
Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Pavla Babická

Úloha prezidenta republiky v legislativním procesu v České republice

Rigorózní práce

Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): prosinec 2009

Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Unhošti dne 16. prosince 2009

Pavla Babická

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala všem, kteří mi pomáhali při vzniku této práce, dále své rodině za pochopení a za vytvoření zázemí pro mé studium.

1	ÚVOD	6
2	POSTAVENÍ HLAVY STÁTU V PARLAMENTNÍ FORMĚ VLÁDY	8
2.1	OBEČNÝ VÝKLAD	8
2.2	VZTAH PREZIDENTA REPUBLIKY K VLÁDĚ, PARLAMENTU A ÚSTAVNÍMU SOUDU ČESKÉ REPUBLIKY	11
2.2.1	ÚVOD	11
2.2.2	VZTAH PREZIDENTA REPUBLIKY A VLÁDY	12
2.2.3	VZTAH PREZIDENTA REPUBLIKY A PARLAMENTU	14
2.2.4	VZTAH PREZIDENTA REPUBLIKY A ÚSTAVNÍHO SOUDU	18
3	LEGISLATIVNÍ PROCES V ČESKÉ REPUBLICĚ	22
3.1	ÚVOD	22
3.2	ZÁKONODÁRNÁ INICIATIVA	23
3.2.1	EXKURS – VOLBA PREZIDENTA REPUBLIKY	25
3.3	ZÁKONNÁ OPATŘENÍ SENÁTU	31
4	PRÁVO PREZIDENTA REPUBLIKY VRÁTIT PŘIJATÝ ZÁKON	33
4.1	OBEČNÝ VÝKLAD	33
4.2	K PROBLEMATICE POČÍTÁNÍ ČASU V ÚSTAVNÍM PRÁVU	36
4.3	FUNKČNOST INSTITUTU SUSPENZIVNÍHO VETA	42
4.4	JEDNOTLIVÉ PŘÍPADY VRÁCENÝCH ZÁKONŮ	45
4.4.1	VÁCLAV HAVEL – 1993 AŽ 2002	45
4.4.2	VÁCLAV KLAUS – 2003 AŽ PROSINEC 2009	56
4.5	JAK PREZIDENTSKÉ VETO ZEFEKTIVNIT – ÚVAHY	69
5	PODEPISOVÁNÍ ZÁKONŮ PREZIDENTEM REPUBLIKY	71
5.1	VÝZNAM PODPISU PREZIDENTA REPUBLIKY	71
5.2	PODPIS PREZIDENTA REPUBLIKY JAKO JEHO ÚSTAVNÍ POVINNOST	73
6	ZÁVĚR	83

Seznam zkratek

JŘPS	Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění
JŘS	Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném znění
LZPS	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, v platném znění
TZ	Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, v platném znění
TŘ	Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v platném znění
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění
Ústavní listina	Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
ZoÚS	Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění
ZSS	Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), v platném znění

1 Úvod

Legislativní proces lze definovat jako postup, jehož cílem je přijetí právního předpisu, resp. jeho změna či zrušení¹. V užším slova smyslu je legislativní proces chápán jako proces tvorby zákonů (tedy jako proces zákonodárný), v širším významu pak jako proces tvorby všech právních předpisů. Postavení prezidenta republiky v tomto procesu vyplývá v České republice z její platné Ústavy.

Ústava (a některé další právní předpisy) přitom prezidentu republiky poskytují řadu pravomocí, prostřednictvím kterých může zákonodárný proces ovlivňovat, ať už přímo či nepřímo. Právě vypořádání se s otázkou, do jaké míry a jakým způsobem prezident republiky do legislativního procesu zasahuje, je hlavním cílem této rigorózní práce.

V úvodní kapitole se zaměřuji na charakteristiku postavení hlavy státu v parlamentní formě vlády, a to jak v rovině obecné, tak v České republice dle platné právní úpravy. Mým záměrem není poskytnout podrobný výklad o podobě parlamentní formy vlády, nicméně k přiblížení postavení a úlohy prezidenta republiky ve státě a potažmo v legislativním procesu považuji tento úvodní výklad za nezbytný. Vždy jsem se snažila danou problematiku uvést do souvislosti s participací hlavy státu na legislativním procesu, resp. s jeho možnostmi ovlivnit podobu právního řádu.

V dalších kapitolách se pak již věnuji samotnému legislativnímu procesu a jednotlivým pravomocem prezidenta republiky v rámci něj. Konkrétně se jedná především o právo vracet přijaté zákony Parlamentu a právo zákony podepisovat.

Soustředěuji se především na popsání stavu od okamžiku vzniku samostatné České republiky, resp. od účinnosti její Ústavy.

Do práce jsem zahrnula také rozbor nálezů Ústavního soudu ČR, relevantních z hlediska dané problematiky.

¹ Gerloch, A.: Teorie práva, 3. rozšířené vydání, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Plzeň 2004, s. 88. Legislativní proces lze charakterizovat také jako činnost orgánů veřejné správy, jehož výsledkem je normativní akt. K pojmu legislativního procesu srov. dále např. Boguszak, J., Čapek J., Gerloch, A.: Teorie práva, 2. přepracované vydání, ASPI. Praha 2004

Na závěr jsem se pokusila zhodnotit úlohu prezidenta republiky v legislativním procesu dle platné právní úpravy a zformulovat návrhy *de constitutione ferenda*.

2 Postavení hlavy státu v parlamentní formě vlády

2.1 Obecný výklad

Parlamentní formou vlády se obecně rozumí takové uspořádání vztahů nejvyšších státních orgánů, ve kterém má parlament určité výsadní postavení vůči orgánům ostatním. Zastupitelský sbor kromě své vlastní zákonodárné činnosti kontroluje vládu, tedy moc výkonnou. Vláda je pak na parlamentu závislá a je mu odpovědná. Navenek se tato závislost projevuje tím, že vláda žádá parlament o důvěru, naopak parlament může vyslovit vládě nedůvěru (jako celku, případně jejímu jednotlivému členu), přičemž s vyslovením nedůvěry vládě jako celku bývá spojena povinnost vlády podat demisi.

Od moci výkonné se parlament odlišuje především svojí zákonodárnou funkcí, moc výkonná pak vydává normy podzákonné². Postavení hlavy státu v parlamentní formě vlády je odlišné zejména dle toho, o jakou konkrétní parlamentní formu vlády se jedná – tedy zda jde o parlamentní monarchii, parlamentní republiku, prezidentskou republiku, případně systém modifikovaný (jako je např. poloprezidentská republika ve Francii, kancléřská republika ve Spolkové republice Německo). Další výklad o hlavě státu se týká především parlamentní republiky.

Hlavy státu, jak existují dnes, mají historický původ v absolutní monarchii. Monarcha jako hlava státu byl nositelem vnitřní suverenity státu a soustřeďoval ve svých rukou veškerou státní moc, aniž by podléhal politické kontrole ze strany parlamentu nebo jiného státního orgánu.

Změna, kterou přinesla francouzská buržoazní revoluce koncem 18. století, znamenala kromě jiného i změnu postavení hlavy státu. Dochází k překonání absolutní monarchie a k vzniku nových vládních forem – monarchie konstituční a republiky.

V republice se hlavou státu stal prezident. Ten v parlamentních formách vlády evropských zemí původně představoval konečný výsledek revoluční transformace

² Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: Základy státovědy. 3. opravené a zkrácené vydání, Masarykova univerzita Brno. Brno 2002, s. 81

formy vlády absolutní monarchie. Jedná se o monokratický orgán, který bývá do funkce ustavován volbou. Ta je svěřena buď přímo lidu, nebo jde o volbu nepřímou, tzn. hlava státu je volena parlamentem (jako je tomu i v případě České republiky, dále např. v Řecku, Maďarsku, Litvě), nebo zvláštním sborem volitelů (např. v USA). Pro parlamentní republiky je pak typická volba hlavy státu právě parlamentem, na rozdíl od republik prezidentských (resp. poloprezidentských), kde je zpravidla hlava státu volena všelidovým hlasováním.

Funkce hlavy státu bývá vykonávána samostatně, neboť neexistuje přímá závislost mezi touto funkcí a parlamentem. Nepřímá závislost je v podstatě zprostředkovaná prostřednictvím vlády, což se projevuje zejména v institutu kontrasygnace prezidentských aktů – právní akty hlavy státu ve větší či menší míře podléhají spolupodpisu předsedy vlády nebo jejího člena a tato pak následně je za tyto akty odpovědna parlamentu. Prezident jmenuje vládu, v závislosti na výsledcích parlamentních voleb a také přijímá její demisi.

Z hlediska dělby moci bývá prezident v parlamentních republikách začleňován formálně mezi orgány moci výkonné, ovšem do popředí vystupuje především v krizových obdobích státu funkce prezidenta jako určité čtvrté, neutrální moci, která hraje roli arbitra řešení ústavních konfliktů, jehož úkolem je tvořit v konfliktních situacích protiváhu parlamentu i vládě.

Mezi další úkoly hlavy státu v parlamentní formě vlády patří zastupování státu navenek, udělování a propůjčování státních vyznamenání, právo udělovat milost či amnestii, vyhlášení referenda, ve vztahu k moci zákonodárné jde pak o různé zásahy do zákonodárského procesu. Prezident dále jmenuje a odvolává vysoké státní úředníky, soudce atd. Tradičně je prezident i vrchním velitelem ozbrojených sil ve státě, i když v parlamentní formě vlády jde o spíše symbolickou podobu oprávnění, které v praxi náleží generálnímu štábu a ministerstvu obrany. Z hlediska členění jednotlivých pravomocí hlavy státu je základní dělení na ty, které vykonává samostatně, na návrh vlády nebo z podnětu jiného státního orgánu.

Ústavy jednotlivých států upravují podmínky volby hlavy státu, stejně tak i jejich funkční období (funkce prezidenta je obsazována vždy na pevně stanovený čas), možnost znovuzvolení, zastoupení a konečně i ukončení funkce. Pro postavení prezidentů je typické i určité výjimečné postavení, které je odlišuje od jiných ústavních

činitelů. Jde např. o právo používat titulu (např. prezident republiky) a zejména absence jejich politické odpovědnosti za jednání uskutečněná v souvislosti s výkonem své funkce. Tuto odpovědnost na sebe bere v parlamentní republice vždy vláda, resp. její člen. Výrazem této skutečnosti po právní stránce je pak institut kontrasignace prezidentských aktů (viz výše).

Neodpovědnost hlavy státu ovšem zpravidla nebývá neomezená, i prezidenti se dle právních řádů mohou dopustit určitých trestných činů nebo zvláštních přečinů (vlastizrada, porušení ústavy, v České republice jde o zvláštní ústavní delikt – velezradu). Řízení o těchto přečinech se koná buď na půdě zákonodárního sboru nebo před ústavními soudy. Sankcí je pak předčasné zbavení prezidentského úřadu a nemožnost znovu ho nabýt. Občanskoprávní odpovědnost prezidenta republiky za jeho skutky jako soukromé osoby však omezena nijak není a vykonávání prezidentského úřadu na ní nemá žádný vliv.

