázka náhradního výkonu funkce prezidenta republiky. Zejména upravuje situaci neschopnosti prezidenta vykonávat funkci, případně po vypršení jeho mandátu v případě že doposud nesložil slib prezident nový (konstitutivním aktem prezidentského úřadu je dle názoru právní teorie složení slibu[219] jako nezbytná podmínka výkonu funkce, která z logiky věci nemůže být splněna, pokud nejsou splněny všechny ostatní podmínky). Neschopnost prezident republiky vykonávat funkci nastává usnesením Poslanecké sněmovny a Senátu.

V takovém případě měl být výkon prezidentských funkcí dle čl. 63 přenesen na předsedu vlády a výkon prezidentských funkcí dle čl. 62 na předsedu Poslanecké sněmovny. V případě rozpuštění Sněmovny pak na předsedu Senátu.

Pokud doba neschopnosti výkonu funkce převýší 6 měsíců, považuje se prezidentský úřad za uvolněný. V takovém případě by měly být vypsány nové prezidentské volby. Tato úprava reagovala na nedokonalosti dosavadní úpravy, zejména na skutečnost, že v případě neschopnosti prezidenta republiky nemohly být v rámci náhradního výkonu funkce vykonávány některé pravomoci (důležitá byla zejména pravomoc vypisování voleb). Tím měnila dosavadní úpravu náhradního výkonu funkce. Zejména však omezovala náhradní výkon funkce na dobu 6 měsíců, po které měl prezidentský mandát zaniknout. Podle důvodové zprávy není účelné, aby provizorium náhradního výkonu prezidentského úřadu trvalo neúměrně dlouhou dobu. Je třeba připomenout, že v době prezidentury Václava Havla byla otázka náhradního výkonu prezidentské funkce vzhledem k jeho častým zdravotním problémům aktuální.

Nejvýznamnější změnu prezidentských pravomocí obsahovala novela čl. 68, upravujícího proces jmenování vlády.

V roce 2010 byl podán návrh poslanců z ČSSD na novelu Ústavy[220], který usiloval o změnu způsobu volby prezidenta prezidenta republiky a rovněž nově vymezoval jeho pravomoci. Podobný návrh (s několika odlišnostmi) byl poslanci stejné strany předložen již v předchozím volebním období[221].

Byl navrhován přímý způsob volby prezidenta republiky. Voleb se směl zúčastnit každý kandidát, způsobilý usilovat o zvolení do Senátu (tyto podmínky jsou totožné se současnou úpravou), kterého navrhne občan ČR starší 18 let, který na jeho podporu předloží 10 000 podpisů.

---

[219] Klíma, Karel a kol., Komentář k Ústavě, str. 443
[220] Sněmovní tisk č. 7/0, dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=7&CT1=0
[221] Sněmovní tisk č. 332/0, dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=332&CT1=0

Nově byly upraveny prezidentské pravomoci. Patrně na základě zkušenosti s rozporuplně hodnoceným postupem prezidenta Klause mělo být nadále omezeno právo prezidenta republiky jmenovat předsedy a místopředsedy Ústavního soudu a Nejvyššího soudu. Tyto funkcionáře by prezident byl nadále oprávněn vybírat pouze ze současných soudců těchto soudů.

Zároveň byl rozšířen rozsah pravomocí, které ke své platnosti potřebují spolupodpis člena vlády. Mezi tyto "kontrasignované" pravomoci byl zařazen prerogativ prezidentské milosti v případě že doposud nebylo pravomocně rozhodnuto (abolice) a právo jmenování členů bankovní rady ČNB. Rovněž byla navržena možnost odsouzení prezidenta ke ztrátě mandátu a způsobilosti jeho znovunabytí, a to Ústavním soudem (na základě návrhu Poslanecké sněmovny), za významné porušení ústavního pořádku. Formulace "významné porušení ústavního pořádku" byla výslovně oddělena od přečinu velezrady, proto navrhovatelé zřejmě mysleli na jiné druhy přečinů. Co má být považováno za právní důvody této žaloby bohužel není z návrhu zřejmé. Navíc se zdá velmi problematickým věcné rozdělení žalobní kompetence mezi Poslaneckou sněmovnu a Senát.

Rovněž byla navrhována možnost odvolání prezidenta republiky lidovým hlasováním na základě společného usnesení obou komor Parlamentu. K odvolání by však s návrhem musela souhlasit nadpoloviční většina všech občanů ČR, kteří dosáhlo věku 18 let. Možnost dosažení takového počtu hlasů je velmi pravděpodobně minimální. Proto je otázkou, do jaké míry je tento návrh schopen plnit roli pojistky proti případné prezidentské zvůli.