V souladu s principem dělby moci bývá zakotvena neslučitelnost funkce prezidenta s jinými funkcemi ve státě (nemůže být člen parlamentu a vlády, soudce, nesmí vykonávat žádný placený úřad atd.³)

V době, kdy se prezidentský úřad uvolní, přechází výkon jeho pravomocí dočasně na jiného státního funkcionáře, kterým může být viceprezident (USA, Indie), předseda vlády (Rusko, Tunisko), předseda parlamentu nebo jedné z jeho komor (SRN, Francie, Izrael)⁴.

³ Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, I. díl. Obecná státověda, Linde Praha, a.s. Praha 1998, s. 266 - 281

⁴ Klíma, K. a kol.: Encyklopedie ústavního práva, ASPI, a.s. Plzeň 2007, s.249

2.2 Vztah prezidenta republiky k vládě, Parlamentu a Ústavnímu soudu České republiky

2.2.1 Úvod

Podle čl. 54 Ústavy je prezident republiky hlavou státu. Tento pojem lze chápat především jako vyjádření reprezentativnosti této funkce v jednání a rozhodování navenek státu a tím i ztělesnění svrchovanosti státu jako subjektu navenek.⁵ Některé pravomoci prezidenta republiky jako hlavy státu ovlivňuje i mezinárodní právo - zejména tím, že jednou z klíčových zásad mezinárodního práva je rovné postavení států (tedy bez ohledu na to, zda jde např. o monarchii nebo republiku) a tím implicitně i rovné postavení hlav států.

Systematicky je prezident republiky zařazen do hlavy třetí Ústavy jako součást výkonné moci. Toto zařazení se jeví jako ne zcela přesné, již vzhledem k tomu, že reálný podíl prezidenta na výkonné moci není příliš výrazný a také proto, že mnohé pravomoci prezidenta republiky zasahují i do moci zákonodárné a soudní⁶. Zařazení však odpovídá teorii trojdílnosti moci (zákonodárná, výkonná, soudní) a je zde patrný i vliv Ústavní listiny, ve které byl prezident republiky řazen na úvod hlavy třetí, pojednávající o moci vládní a výkonné (§56 a násl. Ústavní listiny)⁷. Vrcholným orgánem výkonné moci je ovšem i podle Ústavy vláda⁸. Osobně spatřuji v tom, že prezident republiky je na jedné

⁵ Klíma, K. a kol.: Ústavní právo, 2. rozšířené vydání, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o. Plzeň 2004, s. 313

⁶ Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, část 1., 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání, Linde Praha, a.s. Praha 2008, s. 479-481

⁷ Oproti postavení prezidenta republiky v období platnosti Ústavní listiny je však pravomoc prezidenta republiky dle Ústavy současně oslabeno. Především je oslabena klíčová pravomoc prezidenta republiky jmenovat a odvolávat vládu – čl. 62 písm. a) Ústavy sice umožňuje prezidentu jmenovat a odvolávat předsedu a další členy vlády, ovšem na rozdíl od Ústavní listiny tak prezident republiky nemůže činit bez dalšího. Dle ustanovení čl. 68 odst. 2 Ústavy jmenuje totiž prezident republiky další členy vlády na návrh předsedy vlády. Co se pak týká odvolávání vlády nebo jejích členů, nemůže je prezident republiky odvolat z vlastní iniciativy a nedisponuje ani možností volby – podle ustanovení čl. 73 odst. 2 Ústavy podává vláda demisi, jestliže Poslanecká sněmovna zamítla její žádost o vyslovení důvěry nebo jestliže jí vyslovila nedůvěru. V tom případě pak prezident republiky dle čl. 73 odst. 3 Ústavy tuto demisi musí přijmout. Stejně tak je prezident republiky povinen v souladu s čl. 74 Ústavy odvolat člena vlády, pokud to navrhne její předseda a rovněž je prezident povinen dle čl. 75 Ústavy odvolat vládu, která nepodala demisi, ačkoli byla povinna ji podat. Kromě tohoto oslabení pravomoci prezidenta republiky vůči vládě je oproti úpravě v Ústavní listině omezena i jeho pravomoc týkající se rozpuštění Poslanecké sněmovny, kdy ho k tomu opravňují pouze specifické důvody uvedené taxativně v čl. 35 Ústavy. Blíže viz Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva. 4. aktualizované a doplněné vydání, Prospektrum. Praha 2002, s. 305

⁸ Čl. 67 odst. 1 Ústavy

straně Ústavou označován za hlavu státu, a zároveň je na straně druhé řazen v téže Ústavě jako součást moci výkonné, jejímž vrcholným orgánem je vláda, jistý rozpor.

Při výkladu o vztazích prezidenta republiky k vládě, Parlamentu a k Ústavnímu soudu jsem se omezila pouze na ty z těchto vztahů, prostřednictvím kterých může hlava státu zasahovat do legislativního procesu, resp. do právního řádu jako takového, v souladu s tématem mé práce.

2.2.2 Vztah prezidenta republiky a vlády

Prezident republiky v České republice nestojí v čele vlády, což odpovídá tomu, že Česká republika je stát s parlamentní formou vlády. Prezident republiky je tedy spíše symbolem státu než rozhodujícím činitelem. Významnou roli hraje prezident republiky ve vztahu k vládě především při utváření vlády, dále při jejích změnách a při propouštění vlády z úřadu⁹.

Vláda je jedním z ústavních orgánů, které disponují zákonodárnou iniciativou. Současně je také nejdůležitějším z nich - bereme-li v potaz, že většina návrhů zákonů pochází právě od vlády. Z toho důvodu by měl prezident republiky, pokud chce ovlivňovat podobu právního řádu, dbát na vzájemnou komunikaci a vztahy s vládou. K tomu má k dispozici několik prostředků.

Prezident republiky má jednak právo účastnit se schůzí vlády, toto právo mu přiznává čl. 64 odst. 2 Ústavy¹⁰. Ústava tedy nepřiznává prezidentu republiky výslovně právo žádat na schůzi vlády o udělení slova, tak jako je tomu v případě jeho účasti na schůzích Poslanecké sněmovny, ovšem z toho, že má prezident republiky právo s vládou nebo jejími členy projednávat otázky, které patří do jejich působnosti, lze dovodit, že má i právo na schůzích vlády vystoupit a vyjádřit se k projednávané věci.

Takto tedy může prezident republiky – byť nepřímo – ovlivňovat rozhodování vlády i ve věcech připravované legislativy. Nejde ovšem o žádnou vynutitelnou pravomoc, takže bude v praxi záležet především na osobní autoritě prezidenta

⁹ Pavlíček, V. a kol: Cit. d., s. 508

¹⁰ Čl. 64 odst. 2 Ústavy zní: Prezident republiky má právo účastnit se schůzí vlády, vyžádat si od vlády a jejích členů zprávy a projednávat s vládou nebo s jejími členy otázky, které patří do jejich působnosti.

republiky, jeho znalosti dané věci a v neposlední řadě též na ochotě vlády prezidentu republiky naslouchat.

Z dikce čl. 64 odst. 2 vyplývá, že účastnit se schůzí vlády a projednávat s ní otázky, které patří do její působnosti, jsou dvě oddělené pravomoci prezidenta republiky. Ten tudíž může s vládou nebo jednotlivými ministry projednávat zmíněné otázky i mimo oficiální schůze vlády.

Prostřednictvím těchto oprávnění může tedy prezident republiky svými podněty vstupovat do zákonodárné iniciativy vlády. Nejedná se ovšem samozřejmě o zákonodárnou iniciativu prezidenta republiky, tudíž je pouze na vládě samotné, zda takové podněty bude akceptovat. Učiní tak zřejmě především ve chvíli, kdy se bude snažit vyhnout případnému prezidentskému vetu.

Další možnost, jak může prezident republiky uplatňovat určitý vliv na vypracovávání vládních návrhů zákonů, poskytují Legislativní pravidla vlády¹¹. Ta stanovují postup při přípravě právních norem ministerstvy a ústředními orgány státní správy.

V souladu s Legislativními pravidly vlády se totiž věcný záměr zákona, který vláda vypracovala, zasílá prostřednictvím tzv. elektronické knihovny mimo jiné i Kanceláři prezidenta republiky, pokud se jí nebo její působnosti věcný záměr týká¹².

Kancelář má pak lhůtu patnáct pracovních dnů ode dne doručení věcného záměru zákona pro sdělení připomínek k němu, pokud orgán, který věcný záměr k připomínkám zasílá, nestanoví lhůtu delší.

Orgán, který věcný záměr zákona k připomínkám zaslal, projedná s Kanceláří prezidenta republiky jí uplatněné připomínky, pouze pokud to považuje za potřebné. Dojde-li na základě výsledku připomínkového řízení k podstatné změně obsahu věcného záměru zákona, zašle orgán, který jej vypracoval, věcný záměr znovu k připomínkám. V opačném případě jej zašle k projednání vládě. Návrh zákona,

¹¹ Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a změněné usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, usnesením vlády ze dne 28. června 1999 č. 660, usnesením vlády ze dne 14. června 2000 č. 596, usnesením vlády ze dne 18. prosince 2000 č. 1298, usnesením vlády ze dne 19. června 2002 č. 640, usnesením vlády ze dne 26. května 2004 č. 506, usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1072, usnesením vlády ze dne 12. října 2004 č. 1304 a usnesením vlády ze dne 18. července 2007 č. 816.

¹² Čl. 5 odst. 1 písm. d) Legislativních pravidel vlády. Z dikce tohoto ustanovení je patrné, že Kanceláři prezidenta republiky se nezasílají všechny věcné záměry zákonů, ale jen ty, které se jí, resp. její působnosti přímo týkají. Zde jde zřejmě o legislativní chybu, jelikož jistě nebylo záměrem Kanceláři prezidenta republiky zasílat jen návrhy týkající se působnosti této Kanceláře, ale týkající se působnosti prezidenta republiky jako ústavního orgánu. K tomu viz též Koudelka, Z.: Postavení prezidenta. In Právní rádce č. 1/1998, s. 8

schválený vládou ve znění upraveném podle závěru ze schůze vlády, je vládním návrhem zákona.

Otázkou zůstává, zda uvedené pravomoci prezidenta republiky jsou dostatečnou kompenzací za to, že prezident republiky podle současné Ústavy nedisponuje právem zákonodárné iniciativy¹³.

2.2.3 Vztah prezidenta republiky a Parlamentu

Ve vztahu k Parlamentu jsou klíčové zejména tyto pravomoci prezidenta republiky:

- Právo vyhlášovat volby do Parlamentu ČR
- Právo svolávat zasedání komor Parlamentu ČR
- Právo rozpustit Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR
- Právo účastnit se jednání obou komor Parlamentu ČR a žádat o udělení slova

Z hlediska legislativního procesu a možnosti prezidenta republiky ovlivnit podobu právního řádu je důležitá především poslední ze zmiňovaných pravomocí. Podle čl. 64 odst. 1 Ústavy má prezident republiky právo účastnit se schůzí obou komor Parlamentu, jejich výborů a komisí. Udělí se mu slovo, kdykoli o to požádá.

Toto právo prezidenta republiky je významné především proto, že má právo se účastnit i jednání neveřejných a uzavřených a má právo být informován i o přísně tajných informacích. Toto ustanovení Ústavy směřuje především k zajištění komunikace mezi prezidentem republiky a oběma komorami, a to vzhledem k ústavní součinnosti zejména v zákonodárném procesu, stejně tak i v oblasti mezinárodní smluvní politiky a obrany¹⁴. Prezident republiky má v tomto ustanovení poměrně silnou zbraň, prostřednictvím které může ovlivňovat členy zákonodárského sboru svými argumenty.

Na jednání komory má prezident republiky právo kdykoliv vystoupit a musí mu být uděleno slovo i mimo schválené pořadí, bez ohledu na to, zda rozprava o věci byla již uzavřena nebo ne. Prezidentu republiky – na rozdíl od poslanců nebo senátorů – není

¹³ K problematice zákonodárné iniciativy prezidenta republiky viz blíže kapitola 3.2

¹⁴ Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Plzeň 2005, s. 330

stanoven žádný časový limit, ve kterém by svůj příspěvek mohl přednést a předsedající schůze nemůže prezidenta republiky přerušovat při jeho vystoupení, i kdyby se domníval, že se odchyluje od předmětu věci¹⁵.

Na druhou stranu nelze prezidenta republiky žádným způsobem nutit, aby se schůze komory Parlamentu zúčastnil, což plyne z faktu, že není Parlamentu odpovědný. Může ovšem samozřejmě být na takovou schůzi pozván. Takové pozvání je přímo nutné, pokud se týká společné schůze Parlamentu, na které prezident republiky skládá svůj prezidentský slib. Právo účastnit se schůzí komor Parlamentu totiž prezidentu republiky vzniká až okamžikem, kdy se ujme své funkce, což je právě složením slibu¹⁶.

V rámci vystoupení v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu může tedy prezident republiky předkládat i návrhy k nové zákonné úpravě, častější bude ovšem spíše uplatňování nejrůznějších argumentů týkající se aktuální zákonné předlohy některé z komor Parlamentu. Poukazovat v takovém případě bude prezident především na svoje právo veta, které by mohl vůči zákonné předloze uplatnit.

Zatímco současný prezident Václav Klaus s Parlamentem příliš úzké vztahy neudrží, Václav Havel se v tomto smyslu angažoval o mnoho více a svého práva účastnit se schůzí komor Parlamentu využíval i k argumentaci týkající se zákonných předloh. Václav Havel projevil například značný zájem o zákon o obecně prospěšných společnostech ve svém projevu v Poslanecké sněmovně dne 14. 3. 1995, kde mimo jiné uvedl:

„Nelze mluvit o oblasti veřejných zájmů či veřejných statků a nemluvit přitom o neziskových organizacích, jednom ze základních instrumentů smysluplné péče o tyto zájmy a tyto statky. Pokud mi je známo, je příslušný zákon připraven už v paragrafovém znění a já nepochybuji o tom, že vláda přihlédne k vašemu doporučení z konce minulého roku a v dohledné době vám tento zákon předloží. Pojem nezisková organizace není u nás příliš zažit, a proto si veřejnost možná neuvědomuje zásadní význam, který bude pro náš život vznik této kategorie subjektů mít. Zatím mají různé neziskové instituce sloužící obecnému zájmu - jako školy, nemocnice, sociální ústavy, divadla, muzea atd. atd. - velmi rozmanitý statut, od rozpočtových a příspěvkových organizací až po občanská

¹⁵ Hendrych, D., Svoboda, C. a kol.: Ústava České republiky. Komentář. C. H. BECK. Praha 1997, s. 106

¹⁶ Čl. 55 Ústavy, věta první: Prezident republiky se ujímá úřadu složením slibu.

sdružení. Tento systém je nepřehledný, neekonomický, zastaralý, poplatný minulé éře. Je třeba postupně co největší množství podobných institucí transformovat v neziskové organizace, které budou mít jednotný a obecně srozumitelný statut, jenž jim umožní přesně tu míru autonomní existence a vlastního hospodaření, která je té které z nich přiměřená, a díky jemuž budou tyto organizace veřejně kontrolovatelné. [...]. Jsem přesvědčen, že transformace celého neziskového sektoru bude znamenat další velký krok na cestě ke státu vsutku občanskému, který je založen na občanské odpovědnosti a na schopnosti občanské veřejnosti pečovat o veřejné zájmy bez prostřednictví či za omezeného prostřednictví státu.“¹⁷

Následně V. Havel apeloval i na uplatňování tohoto zákona během svého projevu v Poslanecké sněmovně v následujícím roce, konkrétně dne 12.3.1996. V něm V. Havel mimo jiné uvedl následující:

„Přijali jste například před časem zákon o obecně prospěšných společnostech. Tisíckrát jsem slyšel, jak by se nejrůznějším dosud státním institucím ulevilo, kdyby mohly mít tento status, ať už šlo o velké nebo i menší nemocnice, školy všech stupňů, různá kulturní či sociální zařízení, atd. atd. Stupeň podpory, jaké se jim dostane od budoucí vlády v jejich transformaci na tento typ právnické osoby, bude podle mého názoru důležitým ukazatelem způsobu, jímž budou vítězové voleb chápat občanskou společnost, a tím i samu demokracii.“¹⁸

Nejvýraznější podporu pak V. Havel projevil v souvislosti se zákonnou předlohou zákona o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových a náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 – 1945 při vystoupení v Senátu Parlamentu dne 21. června 2001, ve kterém apeloval nejen na nutnost odškodnění těchto osob, ale i

¹⁷ Celý projev je dostupný na WWW: <http://old.hrad.cz/prezident/Havel/speeches/index.html>

¹⁸ Celý projev je dostupný na WWW: <http://old.hrad.cz/prezident/Havel/speeches/index.html>

na nutnost jasného vymezení národního postoje ke své minulosti. Mimo jiné v tomto projevu uvedl:

„ [...] podle mého mínění tento zákon není projednáván a přijímán pouze proto, že se to hodí, že to je slušné, že to je zdvořilé, že si to oběti těch dvou totalitních režimů zaslouží, nebo že to odškodnění potřebují, že se to prostě hodí. Nikoli. Já se domnívám, že to jsou peníze, že toto odškodnění, které především investujeme sami do sebe, do jakéhosi hodnotového pokladu naší státnosti, naší demokracie, domnívám se, že kvůli sobě samým, kvůli svému čistému svědomí, kvůli svému jasnému názoru na svou vlastní minulost tento zákon přijímáme. Mluví se o tom, kolik to bude stát. Já mám dojem, že je jedno, kolik to bude stát, že peníze na to mít musíme. [...]. Jinými slovy, chtěl jsem pouze a jenom zdůraznit, že peníze, o nichž rozhodujete, jsou penězi, investovanými do naší vlastní identity.“¹⁹

Senát následně návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, především s prodloužením lhůty k uplatnění nároků. Poslanecká sněmovna se s návrhy Senátu ztotožnila a přijala senátní verzi zákona²⁰.

¹⁹Celé vystoupení V. Havla je dostupné na WWW: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=3&IS=168&T=73#st073>

²⁰ Zákon byl uveřejněn pod č. 261/2001 Sb.

2.2.4 Vztah prezidenta republiky a Ústavního soudu

Prezident republiky jmenuje soudce Ústavního soudu se souhlasem Senátu (čl. 84 odst. 2 Ústavy). Jmenuje také z řad ústavních soudců předsedu a místopředsedy Ústavního soudu [čl. 62 písm. e) Ústavy]. K těmto rozhodnutím prezident republiky nepotřebuje kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, vzhledem k umístění této pravomoci v čl. 62 Ústavy. Je to tedy prezident republiky, kdo iniciuje jmenování soudců Ústavního soudu, ovšem Senát musí tuto nominaci schválit²¹.

Z hlediska vlivu prezidenta republiky na právní řád je jeho významnou pravomocí právo podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona nebo jeho části. Ačkoli tyto návrhy prezidenta republiky Ústavnímu soudu nelze považovat za přímé zásahy do legislativního procesu, lze konstatovat, že prostřednictvím této pravomoci může prezident republiky významně ovlivňovat podobu právního řádu. Z toho důvodu považují za vhodné se o této pravomoci hlavy státu alespoň ve stručnosti zmínit.

Prezident republiky je tedy jedním ze subjektů oprávněných podat kvalifikovaný podnět k tzv. abstraktní kontrole ústavnosti. Podle čl. 87 písm. a) Ústavy rozhoduje Ústavní soud o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem. Návrh na zahájení takového řízení může prezident republiky podat na základě § 64 odst. 1 písm. a) ZoÚS.

Logicky se prezident republiky k podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení zákona nebo jeho části uchyluje především ve chvíli, kdy využil vůči přijatému zákonu svého práva veta z důvodu tvrzeného rozporu tohoto zákona s ústavním pořádkem České republiky a Poslanecká sněmovna na takovém zákonu setrvala.

²¹ Prezident republiky není vázán žádným návrhem na osoby ústavních soudců, výběr je čistě na něm, s tím, že taková osoba samozřejmě musí splňovat podmínky pro výkon funkce ústavního soudce (musí jít podle čl. 84 odst. 3 Ústavy o bezúhonného občana, který je volitelný do Senátu, má vysokoškolské právnické vzdělání a byl nejméně deset let činný v právnickém povolání). Jmenování soudců Ústavního soudu je podmíněno souhlasem Senátu, prezident republiky tedy při jmenování soudců Ústavního soudu potřebuje spolupůsobení horní komory Parlamentu. Souhlas Senátu musí být dán předtím, než prezident republiky soudce Ústavního soudu jmenuje, jde o souhlas předchozí. Odpovídá tomu i ustanovení §6 zákona o Ústavním soudu, podle kterého si prezident republiky vyžádá od Senátu souhlas ke jmenování soudce. Není-li souhlas dán do 60 dnů poté, kdy si jej prezident republiky vyžádal, jen proto, že Senát v uvedené lhůtě o této věci nehlasoval, platí, že k jmenování soudce souhlas dal.

Prvním takovým návrhem, kterým se prezident republiky obrátil na Ústavní soud, byl návrh V. Havla ze dne 1. prosince 1993 na zrušení části TZ²². Reagoval tak na novelu TZ a TR, přijatou Parlamentem v listopadu 1993²³. V. Havel považoval většinu ustanovení za potřebnou, zásadně ale nesouhlasil s ustanovením, které chránilo před hanobením nejen Českou republiku a jejího prezidenta, ale také Parlament, vládu a Ústavní soud. Takovou trestněprávní ochranu považoval za příliš rozsáhlou a v rozporu se svobodou projevu, tedy se čl. 17 LZPS. Trestný čin byl dle V. Havla v napadeném ustanovení konstruován neurčitě a umožňoval tak různou interpretaci. Neupřesňoval, jakého jednání, resp. projevu, se musí občan dopustit, a to jak z hlediska formy tak i obsahu hanlivého projevu vůči chráněnému objektu. Takováto nepřesná formulace umožňovala širokou trestní odpovědnost, která mohla vést až k porušení Ústavou garantovaného práva svobody projevu²⁴.