V případě všech předložených návrhů se objevily spory především ohledně šíře prezidentských pravomocí, vymezených Ústavou (nejnověji byl několik dní před odevzdáním této práce s takovým odůvodněním odmítnut návrh novely Ústavy č. 7/0). Představy jednotlivých politických stran o této otázce se značně lišily. Postupem času se však i v rámci politické scény utvořil konsensus na vhodnosti změny systému prezidentské volby na volbu přímou (v rámci společnosti lze takové tendence pozorovat dlouhodoběji). Proto se objevily hlasy, že by místo komplexnější reformy prezidentského úřadu měla být vyřešena pouze partikulární otázka změny způsobu prezidentské volby a následné změny v obsahu prezidentského úřadu by měly být ponechány k další diskusi. Návrhem v tomto duchu byl již vládní návrh ústavní novely, předložený jako Sněmovní tisk 747/0[222]. Tento návrh byl po schválení v prvním čtení předložen k projednání ústavně- právnímu výboru Sněmovny, ovšem nejspíš i vzhledem k politické situaci mezi roky 2009- 2010 nebyl nadále projednáván[223].

[222] Sněmovní tisk č. 747/0, dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=747&CT1=0
[223] Historie sněmovního tisku 747/0, dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=747

V době dokončení této práce parlamentní strany deklarovaly širokou shodu na zavedení přímé volby prezidenta republiky a probíhaly diskuse nad způsobem přímé volby. Vzhledem k široké politické shodě lze očekávat přijetí této ústavní změny. Bude se jednat o nejvýznamnější změnu ústavního postavení prezidenta republiky za dobu platnosti současné Ústavy.

K této změně se již předem někteří teoretici vyjádřili názor, že je koncepčně v rozporu s českým systémem dělby moci, neboť výrazně posiluje prezidentovu legitimitu, dává mu přímý (tedy výrazně silnější) mandát od občanů a vybavuje jej určitou oponentní a nezávislou pozicí ve vztahu k Parlamentu[224].

Návrhy na změnu kompetenčního vymezení prezidentského úřadu v Ústavě byly motivovány především snahou o co nejefektvnější naplňování potřeb společnosti. Některé tyto „společenské potřeby“ byly spíše aktuální povahy a postupem času byla jejich nezbytnost zpochybněna, jiné jsou dlouhodobě považovány za vhodné. Vždy však byla snaha o změny primárně motivována zájmy vycházejícími z konkrétních společenských podmínek. Argumentace poznatky právní teorie (např. systematikou parlamentní republiky) byla vždy pouze podpůrná. I to ukazuje, že inspirací pro ústavodárné iniciativy je vždy konkrétní společenská potřeba.

[224] Klíma, Karel a kol. Komentář k Ústavě, str. 439

11
ZÁVĚR

V České republice je v současnosti silná politická vůle ke změně způsobu volby prezidenta republiky. Tato změna by bezesporu podstatně změnila vnímání prezidentské funkce. Právě na případných proměnách tohoto institutu lze ilustrovat jednotlivé aspekty prezidentské funkce, které se tato práce snažila analyzovat.

Změna způsobu volby prezidenta republiky by bezesporu přinesla několik pozitiv. Především by ještě více posílila autoritu prezidentského úřadu, který je v ČR, jak práce dokazuje, považován za významnou společenskou autoritu a rovněž významný symbol české státnosti. V ústavněprávní rovině by vyjasnila doposud značně problematickou otázku politické odpovědnosti prezidenta. Tato podstatná změna by však bezesporu otevřela řadu ústavně- právních otázek. V práci byl citován názor, že tato změna by musela vést k podstatné změně koncepce prezidentského úřadu. Své tvrzení opíral především argumenty právní teorie, konkrétně konceptu parlamentní republiky.

Práce dokazuje, že při tvorbě a změnách Ústav je dominantním vlivem, ovlivňujícím ústavodárce, konkrétní potřeby země. Poznatky ústavněprávní teorie slouží pouze jako pomůcka a prostředek k co nejefektivnějšímu uspokojení těchto potřeb. Proto by i v tomto případě měly být zvažovány primárně společenské potřeby a ústavněprávní teorie by následně měla být aplikována tak, aby s nimi byla v co největším souladu.