Ústavní soud tomuto návrhu prezidenta republiky vyhověl a předmětné ustanovení TZ zrušil. Ústavní soud se však musel nejprve zabývat otázkou aktivní legitimace navrhovatele a posoudit výhrady vznesené ve vyjádření Poslanecké sněmovny, popírající právo prezidenta republiky podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení bez kontrasignace tohoto návrhu předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vlády. Poslanecká sněmovna tvrdila, že čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy činí spolupodpis předsedy vlády podmínkou pro podání uvedeného návrhu, neboť toto oprávnění prezidenta republiky se opírá pouze o obyčejný zákon²⁵.

Ústavní soud pak podal interpretaci pravomocí zahrnutých do čl. 63 odst. 2 Ústavy. Podle jeho výkladu se pravomocemi zde myšlenými míní pouze takový způsob jejich výkonu, který prezident republiky realizuje formou „vydaného rozhodnutí“, tedy rozhodnutí, kterým se potvrzuje právní stav. Vydané rozhodnutí nelze proto chápat jako jakékoli „rozhodnutí se“ k určitému chování. Podání návrhu na zahájení řízení před Ústavním soudem je procesní úkon a nejde o rozhodnutí vydané v souvislosti

²² Z návrhu prezidenta republiky Ústavnímu soudu ze dne 1. prosince 1993: „[...]využívám práva daného mi §64 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu a podávám Vám tento návrh na zrušení ustanovení obsaženého v §102 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění zákona č. 148/1969 Sb, zákona č. 557/1991 Sb. a zákona č. 290/1993 Sb., vyjádřeného slovy „její Parlament, vládu anebo Ústavní soud.“

²³ Zákon č. 292/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), zákon č. 21/1992 Sb., o bankách a zákon č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích

²⁴ Plné znění podání prezidenta republiky Ústavnímu soudu je dostupné na WWW: <http://old.hrad.cz/president/Havel/politika/zakony.html>

²⁵ Jirásková, V., Suchánek, R.: Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu. Výběr z nálezů a usnesení. Linde Praha, a.s. Praha 2007, s. 189

s výkonem úřadu prezidenta republiky – a tedy nevyžaduje ke své platnosti spolupodpis. Totéž se týká i některých dalších rozhodnutí prezidenta republiky, například se určitou věcí zabývat, nevyužít svého práva rozhodnout, určit dobu svého rozhodnutí, pokud není upravena zákonem a podobně²⁶.

Nálezy Ústavního soudu, kterým se nějaký zákon nebo jeho část zrušuje, jsou pro zákonodárce závazné, a ti jsou povinni je brát v úvahu při přípravě nových právních předpisů²⁷. Současně se tak i vyhýbají případnému zrušení takového předpisu v budoucnu.

Situace, kdy Parlament nerespektoval náleží Ústavního soudu, byla přitom již v minulosti Ústavním soudem řešena. Dne 1. března 2002 podal prezident republiky Ústavnímu soudu návrh na zrušení některých ustanovení ZSS²⁸. Mimo jiné napadal i ustanovení, jimiž zákon svěřuje výkon státní správy soudů v určitém rozsahu předsedům a místopředsedům soudů, kteří jsou zároveň soudci. Prezident republiky tvrdil, že tato ustanovení jsou v rozporu s čl. 82 odst. 3 Ústavy, který stanoví neslučitelnost funkce soudce s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě.

Ve svém podání Ústavnímu soudu prezident republiky mj. uvedl, že z některých činností a ze způsobu jmenování a odvolávání předsedů a místopředsedů soudů plyne, že se jedná o funkci ve veřejné správě, a předsedové a místopředsedové soudů se tak zčásti stávají součástí moci výkonné. Lze mít tak vážné obavy o ohrožení jejich nezávislosti při výkonu soudcovské činnosti, zejména jestliže jejich setrvání ve funkci předsedy a místopředsedy soudu závisí na rozhodnutí představitele moci výkonné.

Dále poukázal na ustanovení § 106 odst. 1 ZSS, podle něhož předsedové i místopředsedové soudů mohou být odvoláni ze svých funkcí, jestliže neplní řádně své

²⁶ Blíže viz plné znění nálezu Ústavního soudu, publikovaného pod č. 91/1994 Sb.

²⁷ Čl. 89 odst. 2 Ústavy: Vykonalatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.

²⁸ Konkrétně se jednalo o tato ustanovení ZSS: § 134 až § 163 (díl 5 hlava III - posuzování odborné způsobilosti soudců) a v souvislosti s nimi § 50 odst. 1 písm. f) a g), odst. 3 a 4, § 51 odst. 1 písm. f) a g), odst. 3 a 4, § 52 odst. 1 písm. f) a g), odst. 3 a 4, § 53 odst. 1 písm. e), odst. 3 a 4, § 71 odst. 4, § 72 odst. 2 věta poslední, v § 74 odst. 3 slova „v Radě a“, § 82 odst. 2 věta druhá, § 94 písm. d), § 123 odst. 3 a odst. 4, § 124 odst. 4, § 125 odst. 3, § 126 odst. 3, § 127 odst. 3, § 132 odst. 3, § 185, v § 187 slova „3 advokáty za členy Rady pro odbornou způsobilost soudců a jejich 3 náhradníky a“, a § 188 zákona pro rozpor s čl. 1, čl. 82 odst. 1 a čl. 93 Ústavy, § 15 odst. 2 věta druhá, § 26 odst. 2 věta druhá, § 30 odst. 2 věta druhá, § 34 odst. 2 věta druhá, § 68 odst. 1 slova „k ministerstvu nebo“, § 74 odst. 3, § 99 odst. 1 písm. c) slova „k ministerstvu nebo“, § 106 odst. 1, § 119 odst. 2 a 3, § 120, § 121, § 124, § 125, § 126, § 127 a § 128 zákona pro rozpor s čl. 82 odst. 3 Ústavy, § 160 odst. 3 zákona pro rozpor s čl. 96 odst. 2 Ústavy a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a pro rozpor s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění pozdějších protokolů, uveřejněné pod č. 209/1992 Sb. (dále jen Úmluva), v § 130 odst. 2 slova „zařazení soudců“, § 131 odst. 1 písm. a) a b), § 132 odst. 1 písm. a) a b), v odst. 2 slova „soudců a“ a odst. 3 zákona pro rozpor s čl. 1, čl. 81 a čl. 82 odst. 2 Ústavy.

povinnosti. Tato podmínka pro odvolání je podle něj vyjádřena velmi obecně a může vést k uplatnění libovůle výkonné moci při odvolávání představitelů moci soudní.

Ústavní soud svým nálezem publikovaným pod č. 349/2002 Sb. zrušil k 1. 7. 2003 mj. i zmiňovaný § 106 odst. 1 ZSS.

Parlament poté přijal novelu ZSS, s účinností od 1. 7. 2003²⁹. Součástí této novely bylo i nové znění § 106 odst. 1 ZSS. Ovšem místo aby Parlament přihlédl k výše zmíněnému nálezu Ústavního soudu, znění tohoto paragrafu zůstalo fakticky stejné³⁰.

Celá věc pak měla dohru opět před Ústavním soudem, když dne 8. 2. 2006 podala ústavní stížnost tehdejší předsedkyně Nejvyššího soudu JUDr. Iva Brožová, směřující proti rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 30. ledna 2006, kterým ji prezident republiky z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu odvolal. Výsledkem bylo zrušení § 106 odst. 1 ZSS ke dni 9. 6. 2006³¹.

Od 9. 6. 2006 tudíž chybělo v ZSS ustanovení, podle kterého by výše zmíněné funkcionáře bylo možné z jejich funkce odvolat. Tento stav trval více než dva roky. Parlament přijal další novelu ZSS, jejíž součástí bylo i nové znění § 106 odst. 1, až v roce 2008, s účinností od 1. 10. 2008³².

²⁹ Zákon č. 192/2003 Sb.

³⁰ § 106 odst. 1 ZSS ve znění zákona č. 192/2003 Sb.: Předseda a místopředseda soudu může být ze své funkce odvolán tím, kdo ho do funkce jmenoval, jestliže závažným způsobem nebo opakovaně porušuje zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudů. Předseda kolegia Nejvyššího soudu nebo kolegia Nejvyššího správního soudu může být ze své funkce odvolán tím, kdo ho do funkce jmenoval, jestliže neplní řádně své povinnosti.

³¹ Viz náleze Ústavního soudu, publikovaný pod č. 397/2006 Sb.

³² Touto novelou byl zákon č. 314/2008 Sb. Účinné znění § 106 odst. 1 ZSS k dubnu 2009 zní: Předsedu soudu, místopředsedu soudu, předsedu kolegia Nejvyššího soudu nebo kolegia Nejvyššího správního soudu lze z této funkce odvolat pouze rozhodnutím kárného soudu v kárném řízení podle zvláštního zákona. (Tímto zvláštním zákonem je zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců.)

3 Legislativní proces v České republice

3.1 Úvod

Zákonodárny proces je upraven souborem norem, zakládajících postup orgánů státu při přípravě a přijetí zákonů. V Ústavě je upraven především v její druhé hlavě. Pouze zákon je primárním celostátním předpisem a jen prostřednictvím zákonů přijímaných Parlamentem může být prosazena moc na území státu a vůči obyvatelstvu státu.

Zákonodárná moc náleží podle Ústavy oběma komorám Parlamentu³³. Komory přitom nemají v legislativním procesu rovné postavení, úloha Senátu je slabší než úloha Poslanecké sněmovny.

Návrhy zákonů se podávají Poslanecké sněmovně. Standardního legislativního procesu se účastní Poslanecká sněmovna, Senát a prezident republiky. V nejjednodušším případě se návrh po projednání v Poslanecké sněmovně postupuje Senátu a pak je postoupen prezidentu republiky. Pokud ovšem Senát návrh zákona neschválí, vrací se tento do Poslanecké sněmovny, která má v rámci Parlamentu konečné slovo.

Proceduru projednávání návrhu zákona v obou komorách Parlamentu upravuje jednací řád Poslanecké sněmovny a jednací řád Senátu³⁴. Prezident republiky do legislativního procesu zasahuje především v jeho závěrečné fázi. Přímá participace prezidenta republiky na zákonodárném procesu se omezuje na právo vrátit přijatý zákon Parlamentu k novému hlasování. Prezident republiky má také právo zákony podepisovat.

Základním pramenem úpravy účasti prezidenta republiky na zákonodárném procesu je Ústava, konkrétně zejména články 50 a 51. Článek 50 zakotvuje právo prezidenta republiky vrátit přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního – tzv. právo suspenzivního (odkladného) veta, čl. 51 pak stanovuje, že přijaté zákony podepisuje –

³³ viz čl. 15 Ústavy

³⁴ Viz § 86 až 100a JŘPS a § 98 až 112 JŘS

mimo jiné – i prezident republiky. Obě pravomoci jsou pak zopakovány ještě v čl. 62 písm. h), resp. v čl. 62 písm. i).

Tato dvě práva prezidenta republiky jsou v rámci jeho participace na legislativním procesu stěžejní. Přestože spolu oba instituty (tedy právo veta a podepisování zákonů) poměrně úzce souvisí, zařadila jsem do své práce pojednání o obou z nich odděleně, z důvodu přehlednosti a také proto, že jsou oddělené i v rámci Ústavy.

Dalším pramenem je pak ústavní zákon o bezpečnosti České republiky³⁵, který omezuje prezidenta republiky v jeho právu vrátit přijatý zákon po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu.

Úprava účasti prezidenta republiky na legislativním procesu je pak obsažena i v JŘPS, který kromě jiného obsahuje problematické ustanovení, že pokud prezident republiky vrátil Poslanecké sněmovně přijatý zákon, tak se mu tento v případě, že je přesto přijat, již k podpisu nepostupuje³⁶.

3.2 Zákonodárna iniciativa

Právo zákonodárné iniciativy přiznává Ústava několika subjektům – jde o jednotlivé poslance Poslanecké sněmovny, skupinu poslanců, Senát jako celek, vládu a zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Ústavní předpisy preferují zákonodárnou iniciativu vlády, což odpovídá skutečnosti, že Česká republika je státem s parlamentní formou vlády. Legislativní činnost vlády upravují především Legislativní pravidla vlády.

Prezidentu republiky Ústava v současné době právo zákonodárné iniciativy nepřiznává. V minulosti mu bylo toto právo poprvé přiznáno Ústavou z roku 1960³⁷. Zachována zůstala zákonodárna iniciativa prezidentovi republiky i v době platnosti Ústavy federace³⁸ a toto oprávnění pozbyl až s okamžikem nabytí účinnosti Ústavy současné.

³⁵ ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, v platném znění

³⁶ viz § 107 odst. 3 JŘPS, blíže viz kapitola 5.2

³⁷ viz čl. 52 odst. 1 Ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

³⁸ viz čl. 45 odst. 1 Ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci

Václav Havel využíval od svého zvolení prezidentem republiky až do nabytí účinnosti současné Ústavy svého práva zákonodárné iniciativy poměrně hojně. Celkem předložil V. Havel 21 návrhů zákonů³⁹. První čtyři návrhy přednesl již při svém úvodním projevu ve Federálním shromáždění dne 23. ledna 1990. Jednalo se v nich především o změny vyjadřující navenek přeměnu společnosti – týkaly se názvu státu a státních symbolů, dále šlo o návrh na znovuzavedení názvu Masarykovy univerzity v Brně. Ze všech těchto návrhů byla patrná snaha V. Havla o navázání na tradice První republiky. Čtvrtý návrh se pak týkal změny autorského zákona, měl za cíl zrušit omezení výkonu autorských práv.

Ve druhé polovině roku 1990 předložil V. Havel Federálnímu shromáždění dalších sedm návrhů zákonů – tři z nich bezprostředně souvisely s úřadem hlavy státu, další čtyři se týkaly státních vyznamenání, celostátního referenda a ústavního soudu.

Ze všech návrhů zákonů, které V. Havel Federálnímu shromáždění předložil, vyvolal největší polemiku návrh týkající se změny názvu státu. Václav Havel návrh odůvodnil již ve výše zmíněném projevu k poslancům Federálního shromáždění dne 23. ledna 1990 a to mimo jiné tím, že demokratické změny ve společnosti je potřeba promítnout i do vnějších znaků suverénního státu. Václav Havel ve svém návrhu požadoval vypuštění slova „socialistická“ z názvů federace a obou republik. Byl přesvědčen, že charakteristika momentálního společenského, sociálního a hospodářského uspořádání státu nemá být uváděna v jeho názvu. Socialismus považoval za ideologii a podle jeho názoru jakákoli ideologie určité názorové skupiny nepatří do názvu státu, který chce být demokratický⁴⁰.

Diskuze se v souvislosti s tímto návrhem zákona rozpoutala mezi poslanci Federálního shromáždění zejména o tom, jak v názvu státu vyjádřit skutečnost, že v něm žijí dva rovnoprávné národy – Češi a Slováci. Václav Havel poslance Federálního shromáždění vyzval dne 28. března 1990, tedy den předtím, než měli projednávat jeho návrh zákona ohledně názvu státu, aby přijali buď název Republika česko-slovenská nebo Československá federativní republika.

Vývoj názvu státu byl nakonec následující:

³⁹ Blíže viz Chrástilová, B., Mikeš, P.: Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád, ASPI. Praha 2003, s. 9 a násl.

⁴⁰ Celý projev V. Havla ve Federálním shromáždění ze dne 23. ledna 1990 je dostupný na: <<http://old.hrad.cz/president/Havel/speeches/index.html>>

-
- Od 29. března 1990 do 22. dubna 1990 byl název státu Československá federativní republika, resp. slovensky Česko-slovenská federatívna republika^{41 42}
 - Od 23. dubna 1990 do 31. prosince 1992, kdy tento stát zanikl, zněly oficiální názvy státu Česká a Slovenská Federativní Republika, resp. Česká a Slovenská Federatívna Republika (slovensky)⁴³

3.2.1 Exkurs – volba prezidenta republiky

K obnovení diskuze na téma zákonodárné iniciativy prezidenta republiky, resp. zda by prezidentu republiky měla tato pravomoc být přiznána či nikoli, došlo v 90. letech především v souvislosti s diskuzí týkající se přímé volby prezidenta republiky. Lze se setkat s názorem, že přímá volba prezidenta republiky by měla smysl pouze se současným posílením jeho pravomocí, konkrétně se hovořilo především právě o zákonodárné iniciativě prezidenta republiky. Z tohoto důvodu do své práce zařazují stručný exkurs týkající se volby prezidenta republiky, zejména pak volby přímé.

V současné době je prezident republiky ustavován v nepřímých volbách, a to na společné schůzi obou komor Parlamentu. Takový způsob ustavování prezidenta republiky odpovídá parlamentní formě vlády. Způsob vzniku, trvání a zánik funkce prezidenta republiky upravuje Ústava v čl. 54 až 61, dále JŘPS v § 80 a 81 a čl. 2 Volebního řádu, který je přílohou č. 2 JŘPS.

Prezidentem republiky může být zvolen pouze občan České republiky, který současně splňuje podmínku volitelnosti do Senátu. Kandidáta na funkci prezidenta republiky může navrhnout nejméně 10 poslanců nebo 10 senátorů.

Po zvolení skládá prezident republiky slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny na společné schůzi obou komor Parlamentu. Tento slib má konstitutivní význam, takže odmítnutí tento slib složit nebo jeho složení s výhradou by mělo za

⁴¹ Řešení, kdy byl zakotven slovenský název státu s pomlčkou mezi slovy „česká“ a „slovenská“, se ukázalo jako zcela nevhodné. V Bratislavě na uzákonění názvu státu v této podobě reagovaly tisíce lidí demonstracemi a dávali najevo svůj nesouhlas s tím, že pomlčka nebyla prosazena do názvu státu v obou jazykových podobách (tedy jak v české, tak slovenské). V dubnu 1990 probíhala tzv. „pomlčková válka“ a v souvislosti s ní se začala poprvé výrazněji objevovat hesla požadující samostatnost Slovenska.

⁴² Ústavní zákon ze dne 29. března 1990 č. 81/1990 Sb., o změně názvu Československé socialistické republiky

⁴³ Ústavní zákon ze dne 20. dubna 1990 č. 101/1990 Sb., o změně názvu Československé federativní republiky

následek, že mandát prezidenta republiky nevznikl. Slib prezidenta republiky je zřejmým potvrzením závazku zvolené hlavy státu k plnění úkolů obsažených v textu tohoto slibu^{44 45}.

Mandát prezidenta republiky je pětiletý a nikdo nemůže být do této funkce zvolen více než dvakrát za sebou. V souvislosti s délkou trvání funkčního období prezidenta republiky se objevily spory o to, který den toto funkční období končí (v případě jeho skončení uplynutím, což je současně nejčastější důvod zániku funkce prezidenta republiky), a to konkrétně v roce 2003 v případě skončení prezidentského úřadu tehdejšího prezidenta republiky V. Havla. Jeho druhé volební období začalo běžet dne 2. února 1998, tohoto dne V. Havel složil prezidentský slib.

V ústavním právu totiž chybí (na rozdíl od ostatních právních odvětví⁴⁶) obecná úprava počítání času. Podle některých názorů⁴⁷ prezident republiky V. Havel ve své funkci o jeden den „přesluhoval“, protože jeho funkční období skončilo o půlnoci dne 1. února 2003, ale V. Havel úřad složil až o den později. Osobně se přikláním k názoru, že funkční období V. Havla skončilo skutečně až 2. února 2003, a tím pádem platnost aktů, které tento den V. Havel učinil, není nijak dotčena. Jan Filip k tomu uvádí:

„Pět let funkčního období prezidenta republiky je určeno na pět po sobě jdoucích kalendářních roků (tempus continuum) bez ohledu na to, kolik mohou mít dnů. A ty se u nás od 19. století [...] počítají tak, že je třeba znát počátek volebního či funkčního období [...] a podle počtu let učinit jeho konec, který se musí shodovat s datem, kdy začalo běžet. Toto je obecné pravidlo, které platí nejen u nás, ale i v jiných státech pro počítání funkčního období prezidenta či legislativního nebo volebního období parlamentu, legislativy atd.“⁴⁸

⁴⁴ Klíma, K. a kol.: Ústavní právo, 2. rozšířené vydání, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., Plzeň, 2004, s. 314

⁴⁵ Slib prezidenta republiky [čl. 59 odst. 2) Ústavy] zní: „Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že svůj úřad budu zastávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.“

⁴⁶ Viz zejm. §122 občanského zákoníku, na který pak často odkazují i normy ostatních soukromoprávních odvětví.

⁴⁷ Např. JUDr. Jan Bárta, CSc., z ústavu státu a práva Akademie věd České republiky dne 17. 2. 2003 pro Lidové noviny řekl, že dle jeho názoru V. Havel v prezidentské funkci o jeden den přesluhoval a tím pádem jsou veškeré úkony, které ten den udělal, neplatné. S podobným názorem ohledně konce funkčního období prezidenta republiky vystoupil dne 23. 2. 2003 v televizi Nova i Prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc.