Práce se zabývá otázkou společenské a politické role prezidenta republiky a tato analýza potvrzuje častý názor, že prezident ČR tradičně disponuje poměrně úzkými ústavními pravomocemi, ovšem v kontrastu s touto ústavně slabou pozicí má velmi silnou pozici společenské autority. Kořeny tohoto specifika českého prezidenta lze hledat v historickém vývoji prezidentské funkce. Povaha instituce prezidenta v ČR je dominantně autoritativní a mediační. Jeho zásahy do oblasti moci výkonné (ale rovněž zákonodárné a soudní) jsou činěny z pozice nezávislé a nezainteresované autority. Proto je na místě uvažovat o prezidentu republiky jako o instituci stojící mimo tradiční dělbu moci, a to i přesto, že je s ohledem na systematiku Ústavy i správní povahu některých svých pravomocí řazen do rámce moci výkonné.

Jak by tedy toto pojetí prezidentské funkce mělo být v nových podmínkách nejvhodněji reflektováno? Při aplikaci teoretického konceptu síly mandátu by jeho posílení mělo být následováno posílením ústavní pozice jeho držitele. Toto posílení je obvykle

spojováno s rozšířením ústavních pravomocí orgánu. Jak je však výše uvedeno, ústavní pravomoci jsou pouze jedním aspektem síly prezidentského postavení.

Případné posílení jeho legitimity je možné promítnout i do posílení jeho autoritativní role. Ta je dominantní složkou úřadu českého prezidenta a proto by měla být udržována a rozvíjena. Tím by byla posílena prezidentova pozice ve vztahu k vládě a zároveň zachována autoritativní povaha tohoto vztahu. Rozšíření prezidentových exekutivních pravomocí by jeho autoritu naopak do značné míry oslabilo. Nejspíš by byla neudržitelná pozice prezidenta-autority stojící nad politickou reprezentací, neboť by se nevyhnutelně stal její součástí, sledující vlastní politické záměry. I z pohledu lidu- suveréna by pravděpodobně ztratil svou specifickou pozici. To by vedlo ke změně povahy prezidentského úřadu a následně k významným kvalitativním změnám ve vztahu prezidenta republiky k výkonné moci.

Posílení prezidentovy pozice ve vztahu k exekutivě a ostatním mocenským orgánům nemusí být spojeno jen se změnou Ústavy. I při zachování současné úpravy ústavních kompetencí prezidenta republiky by vyšší legitimita prezidenta republiky nejspíš ospravedlňovala extenzivnější výklad prezidentských pravomocí- lze tedy předpokládat změnu výkladu kolizních pravomocí, při kterých se střetává činnost prezidenta republiky a jiných orgánů.

Posílení mandátu by se nepochybně promítlo do legitimity prezidentských pravomocí podle čl. 62, které prezident republiky vykonává samostatně (a za současné síly prezidentského mandátu je jeho volnost rozhodování často kritizována). Pravomoci prezidenta republiky, uplatňované ve vztahu k výkonné moci, by touto změnou byly dotčeny, je však otázkou, do jaké míry. Legitimita prezidenta k jejich výkonu dle čl. 62 není ani dnes zpochybňována. Navíc je otázkou, do jaké míry lze s ohledem na povahu těchto pravomocí posílit roli prezidenta při jejich výkonu.

Roli prezidenta republiky při sestavování vlády po volbách pravděpodobně nelze příliš posilovat. Dominantní roli budou v této situaci vždy hrát zástupci politických stran, jejichž dohoda je předpokladem vzniku vlády, disponující většinou hlasů v Poslanecké sněmovně. Bezprostředně po volbách obvykle nebývá k jejich dohodě třeba prezidentského zprostředkování. V důsledku posílení prezidentské legitimity by však mohlo dojít např. k rozšíření jeho pravomoci zastupování státu navenek, což by mohlo mít za důsledek posílení jeho role při výběru ministrů, zasahujících do této oblasti. Tím by se přiblížil prezidentu Polska.

Zcela jistě by posílením prezidentovy autority byla posílena jeho role v politických krizích, což by mělo důsledky pro jeho pravomoci týkající se jmenování a odvolání vlády,

případně rozpuštění Poslanecké sněmovny. I beze změny Ústavy by tedy prezident republiky mohl své postavení v ústavním systému výrazně posílit a tím reflektovat posílení svého mandátu.

Proto se domnívám, že posílení mandátu prezidenta republiky zavedením přímé volby nemusí být nezbytně následováno rozšířením jeho ústavních pravomocí. Posílení prezidentovy pozice ve vztahu k exekutivě (které je bezesporu vhodné) lze dosáhnout i bez těchto změn Ústavy.

Tyto možnosti reflexe posílení prezidentského mandátu posílením jeho autority jsou rovněž důkazem převážně autoritativní povahy úřadu prezidenta republiky, která je v ústavním systému České republiky ještě patrnější, než v jiných zemích.