⁴⁸ Filip, J.: Prezidentské volby v roce 2003 a počítání času v ústavním právu. In Časopis pro právní vědu a praxi, ročník XI, číslo 1/2003, s. 61

Zajímavý byl postoj, který k tomuto problému zaujal tehdejší předseda vlády Vladimír Špidla, když v pořadu Sedmička televize Nova dne 23. 2. 2003 uvedl, že raději znovu podepíše dvě mezinárodní smlouvy, které Václav Havel podepsal dne 2. února 2003. Vladimír Špidla, který po uvolnění úřadu prezidenta republiky v souladu s Ústavou vykonával část prezidentských pravomocí⁴⁹, se vyjádřil v tom smyslu, že si sice myslí, že je „vše v pořádku“ (tedy že V. Havel v prezidentském úřadu „nepřesluhoval“), ale „pro jistotu“ obě smlouvy podepíše znovu. Zároveň zdůraznil, že závazný výklad by mohl poskytnout pouze Ústavní soud, nikoli experti.

Otázkou počítání času v ústavním právu se zabýval Ústavní soud až ve svém nálezu publikovaném pod č. 30/1998 Sb. v souvislosti s problematikou vracení přijatých zákonů prezidentem republiky Poslanecké sněmovně. Ve světle tohoto nálezu lze konstatovat, že V. Havel skončil své funkční období řádně a že tedy o zmíněný jeden den skutečně „nepřesluhoval“⁵⁰.

Již od chvíle, co vstoupila současná Ústava v platnost, se objevují hlasy volající po její změně a po zavedení přímé volby prezidenta republiky občany. Přestože se jedná o institut typický spíše pro prezidentské, resp. poloprezidentské republiky, funguje tento způsob volby hlavy státu v celé řadě evropských zemí⁵¹.

Odborníci se vzájemně zahrnují argumenty a protiargumenty, proč je přímá volba vhodná nebo naopak nevhodná. Mezi argumenty „pro“ se objevují pravidelně zejména tyto:

- Prezident republiky jako hlava státu získává díky přímé volbě i silnější mandát a legitimitu
- Prezident republiky má sehrávat integrující roli ve společnosti a je proto lepší, když reprezentuje většinu občanů než jen aktuální většinu v Parlamentu

⁴⁹ Vzhledem k tomu, že volební období V. Havla skončilo 2. února 2003 a V. Klaus byl zvolen prezidentem republiky až dne 28. února 2003 a do funkce prezidenta republiky byl inaugurován 7. března 2003, vykonával v tomto mezidobí v souladu s čl. 66 Ústavy některé vymezené funkce prezidenta republiky předseda vlády, tedy Vladimír Špidla

⁵⁰ Rozbor nálezu Ústavního soudu, publikovaného pod č. 30/1998 Sb. jsem provedla v kapitole 4.2

⁵¹ Například v Rakousku, Finsku, Portugalsku nebo na Islandu, ze států střední a východní Evropy lze jmenovat například Slovensko, Polsko, Litvu, Slovinsko, Rumunsko, Bulharsko nebo Chorvatsko

-
- Prezidentem republiky by měla být zvolena silná (a charismatická) osobnost, která dokáže oslovit občany napříč politickým spektrem
 - Přímá volba prezidenta republiky potlačuje vliv politických stran na volbu, zvolený kandidát je sice podporován politickou stranou či stranami, musí ale současně respektovat širší zájmy občanů
 - Došlo by k posílení přímé demokracie⁵²
 - Dle průzkumů veřejného mínění je pro přímou volbu prezidenta republiky stabilně více než 60% občanů⁵³

Na druhé straně se lze setkat i s argumenty proti zavedení přímé volby prezidenta republiky. Jde například o následující:

- Přímá volba může přinést volbu jedince, umělce, politika, či bohatého mediálního magnáta, nebo prakticky kohokoliv, kdo zvládne nikoliv nejlépe své poslání, ale zejména předvolební kampaň. Ta je přitom natolik nákladná, že téměř vylučuje, aby se prezidentem republiky stal člověk bez významného dispozičního kapitálu a podpory médií
- Přímá volba s sebou přináší prostor pro populismus
- Přímá volba by automaticky neznamenala zprůhlednění volby. Navíc nelze předpokládat, že takto zvolený prezident republiky by byl skutečně nadstranický – i v rámci přímé volby by byla nejspíše zvolena osoba podporovaná konkrétní politickou stranou
- Předvolební kampaň je drahá záležitost a přímá volba by tak znamenala zbytečné plýtvání veřejnými prostředky
- Přímá volba prezidenta republiky v České republice nemá tradici, neodpovídá tomu ani celek našeho ústavního systému

⁵² Šimíček, V.: Alternativa k navrhovaným způsobům volby prezidenta republiky. In Politologický časopis č. 4/2001, s. 389

⁵³ Např. průzkum agentury CVVM, uskutečněný v lednu roku 2007, a mnohé další. Výsledky těchto průzkumů se však liší až o desítky procent, některé výzkumy dokonce ukazují až devadesátiprocentní podporu přímé volby ze strany občanů.

-
- Přímá volba by byla v našem politickém systému zbytečný prvek. Exekutivní roli plní vláda, prezident republiky má stále spíše symbolickou funkci. Přímou volbou by se pouze posílily třecí plochy mezi premiérem a prezidentem republiky
 - V České republice je tradičně nízká volební účast v podstatě ve všech volbách a není důvod, proč by to v případě volby prezidenta republiky mělo být jinak

V našem Parlamentu byl již několikrát předložen návrh na změnu Ústavy (jak poslanecký, tak vládní), který by volbu prezidenta republiky referendem zavedl, ovšem zatím se žádný z nich nepodařilo prosadit.

Poprvé se přímou volbu snažil prosadit již v červenci roku 1992 sám prezident republiky V. Havel. Našel ale jen slabou politickou odezvu. Václav Havel je již tradičním zastáncem přímé volby prezidenta republiky⁵⁴.

Druhý pokus vzešel z poslaneckého klubu Liberální strany v závěru roku 1995.

V roce 2001 předložila svůj návrh ústavního zákona Čtyřkoalice, nenašla ale podporu u tehdejšího předsedy ČSSD Vladimíra Špidly.

V roce 2002 už se však koalice s ČSSD po volbách dohodla a o rok později vzešel vládní návrh na přímou volbu. Narazil ale v Poslanecké sněmovně, i proto že byl spojen s omezením imunity poslanců.

V roce 2003 přinesli vlastní návrh do sněmovny unionisté, ale ani tento návrh se prosadit nepodařilo.

Až o tři roky později, tedy v r. 2006, kdy převzal vládu první Topolánkuv kabinet, deklarovali jeho členové snahu otevřít cestu k všelidovému hlasování. Mohla se týkat posledního funkčního období Václava Klause, kabinet ale žádnou konkrétní novelu nezpracoval.

Zhruba o rok později, v říjnu 2007, přinesla ČSSD svůj návrh, který leží poslancům na stolech dodnes. Dále také přišel v červenci 2008 se senátorským návrhem nestraník Jan Horník.

⁵⁴Pro názor Václava Havla na přímou volbu hlavy státu viz blíže např. jeho článek Jak volit mého nástupce? Přímou! In Mladá fronta Dnes, ze dne 30. ledna 2002

Prozatím poslední návrh⁵⁵ vypracoval bývalý ministr spravedlnosti Jiří Pospíšil a vláda ho schválila dne 26. ledna 2009. Vláda v něm navrhuje, aby byl do Ústavy uveden článek o tom, že prezident republiky je volen v přímých volbách lidem. Přesné podmínky, jak by se měl prezident republiky volit, má určit až volební zákon, přičemž ten se bude případně schvalovat až poté, co přímou volbu prezidenta republiky jako takovou schválí Senát a Poslanecká sněmovna. Novela by měla zahrnovat i ustanovení o tom, kdo může kandidáty na prezidenta republiky navrhopvat. Navrhovateli by byli občané podpoření peticí podepsanou nejméně 20 tisíci obyvateli České republiky oprávněnými volit, právo navrhnout kandidáta by také měla skupina 20 poslanců nebo deseti senátorů. Důvodová zpráva k tomuto návrhu mimo jiné uvádí:

„Zavedení přímé volby prezidenta představuje zásah do tradičního pojetí volby prezidenta a posílení prvků přímé demokracie na úkor demokracie zastupitelské. Přijetím novely Ústavy dojde k prohloubení účasti občanů na správě věcí veřejných jejich přímým rozhodováním o obsazení úřadu prezidenta republiky. Přímou volbu prezidenta si dlouhodobě přeje podle výsledků průzkumů veřejného mínění většina občanů České republiky. Přestože však již v minulosti bylo do Poslanecké sněmovny předloženo několik návrhů na zavedení přímé volby prezidenta, jejich přijetí ve formě ústavního zákona bránily rozdílné názory na konkrétní způsob provedení volby. Předkládá se proto nový návrh ústavního zákona dle zadání vlády, v němž je přímá volba prezidenta republiky zakotvena v Ústavě České republiky pouze rámcově, jako ideové východisko, s nímž většina veřejnosti i relevantní politické reprezentace dle dosavadních prohlášení souhlasí.“

Již dříve se k této otázce vyjádřil i prezident republiky Václav Klaus:

„[...] Teď možná někoho překvapím, ale i to [přímá volba] je pro naši zemi varianta možná, a bude-li u nás zavedena, nebude znamenat žádnou revoluční změnu, která by pohnula naší zemí. [...] Může díky ní vzniknout prezident dobrý i špatný,

⁵⁵ Text návrhu spolu s důvodovou zprávou je dostupný na <www.psp.cz/cgi-bin/win/docs/tisky/tmp/T074700.doc>

*charismatická mediální hvězda i šedivě vyhlížející úředník, intelektuál i člověk se zdravým selským rozumem, může to být pro zemi přínos i ztráta*⁵⁶. “

Jakým směrem se situace ohledně přímé volby hlavy státu vyvine, je třeba ponechat na našich zákonodárcích. Osobně se ovšem přikláním k názoru, že zavedení volby prezidenta republiky všelidovým hlasováním není bezpodmínečně nutným krokem. Stejný názor zastávám i v otázce zákonodárné iniciativy prezidenta republiky. Domnívám se, že prezident republiky ve svých rukou soustřeďuje dostatečnou řadu pravomocí, které mu umožňují ingerovat do zákonodárné iniciativy subjektů, které jsou jí nadané. Zejména mám na mysli právo prezidenta republiky účastnit se jednání obou komor Parlamentu České republiky a žádat na nich o udělení slova, právo prezidenta republiky účastnit se schůzí vlády, projednávat s vládou otázky, které patří do její působnosti, v neposlední řadě jde o sdělování připomínek k předkládaným návrhům zákonů Kanceláři prezidenta republiky⁵⁷.

3.3 Zákonná opatření Senátu

Pokud by došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky⁵⁸, obsahuje Ústava v čl. 33 pojistku pro případ, že by bylo bezodkladně potřeba přijmout zákon. Senát má podle ustanovení tohoto článku pravomoc přijmout ve věcech, které nesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona, zákonné opatření, ovšem nesmí jít o zákonné opatření ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10⁵⁹.