12

SEZNAM ZKRATEK

ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika (oficiální název státu od roku 1993)
ČSFR	Česká a Slovenská federativní republika (oficiální název Československa v letech 1990- 1992)
ČSR	Československá republika (oficiální název Československa v dobách čs. státnosti mezi lety 1920- 1960, 1938- 1939 Česko- Slovenská republika)
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
ČSSR	Československá socialistická republika (oficiální název Československa v letech 1960- 1990)
FS	Federální shromáždění (Parlament ČSSR a ČSR mezi roky 1969 a 1992)
KSČ	Komunistická strana Československa
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad České republiky
NS	Národní shromáždění (Parlament ČSR a ČSSR v dobách československé státnosti mezi roky 1918 a 1960)
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
ODS	Občanská demokratická strana
PSP ČR	Poslanecká sněmovny Parlamentu České republiky
RF	Ruská federace (oficiální název státu od roku 1992)
SR	Slovenská republika (oficiální název státu od roku 1993)
ÚS	Ústavní soud České republiky (od 1993, do 1992 Ústavní soud ČSFR)
ÚV KSČ	Ústřední výbor Komunistické strany Československa

13

PRAMENY

BENEŠ, Edvard. *Paměti.* 1. vydání. Praha : Academia, 2007. 3 sv. ISBN 978-80-200-1529-7.

BENEŠ, Edvard. *Projevy- články- rozhovory 1935- 1938.* 1. vydání. Praha : Masarykův ústav AV ČR, 2006. 727 s. ISBN 80-86495-38-8.

BENEŠ, Edvard. *Šest let exilu a druhé světové války*, 3. vydání, Praha, Orbis, 1946. Bez ISBN

BOBEK, Michal; MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Komunistické právo v Československu : Kapitoly z dějin bezpráví.* 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009. 1005 s. ISBN 978-80-210-4844-7.

CÍSAŘ, Čestmír. *Moji českoslovenští prezidenti.* 1. vydání. Praha : Slávy dcera, 2006. 134 s. ISBN 80-903725-0-3.

ČAPEK, Karel. *Hovory s T.G.Masarykem*, Fr. Borový, Praha, 1937,

FILIP, Jan; KROUPA, Jiří. *Soudobé ústavní systémy.* 2. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2001. 241 s. ISBN 80-210-2520-4.

GERLOCH, Aleš; HŘEBEJK, Jiří; ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky : základy českého ústavního práva.* 4.vydání. Praha : Prospektum, 2002. 564 s. ISBN 80-7175-077-8.

GRONSKÝ, Ján. *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II.* 2. vydání. Praha : Karolinum, 2002. 266 s. ISBN 80-246-0520-1.

GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa I.* 1. vydání. Praha : Karolinum, 2005. 584 s. ISBN 80-246-1027-2.

GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II.* 1. vydání. Praha : Karolinum, 2006. 510 s. ISBN 80-246-1210-0.

GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III.* 1. vydání. Praha : Karolinum, 2007. 441 s. ISBN 978-80-246-1285-0.

GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa IV.* 1. vydání. Praha : Karolinum, 2007. 649 s. ISBN 978-80-246-1389-5.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo : obecná část.* 5. rozšířené vydání. Praha : C.H.Beck, 2003. 793 s. ISBN 80-7179-671-9.

HLOUŠEK, Vít; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Výkonná moc v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2004. s. 85-94. ISBN 80-210-3611-7.

HOLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy.* 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 364 s. ISBN 978-80-7380-178-6.

JIRÁSKOVÁ, Věra; SUCHÁNEK, Radovan. *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. : k 70.narozeninám.* 1.vydání. Praha : LINDE, 2004. s. 477-493. ISBN 80-7201-487-0.

KAPLAN, Karel; KOSATÍK, Pavel. *Gotwaldovi muži.* 1. vydání. Praha : Paseka, 2004. 333 s. ISBN 80-7185-616-9.

KLAUS, Václav. *Rok první, Václav Klaus, 2003 : projevy, články,eseje.* 1. vydání. Praha : Euromedia group- Knižní klub, 2004. 253 s. ISBN 80-242-1196-3.

KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině.* 2. vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 901 s. (Díl 1). ISBN 978-80-7380-140-3.

KLÍMA, Karel; JIRÁSEK, Jiří. *Pocta Jánu Gronskému.* 1.vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 332-344. ISBN 978-80-7380-094-9.

KLÍMA, Karel. *Ústavní právo.* 3.vydání. Plzeň : Čeněk, 2006. 759 s. ISBN 80-7380-000-4.

KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států : Srovnávací studie.* 2. vydání. Praha : Linde, 2006. 423 s. ISBN 80-7201-606-7.