Zákonné opatření může navrhnout pouze vláda a podepisuje ho předseda Senátu, prezident republiky a předseda vlády⁶⁰. Oproti běžným zákonům přichází prezident republiky v případě zákonných opatření Senátu o jednu ze svých významných pravomocí - nemůže vůči nim uplatnit právo suspenzivního veta, tedy právo vrátit v tomto případě Senátu zákonné opatření s odůvodněním k novému hlasování.

⁵⁶ Klaus, V. : Přímá volba prezidenta jako program pro naši zemi? In Lidové noviny, 5. 3. 2002

⁵⁷ Blíže k těmto pravomocem prezidenta republiky viz kapitola 2.2.2 a 2.2.3

⁵⁸ Toto jeho právo je obsaženo v čl. 62 písm. c) Ústavy, ve spojení se čl. 35 Ústavy

⁵⁹ Čl. 33 odst. 2 Ústavy

⁶⁰ Čl. 33 odst. 4 Ústavy

Zákonné opatření má podmíněný a dočasný charakter, a to vzhledem k tomu, že dle Ústavy musí být schváleno Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi. Pokud by k této ratihabici nedošlo, pozbylo by zákonné opatření další platnosti⁶¹. Za dobu platnosti současné Ústavy zatím k přijetí žádného zákonného opatření Senátu nedošlo.

⁶¹ Čl. 33 odst. 5 Ústavy

4 Právo prezidenta republiky vrátit přijatý zákon

4.1 Obecný výklad

Prezident republiky má v souladu s čl. 50 odst. 1 Ústavy právo vrátit přijatý zákon, s výjimkou zákona ústavního, s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen. Jedná se o tzv. právo suspenzivního (odkládacího) veta. Tento institut přibližuje úlohu prezidenta republiky úloze Senátu jako určité ústavní brzdy nebo garance legislativního procesu s původním záměrem racionalizace normotvorby⁶².

Právo vrátit Parlamentu přijatý zákon je osobním právem prezidenta republiky a nastane-li některý z důvodů uvedených v čl. 66 Ústavy, nepřechází toto právo na jiného ústavního činitele.

Podstatou veta je vyjádření odporu prezidenta republiky vůči přijatému zákonu. Ústava opravňuje prezidenta republiky k vetování přijatých zákonů, s výjimkou zákonů ústavních. Připadá tedy v úvahu i vetování zákona o státním rozpočtu, i když by to jistě byl velmi neobvyklý zásah do samé podstaty schopnosti vlády vládnout. Vyloučení ústavních zákonů je zdůvodněno jejich rigiditou, tedy potřebou dosažení kvalifikované většiny k jejich přijetí – shoda v obou komorách Parlamentu na jejich přijetí musí být velmi široká⁶³.

Pravomoc využít právo veta je vyloučena dále v případě, že se jedná o zákon, který byl přijat v tzv. zkráceném jednání v době stavu ohrožení státu nebo válečného stavu – v souladu s čl. 8 odst. 3 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Důvodem pro vyloučení možnosti využít práva suspenzivního veta vůči takto přijatým zákonům je v těchto případech čas. Půjde zde totiž o krizové situace, které je potřeba řešit bezodkladně a pokud by i zde měl prezident republiky možnost uplatnit své právo vrátit přijatý zákon Parlamentu, mohlo by tím dojít k ohrožení bezpečnosti státu v důsledku prodlení⁶⁴.

⁶² Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva. 4. aktualizované vydání. Prospektrum. Praha 2002, s. 200

⁶³ Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o. Plzeň 2005, s. 271

⁶⁴ I takto přijaté zákony ovšem prezident republiky podepisuje.

Konečně nemůže prezident republiky uplatnit právo suspenzivního veta vůči zákonným opatřením Senátu, přijatým dle čl. 33 Ústavy⁶⁵.

Pravomoc vrátit přijatý zákon je samostatnou pravomocí prezidenta republiky, není zde tedy nutná kontrasignace předsedou vlády nebo jím pověřeného člena vlády, a vláda za tento akt ani nepřebírá odpovědnost (tu nese ani sám prezident republiky). V tom je možné spatřovat jistou logičnost, již vzhledem k tomu, že většina návrhů zákonů pochází právě od vlády a bylo by tak jen těžko možné po ní chtít, aby kontrasignovala akt, který v podstatě směřuje proti takovému jím navrženému zákonu. Na druhou stranu Ústava tedy prezidenta republiky nenutí, aby pro své veto hledal spojení.

Vrácení zákona musí být odůvodněno, přičemž tyto důvody, pro které je možno zákon vetovat, stanoveny nejsou. Budou jimi především nesoulad zákona s Ústavou resp. s ústavním pořádkem, může jít i o důvody procesního charakteru, např. že nebyl dodržen správný postup při přijímání zákona⁶⁶. V každém případě jde o právo, nikoli povinnost prezidenta republiky, takže i pokud by prezident shledal, že přijatý zákon je protiústavní, není jeho povinností zákon vetovat. Je však zřejmé, že by to v takovém případě učinit měl. Přesně to by totiž dle mého názoru mělo být funkcí veta především – tedy aby bylo zabráněno přijetí protiústavního nebo jinak nevhodného zákona, resp. aby byl v konečném důsledku přijat kvalitnější zákon.

Pokud by prezident republiky svoje veto neodůvodnil, musel by tento jeho akt vrácení zákona být považován za neukončený, a tedy neplatný. Své rozhodnutí by mohl zřejmě odůvodnit dodatečně, ale pouze za předpokladu, že by dodržel Ústavou stanovenou patnáctidenní lhůtu.

V praxi bývají důvody vrácení jednotlivých zákonů prezidentem republiky poměrně různorodé. Prezident republiky by prostřednictvím uplatnění práva veta mohl pomoci vládě zamezit přijetí zákona, se kterým by vláda nesouhlasila. Případným stanoviskem vlády by však nebyl nijak vázán. Takto prezident republiky například podpořil vládu u zákona o přechodném financování některých sociálně zdravotních

⁶⁵ K zákonným opatřením Senátu viz blíže kapitola 3.3

⁶⁶ Ke konkrétním důvodům vrácení zákonů viz blíže kapitola 4.4

dávek horníků, ze dne 14. března 2002, kdy se ztotožnil se stanoviskem vlády a zákon vetoval⁶⁷.

Forma, jakou má prezident republiky zákony vracet, v Ústavě stanovena není. V praxi je prezidentem zasílán Poslanecké sněmovně dopis, ve kterém sděluje, že využívá svého práva vrátit přijatý zákon k novému hlasování a připojuje odůvodnění. Za uplatnění práva veta by však musel být považován i jakýkoli jiný nepochybný (a odůvodněný) projev vůle prezidenta republiky, kterým by vyjadřoval, že zákon vrací k novému hlasování – není tedy vyloučen ani takový projev v ústní formě, byť by šlo o postup jistě velmi neobvyklý.

⁶⁷ Tento zákon byl přijat na základě iniciativy skupiny poslanců, jejichž záměrem bylo převést na stát v plném rozsahu odpovědnost za výplatu některých sociálně zdravotních dávek horníků poskytovaných organizacemi uhelného, uranového a rudného hornictví. Podle platných pracovněprávních a sociálních předpisů šlo o závazek zaměstnavatelských organizací. Tyto závazky dosud převážně financoval na základě usnesení vlády stát ze státního rozpočtu. Přijatý zákon však zavedl časově neomezený právní nárok na poskytnutí státní dotace hornickým organizacím na úhradu vyplacených dávek jejím zaměstnancům nebo bývalým zaměstnancům. Z dávky nenárokové se tak stala dávka nároková. Proti návrhu zákona se v průběhu jeho projednávání postavila vláda. Nesouhlasila se zvyšováním mandatorních výdajů, poukazovala na obdobné povinnosti zaměstnavatelů i v jiných odvětvích, nejasnost ve výši závazků i na další nepřesnosti. Prezident republiky vládu v tomto směru podpořil, uplatnil k zákonu právo veta a vrátil jej Poslanecké sněmovně k novému hlasování. Upozornil zejména na princip, že dotace ze státního rozpočtu by měla být nenároková a poskytnutá teprve v okamžiku, kdy stát je schopen zabezpečit své základní funkce. Byl si vědom, že nepřijetím tohoto zákona nedojde k ohrožení nároků horníků na příslušné dávky, protože jejich výplata byla zaručena stávajícími pracovněprávními předpisy. Poslanecká sněmovna nicméně veto prezidenta republiky přehlasovala a zákon byl vyhlášen pod č. 154/2002 Sb.

4.2 K problematice počítání času v ústavním právu

K vrácení přijatého zákona je prezidentu republiky stanovena Ústavou lhůta patnácti dnů ode dne, kdy mu byl zákon Parlamentem postoupen. Postoupený zákon musí být opatřen podpisem předsedy Poslanecké sněmovny. V souvislosti s touto patnáctidenní lhůtou se objevila diskuze, jak určit přesně její počátek a konec. V teorii se lze setkat s odlišnými názory. Ještě předtím, než se v dané záležitosti vyjádřil na základě návrhu podaného tehdejší prezidentem V. Havlem Ústavní soud, zpracoval expertízu V. Mikule⁶⁸, a to s následujícím závěrem:

„Považoval bych za správné, kdyby Poslanecká sněmovna přijala (s platností pro danou kauzu a v zájmu právní jistoty i do budoucna) tento výklad:

- 1. Dnem postoupení přijatého návrhu zákona je den, kdy přijatý a předsedou Poslanecké sněmovny podepsaný návrh byl doručen prezidentu republiky nebo Kanceláři prezidenta republiky.*
- 2. Lhůta k vrácení přijatého zákona prezidentem republiky počíná dnem následujícím po dni postoupení*
- 3. Vrácením přijatého návrhu zákona prezidentem republiky se rozumí doručení písemnosti, ve které prezident republiky sděluje, že přijatý návrh zákona vrací a uvádí důvody, které ho k tomu vedou, předsedovi Poslanecké sněmovny nebo kanceláři Poslanecké sněmovny.“*

Podobným způsobem uvažoval i V. Adamus⁶⁹:

„Výraz „postoupen“ nelze vykládat tak, jako by šlo o den, kdy Poslanecká sněmovna přijatý zákon postoupila prezidentu republiky. Průtahy, které mohou vzniknout při doručování, by se mohlo stát, že přijatý zákon není prezidentovi doručen ani do 15 dnů od postoupení a jeho případné právo na vrácení by tak bylo zmařeno. Je

⁶⁸ Mikule, V.: K výkladu čl. 50 odst. 1 Ústavy (prezidentovo veto). In Časopis pro právní vědu a praxi č. 4/1997

⁶⁹ Adamus, V.: O promulgaci, vetu, podpisu a vyhlášení zákonů. In Správní právo č. 2/1995

tedy třeba den, kdy byl zákon prezidentovi postoupen, vykládat jako den, kdy zákon byl doručen jemu, nebo alespoň Kanceláři prezidenta republiky.“

Václav Pavlíček zastává názor odlišný. Ve svém komentáři k Ústavě⁷⁰ uvádí, že lhůta patnácti dnů se počítá od postoupení zákona z Parlamentu, nikoliv od jeho doručení prezidentovi. Obdobně se vyjadřuje v komentáři k Ústavě i D. Hendrych⁷¹, podle kterého se dnem postoupení rozumí den, kdy přijatý zákon odešel z Parlamentu.