KLOKOČKA, Vladimír; WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie (díl první).* 1. vydání. Praha : Linde, 2004. 795 s. ISBN 80-7201-466-8.

KLOKOČKA, Vladimír; WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie (díl druhý).* 1. vydání. Praha : Linde, 2005. 600 s. ISBN 80-7201-556-7.

KUKLÍK, Jan. *Mýty a realita tzv."Benešových dekretů".* Praha : Linde, 2002. 511 s. ISBN 80-7201-352-1.

KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky.* 1. vydání. Praha : Eurolex Bohemia, 2002. 423 s. ISBN 80-86432-45-9.

LOCKE, John. *Druhé pojednání o vládě.* 1. vydání. Praha : Svoboda, 1992. 185 s. ISBN 80-205-0222-X.

NOVÁK, Miroslav; BRUNCLÍK, Miloš. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech : Česká republika v komparativní perspektivě.* 1.vydání. Praha : Dokořán, 2008. s. 286-309. ISBN 978-80-7363-179-6.

PASÁK, Tomáš. *Emil Hácha:(1938- 1945).* 4. vydání. Praha : Rybka Publishers, 2007. 444 s. ISBN 978-80-87067-04-8.

PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti : 2.O právech, svobodách a demokracii.* 1. vydání. Praha : Karolinum, 2002. 285 s. ISBN 80-246-0564-3.

PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky:komentář : Díl 1, Ústavní systém.* 2. vydání. Praha : Linde, 1998. 772 s. ISBN 80-7201-110-3.

PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda : Díl 1:Obecná státověda.* 1. vydání. Praha : Linde, 1998. 369 s. ISBN 80-7201-141-3.
PERNES, Jiří. *Takoví nám vládli : komunističtí prezidenti Československa a doba, v níž žili.* 1. vydání. Praha : Brána, 2003. 326 s. ISBN 80-7243-162-5.
PERNES, Jiří. *Snahy o překonání politicko- hospodářské krize v roce 1953.* 1. vydání. Brno : Prius, 2000. 70 s. bez ISBN.
RATAJ, Jan. *O autoritativní národní stát : Ideologické proměnyčeské politiky v druhé republice (1938- 1939).* 1. vydání. Praha : Karolinum, 1997. 251 s. ISBN 80-7184-516-7.
SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství.* 1. vydání. Praha : Sociologické nakladatelství, 2001. 202 s. ISBN 80-85850-94-X.
STEIN, Eric. *Česko-Slovensko : Konflikt, roztržka, rozpad.* 1. vydání. Praha : Academia, 2000. 371 s. ISBN 80-200-0752-0.
SUCHÁNEK, Radovan. *Pocta Zdeňku Jičínskému : k 80.narozeninám.* 1.vydání. Praha : ASPI, 2009. s. 87-95. ISBN 978-80-7357-417-8.
ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 120-125. ISBN 978-80-210-4520-0.
TABERY, Erik. *Hledá se prezident : Zákulisí voleb hlavy státu.* 1. vydání. Praha : Respekt publishing, 2008. 451 s. ISBN 978-80-903766-7-0.
VYKOUKAL, Jiří; LITERA, Bohuslav; TEJCHMAN, Miroslav. *Východ : Vznik, vývoj a rozpad sovětského bloku 1944- 1989.* 1. vydání. Praha : Libri, 2000. 860 s. ISBN 80-85983-82-6.
WOLF, Karol. *Podruhé a naposled : aneb mírové dělení Československa.* 1. vydání. Praha : G plus G, 1998. 141 s. ISBN 80-86103-10-2.
ZIMEK, Josef . *Ústavnost a český ústavní vývoj.* 3.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2006. 179 s. ISBN 80-210-4094-7.

PŘÍSPĚVKY A ODBORNÉ ČLÁNKY:

BARTOŇ, Michal. Rozhodování prezidenta republiky na návrh a rozhodování s kontrasignací- několik poznámek k rozhodnutí NSS ve věci justičních čekatelů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 120-125. ISBN 978-80-210-4520-0.
BARTOŠ, Adam B. Prezident Klaus- stálice v žebříčcích popularity. *Idnes* [online]. 6.4.2007, [cit. 2010-12-08]. Dostupný z WWW: <http://zpravy.idnes.cz/domaci.asp?c=A070326_132115_domaci_adb>.

BAŽANTOVÁ, Ilona. Ústavní zakotvení centrálních bank, působících na našem území. In JIRÁSKOVÁ, Věra; SUCHÁNEK, Radovan. *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. : k 70.narozeninám.* 1.vydání. Praha : LINDE, 2004. s. 477-493. ISBN 80-7201-487-0.

BRUNCLÍK, Miloš. Role prezidenta při vládních krizích v České republice. In NOVÁK, Miroslav; BRUNCLÍK, Miloš. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech : Česká republika v komparativní perspektivě.* 1.vydání. Praha : Dokořán, 2008. s. 286-309. ISBN 978-80-7363-179-6.

Centrum pro výzkum veřejného mínění. *Popularita politiků a hodnocení činnosti nejvyšších ústavních představitelů.* Tisková zpráva CVVM [online]. 17.10.2002, 17.10.2001, [cit. 2010-12-08]. Dostupný z WWW: <http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100113s_PI21017a.pdf>.

CIBULKA, Lubor. Ústavné základy vzťahov prezidenta SR a vlády SR. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 179-188. ISBN 978-80-210-4520-0.

CIBULKA, Vladimír. Ústava SR- vznik a vývoj. In KLÍMA, Karel; JIRÁSEK, Jiří. *Pocta Jánu Gronskému.* 1.vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 332-344. ISBN 978-80-7380-094-9.

FILIP, Jan. K některým otázám parlamentní volby prezidenta republiky. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 60-79. ISBN 978-80-210-4520-0.

GERLOCH, Aleš. K problematice postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky de constitutione lata a de constitutione ferenda. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 35-41. ISBN 978-80-210-4520-0.

HAVEL, Václav. *Projev prezidenta republiky k oběma komorám Parlamentu České republiky.* Praha, Rudolfinum, 9.12.1997 [cit. 2010-12-14]. Dostupné z WWW: <http://www.vaclavhavel.cz/showtrans.php?cat=projevy&val=144_projevy.html&typ=HTML>.

HAVEL, Václav. Role českého prezidenta. *Mladá fronta Dnes.* 19.1.1993, [cit. 2010-12-14]. Dostupný z WWW: <http://old.hrad.cz/president/Havel/role.html>.

HLOUŠEK, Vít. Přímá volba prezidenta- český kontext. In NOVÁK, Miroslav; BRUNCLÍK, Miloš. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech : Česká republika v komparativní perspektivě.* 1.vydání. Praha : Dokořán, 2008. s. 263-285. ISBN 978-80-7363-179-6.

HULÍK, Milan. VZPOMÍNKA:Anna a Herberta. *Neviditelný pes* [online]. 11.12.2007, [cit. 2010-12-08]. Dostupný z WWW: <http://neviditelnypes.lidovky.cz/vzpominka-anna-a-herberta-0yi-/p_spolecnost.asp?c=A071209_223328_p_spolecnost_wag>.

JANSTOVÁ, Kateřina. Zastupování státu navenek prezidentem republiky. In KLÍMA, Karel; JIRÁSEK, Jiří. *Pocta Jánu Gronskému.* 1.vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 175-188. ISBN 978-80-7380-094-9.

JAVŮREK, Petr. Prezidenti poloprezidentských systémů. In NOVÁK, Miroslav; BRUNCLÍK, Miloš. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech : Česká republika v komparativní perspektivě.* 1.vydání. Praha : Dokořán, 2008. s. 11-26. ISBN 978-80-7363-179-6.

JIČÍNSKÝ, Zdeněk. Jmenování nové vlády podle Ústavy ČR- Üvaha ústavně právní a politologická. In KLÍMA, Karel; JIRÁSEK, Jiří. *Pocta Jánu Gronskému.* 1.vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 152-163. ISBN 978-80-7380-094-9.

JIRÁSEK, Jiří. Může nebo musí prezident schválený zákon podepsat?. In HLOUŠEK, Vít; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Výkonná moc v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2004. s. 85-94. ISBN 80-210-3611-7.

KLÍMA, Karel. Prezident České republiky v komparativním pohledu (několik vybraných pohledů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 16-23. ISBN 978-80-210-4520-0.

KLÍMA, Karel. Ústava ČR v komparativním pohledu moderní Ústavy. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky.* 1. vydání. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 200378-88. s. 89-97. ISBN 80-86432-45-9.

KLÍMA, Karel. Výkonná moc v parlamentním systému ČR (aneb nakolik je forma vlády v ČR ještě parlamentní? . In HLOUŠEK, Vít; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Výkonná moc v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2004. s. 37-46. ISBN 80-210-3611-7.

KLÍMA, Karel. Vývoj československé Ústavy : osnova studie. In KLÍMA, Karel; JIRÁSEK, Jiří. *Pocta Jánu Gronskému.* 1.vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 25-50. ISBN 978-80-7380-094-9.

KOSAŘ, David. Nesnesitelná lehkost bytí francouzské exekutivy aneb racionalizace parlamentarismu po francouzsku. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 80-96. ISBN 978-80-210-4520-0.

KOPEČEK, Lubomír. Prezident v politickém systému Slovenska. In NOVÁK, Miroslav; BRUNCLÍK, Miloš. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech : Česká republika v komparativní perspektivě.* 1.vydání. Praha : Dokořán, 2008. s. 171-210. ISBN 978-80-7363-179-6.

KOUDELKA, Zdeněk. Prezident, vláda a mezinárodní smlouvy. In HLOUŠEK, Vít; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Výkonná moc v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2004. s. 69-76. ISBN 80-210-3611-7.

KOUDELKA, Zdeněk. Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 169-178. ISBN 978-80-210-4520-0.

KUBÁT, Michal. Prezident v politickém systému Polska. In NOVÁK, Miroslav; BRUNCLÍK, Miloš. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech : Česká republika v komparativní perspektivě.* 1.vydání. Praha : Dokořán, 2008. s. 119- 134. ISBN 978-80-7363-179-6.

KUBÁT, Michal. Přímá volba prezidenta v České republice?. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky.* 1. vydání. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 200378-88. s. 299- 314. ISBN 80-86432-45-9.

KUHN, Zdeněk. Může prezident odmítnoout ratifikaci mezinárodní smlouvy II?. *Jiné právo* [online]. 17.1.2009, [cit. 2010-12-06]. Dostupný z WWW: <http://jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-odmtnout-ratifikaci.html>.

KYSELA, Jan. Prezident republiky v ústavním systému ČR- perspektiva ústavněprávní. In NOVÁK, Miroslav; BRUNCLÍK, Miloš. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech : Česká republika v komparativní perspektivě.* 1.vydání. Praha : Dokořán, 2008. s. 235-262. ISBN 978-80-7363-179-6.

KYSELA, Jan. Přímá volba prezidenta republiky jako symptom krize legitimity ústavního systému?. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 42-59. ISBN 978-80-210-4520-0.

MARŠÁLEK, Pavel . Hácha a "háchovština" v protektorátní politice. In KLÍMA, Karel; JIRÁSEK, Jiří. *Pocta Jánu Gronskému.* 1.vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 69-78. ISBN 978-80-7380-094-9.

MIKULE, Vladimír. Prezident republiky jakožto správní orgán?. In KLÍMA, Karel; JIRÁSEK, Jiří. *Pocta Jánu Gronskému*. 1.vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 164-174. ISBN 978-80-7380-094-9.

NOVÁK, Miroslav. Prezident, premiér a snahy o posílení výkonné moci . In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 9-15. ISBN 978-80-210-4520-0.
PAVLÍČEK, Václav. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky?. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 129-148. ISBN 978-80-210-4520-0.
PAVLÍČEK, Václav. Teoretická koncepce Ústavy ČR. In KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky.* 1. vydání. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 200378-88. s. 78-88. ISBN 80-86432-45-9.
SCHORM, Vít A. Prezidentovo právo zákon nepodepsat a vrátit Parlamentu. In HLOUŠEK, Vít; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Výkonná moc v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2004. s. 77-84. ISBN 80-210-3611-7.
ŠIMÍČEK, Vojtěch. Může prezident odmítnoout ratifikaci mezinárodní smlouvy?. *Jiné právo* [online]. 14.1.2009, 14.1.2009, [cit. 2010-12-06]. Dostupný z WWW: <http://jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-republiky-odmtnout.html>.
ŠIMÍČEK, Vojtěch. Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 158-168. ISBN 978-80-210-4520-0.
WINTR, Jan. Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky.* 1.vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 24-34. ISBN 978-80-210-4520-0.

PRÁVNÍ PŘEDPISY A ROZSUDKY:

Jednací řád Poslanecké sněmovny [online]. 90/1995 Sb. [cit. 2010-12-06]. Dostupné z WWW: <http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/_s.155/701?PC_8411_name=Jednací řád Poslanecké sněmovny&PC_8411_l=90/1995&PC_8411_ps=10#10821>.
Nález Pl.ÚS 59/2000Sb. [online]. vydáno 20.6.2001 [cit. 2010-12-06]. Dostupné z WWW: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=37947&pos=3&cnt=4&typ=result>.
Nález Pl.ÚS 18/06 Sb. [online]. vydáno 11.7.2006 [cit. 2010-12-06]. Dostupné z WWW: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=105&pos=1&cnt=4&typ=result>.
Návrh novely Ústavy 359/2000 [online]. Sněmovní tisk 359/2000. [cit. 2010-12-06]. Dostupné z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=359&CT1=0>.

Návrh novely Ústavy 332/0 [online]. Sněmovní tisk 332/0 [cit. 2010-12-08]. Dostupné z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=332&CT1=0>.
Návrh novely Ústavy 747/0 [online]. Sněmovní tisk 747/0 [cit. 2010-12-08]. Dostupné z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=747&CT1=0>.
Návrh novely Ústavy 7/2010 [online]. Sněmovní tisk 7/2010. [cit. 2010-12-06]. Dostupné z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=7&CT1=0>.
Novela zákona o ČNB [online]. 442/2000 Sb. [cit. 2010-12-14]. Dostupné z WWW: <http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411?PC_8411_number1=442/2000&PC_8411_l=442/2000&PC_8411_ps=10#10821>.
Rozsudek NSS 4 Aps 4/2005 - 42 [online]. vydáno 27.4.2006 [cit. 2010-12-06]. Dostupné z WWW: <http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=6868&mark=>.
Texty zákonů : Ústava České republiky, Listina základních práv a svobod. platné k 15.4.2008. Praha : C.H.Beck, 2008. Ústava České republiky, s. 1- 11. ISBN 978-80-7400-031-7.
Uznesenie Ústavného sůdu Slovenskej republiky. I. ÚS 39/93 [online].vydáno 2.6.1993, [cit. 2010-12-20]. Dostupný z WWW: <http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=17132>.
Zákon o kanceláři prezidenta republiky [online]. 114/1993 Sb. [cit. 2010-12-06]. Dostupné z WWW: <http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=114%2F1993&number2=&name=&text=>.
Zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti [online]. 412/2005 Sb. [cit. 2010-12-06]. Dostupné z WWW: <http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=412%2F2005&number2=&name=&text=>.
Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích [online]. 424/1991 Sb. [cit. 2010-12-06]. Dostupné z WWW: <http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=424%2F1991&number2=&name=&text=>.
Zákon o soudech a soudcích [online]. 6/2002 Sb. [cit. 2010-12-06]. Dostupné z WWW: <http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/_s.155/701?PC_8411_name=Zákon o soudech a soudcích&PC_8411_l=6/2002&PC_8411_ps=10#10821>.
Zákon o státních symbolech České republiky [online]. 3/1993 Sb. [cit. 2010-12-06]. Dostupné z WWW:

<http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=3%2F1993&number2=&name=&text=>.

Zákon o Ústavním soudu [online]. 182/1993 Sb. [cit. 2010-12-06]. Dostupné z WWW: <http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/_s.155/701?PC_8411_number1=182/1993&PC_8411_l=182/1993&PC_8411_ps=10#10821>.

Zákon o zpravodajských službách České republiky [online]. 153/1994 Sb. [cit. 2010-12-06]. Dostupné z WWW: <http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=153%2F1994&number2=&name=&text=&PC_8411_l=6/2002&PC_8411_ps=10#10821>.

RELATIONSHIP OF PRESIDENT AND EXECUTIVE POWER IN PARLAMENTARY SYSTEM

Keywords: President of republic, executive power, power of mandate, Czech constitution.

This dissertation analyzes the institution of president of republic. It describes specifics of this institution, located between “chief of state” and executive body. Then the dissertation studies his relationship to executive power. It covers analysis of presidential constitutional powers, but also other aspects, influencing presidential position and power in constitutional system.

Necessary part of this analysis is study of constitutional position of president. This study comes from parliamentary character of constitutional system and presidential powers in this system. It also includes comparison of chosen parliamentary systems.

Then the dissertation analyzes specific phenomenon of Czech president. In this country president traditionally has weak constitutional power, but in contrast he disposes with strong authority in public, and this authority gives him big informal influence in political relationships. It can empower his position very well.

Dissertation analyzes historical sources of this phenomenon, development of constitutional power of president and also traditions and constitutional use in praxis. It takes a thing about the role of all presidents in all [very diverse] regimes during Czechoslovak and Czech statehood. Development of presidential tradition after assumption of actual constitution is presented by bills of amendments, that were offered.

Tradition of Czech president is analyzed in view of relationship of president and his sovereign- public. Purpose of this analysis is to recognize sources of strong public authority of Czech president. In theoretic line dissertation takes a thing about the sources of constitution- motivations of constitution makers. It compares the influence of universal law theory and specific experiences of countries. That’s the second reason for an introduction of some parliamentary systems.

Findings from preceding chapters are finally analyzed in optition of planned change of Czech constitution- implementation of direct presidential election. It takes a thing about potential changes of some aspects of presidential authority. In this light are shown basics and sources of presidential institution.