Otázka počítání této lhůty (a potažmo počítání času v ústavním právu vůbec) vedla v roce 1997 ke sporu mezi Poslaneckou sněmovnou a prezidentem republiky v případě prezidentem vetovaného zákona č. 243/1997 Sb., kterým se mění zákon ČNR č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon postoupil předseda Poslanecké sněmovny prezidentu republiky dne 13. června 1997. Téhož dne byl doručen Kanceláři prezidenta republiky. Tehdejší prezident V. Havel se rozhodl uvedený zákon vetovat, a to dopisem ze dne 28. června 1997 (tedy až poslední možný den patnáctidenní lhůty). Den 28. června 1997 ovšem připadl na sobotu, a dopis byl doručen Poslanecké sněmovně až nejbližší následující pracovní den – tedy v pondělí 30. června 1997.

Poslanecká sněmovna o tomto zákonu ovšem už znovu nehlasovala s tím, že nebyla splněna ze strany prezidenta republiky ústavní podmínka pro uplatnění práva veta, tedy že nebyla dodržena patnáctidenní lhůta pro vrácení zákona a zákon byl dne 30. září 1997 vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 243/1997.

Prezident republiky na tuto skutečnost reagoval podáním návrhu na zrušení tohoto zákona k Ústavnímu soudu s tím, že zákon byl přijat způsobem odporujícím čl. 50 Ústavy. V odůvodnění tohoto návrhu poukázal na v právním řádu obecně uznávané pravidlo o počítání času, podle kterého případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den.

Patnáctidenní lhůtu pak nelze podle V. Havla v žádném případě zkracovat, nýbrž musí mu být poskytnuta v plném rozsahu patnácti po sobě jdoucích kalendářních dnů. Prezidentovo vyjádření vůle vrátit zákon musí být prezidentem vyhotoveno a také

⁷⁰ Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Linde Praha a.s. Praha 1998, s. 194

⁷¹ Hendrych, D., Svoboda, C.: Ústava České republiky. Komentář. C. H. BECK. Praha 1997, s. 75

doručeno Poslanecké sněmovně nejpozději v poslední den této lhůty. Pokud však poslední den této lhůty padne na nepracovní den, nic pak nebrání tomu, aby toto rozhodnutí prezidenta bylo Poslanecké sněmovně doručeno v nejbližší následující pracovní den. Vhledem k výše uvedenému se Havel domníval, že zákon byl Poslanecké sněmovně vrácen včas a bylo proto její povinností jej znovu projednat tak, jak to vyžaduje ústavní procedura⁷².

Poslanecká sněmovna před Ústavním soudem argumentovala mj. tím, že v ústavním právu nelze užít obecná pravidla pro počítání času platné v jiných právních odvětvích a že ustanovení o ústavních lhůtách je potřeba vykládat doslovně, již z důvodu právní jistoty a neprodlovování legislativního procesu.

Dalším argumentem Poslanecké sněmovny bylo, že Kancelář Poslanecké sněmovny je schopna zajistit přijetí korespondence od prezidenta republiky i v den pracovního klidu, pracovního volna nebo ve svátek.

Dále také Poslanecká sněmovna uvedla, že za počátek patnáctidenní lhůty je třeba považovat den postoupení zákona prezidentu republiky, nikoliv až den následující. V takovém případě by patnáctý den lhůty připadl na 27. června 1997, což byl pátek, a tím by byl poslední den lhůty dán jednoznačně⁷³.

Tento spor, včetně obecných aspektů problematiky počítání lhůt řešil svým precedentním rozhodnutím Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 17. prosince 1997, publikovaném pod č. 30/1998 Sb. Výrok rozhodnutí zněl takto:

„Dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů se zákon č. 243/1997 Sb., kterým se mění zákon České národní rady č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, zrušuje.“

V odůvodnění tohoto rozhodnutí Ústavní soud mimo jiné uvedl:

„[...] Ústava České republiky skutečně neobsahuje speciální úpravu počítání času, tedy ani úpravu posuzování počátku a ukončení lhůt, a to na rozdíl od ostatních

⁷² Plné znění zdůvodnění návrhu je dostupné na WWW: <http://old.hrad.cz/president/Havel/politika/zakony.html>

⁷³ Argumentace Poslanecké sněmovny je shrnuta v nálezu Ústavního soudu, publikovaného pod č. 30/1998 Sb.

odvětví práva. [...] Skutečnost, že Ústava neobsahuje speciální ustanovení o počítání času, je přirozená z hlediska komparativního i z hlediska věcného.[...]Ústavy demokratických zemí pravidelně neobsahují speciální ustanovení o počítání času, takže v tomto směru Ústava České republiky není žádnou výjimkou.

Moderní demokratická psaná ústava [...] nemůže fungovat mimo minimálního hodnotového a institucionálního konsenzu. Pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti.

V systému psaného práva má přitom obecné právní pravidlo charakter samostatného pramene práva pouze *praeter legem* (čili, pokud psané právo nestanoví jinak). I v českém právu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. Mezi tyto obecně uznávané právní principy bez jakékoli pochybnosti patří [...] v oblasti práva ústavního pravidla počítání času. Tato skutečnost ústavodárci, resp. zákonodárci nijak nebrání, aby, pokud uzná za vhodné, vymezil počítání času výslovně odlišným způsobem. V této souvislosti nutno poukázat i na rozdílnost dikce čl. 50 odst. 1 Ústavy, kdy lhůta počíná "ode dne", který je pro její plynutí rozhodný, a § 72 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, dle něhož lhůta "počíná dnem", který je pro její plynutí rozhodný. Smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety. [...]

Na straně druhé, pokud je uplatnění určitého práva, resp. pravomoci časově omezeno, je nezbytné vzít zřetel na určité skutečnosti (překážky) na straně subjektu tohoto práva či pravomoci, které, nikoli z jeho zavinění, jejich výkonu brání. Jinak řečeno, vytvořit konstrukci reálně umožňující právo, resp. pravomoc v daném časovém limitu uplatnit. Za tím účelem právní myšlení, opět již v dobách římských, vytvořilo myšlenkové konstrukce, fikce stavění lhůty (plynutí času), resp. posunutí jejího ukončení. [...]

Tato obecná právní pravidla (v daném případě právní fikce), jež jsou svojí povahou právní reakcí na praktické problémy, v evropské právní kultuře platí po

tisíciletí. Jak již bylo zmíněno, je v dispozici ústavodárce, resp. zákonodárce postupovat i jinak, v tomto případě však je povinen takový postup výslovně stanovit. Jelikož se tak v případě počítání lhůty dle čl. 50 odst. 1 Ústavy nestalo, nelze její počátek i ukončení interpretovat jinak než v souladu s obecně platnými principy. [...]

Ve prospěch uvedeného závěru svědčí i další důvod, resp. interpretační přístup, jenž v této souvislosti považuje Ústavní soud za klíčový. V situaci, kdy mezi subjekty aplikujícími Ústavu dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento spor řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, jíž se dané ustanovení týká, čili z hlediska smyslu a účelu dotčeného ústavního institutu. Tímto v posuzované věci je dělba moci mezi ústavními orgány v zákonodárném procesu. [...]

Ve stanoviscích k posuzované věci se objevuje i otázka právní povahy předmětné lhůty. Patnáctidenní lhůta dle čl. 50 odst. 1 Ústavy je lhůtou na doručení, nikoli lhůtou na "rozhodnutí", což ostatně prezident republiky ve svém návrhu na zrušení zákona č. 243/1997 Sb. ani netvrdí. Toto konstatování nic nemění na skutečnosti, že v předmětné věci, jelikož konec lhůty připadl na den pracovního klidu (sobota 28. června 1997), byl jejím posledním dnem nejbližší příští pracovní den (tj. pondělí 30. června 1997). [...]

Konečně neobstojí ani argument Poslanecké sněmovny, když deklaruje svoji připravenost na požádání Kanceláře prezidenta republiky převzít vrácený zákon i v den pracovního klidu. Pokud zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, případně jiný právní předpis neobsahuje ustanovení vymezující rozsah působení Poslanecké sněmovny i ve dnech pracovního klidu, je deklarování její připravenosti převzít, po předchozím avízu Kanceláře prezidenta republiky, vrácený zákon i v den pracovního klidu právně irelevantní.

Ze všech uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že prezident republiky zákon č. 243/1997 Sb., kterým se mění zákon ČNR č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, vrátil Poslanecké sněmovně k opětovnému projednání ve lhůtě stanovené čl. 50 odst. 1 Ústavy. Tím, že uvedený zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů bez toho, že by o jeho přijetí Poslanecká sněmovna opětovně hlasovala, došlo postupem Poslanecké sněmovny k porušení čl. 50 odst. 2 Ústavy, pročež Ústavní soud zákon č. 243/1997 Sb., kterým se mění zákon ČNR č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, zrušil.“

Tímto svým nálezením Ústavní soud vyslovil právní názor významný pro konstituování ústavního práva procesního jako zvláštního odvětví ústavního práva a k další legislativní úpravě těchto vztahů. Dle názoru V. Pavlíčka jsou přesto některé názory Ústavního soudu vyslovené tímto nálezením sporné, zejména ohledně nepsaných principů jako pramenů práva⁷⁴.

Vrátí-li tedy prezident republiky přijatý zákon do 15 dnů ode dne, kdy mu byl postoupen, rozešle se stanovisko prezidenta republiky poslancům. Předseda Poslanecké sněmovny předloží vrácený zákon Poslanecké sněmovně na nejbližší schůzi, nejdříve však za deset dnů od jeho doručení⁷⁵.

Prezident republiky disponuje vetem až do začátku opětovného projednávání zákona – může tedy zákon dodatečně podepsat a pak by se zákon nově v Poslanecké sněmovně neprojednával. Tento postup nelze uplatnit ve chvíli, kdy Poslanecká sněmovna již o vráceném zákonu hlasovala a znovu se na zákonu neusnesla. Kdyby byl totiž takový výklad přípustný, jednalo by se o značné ohrožení právní jistoty adresátů norem, protože prezident republiky by takto mohl zákon „oživit“ i po značně dlouhé době. Prezident republiky však vždy na svém rozhodnutí o vrácení zákona setrval⁷⁶.

⁷⁴ Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státopověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání. Linde Praha a.s. Praha 2008, s. 276

⁷⁵ viz § 98 JŘPS

⁷⁶ Chrástilová, B., Mikeš, P.: cit.d., s. 99

4.3 Funkčnost institutu suspenzivního veta

Nakolik je pravomoc vetovat přijatý zákon v podobě, v jaké ji zakotvuje platná Ústava, v rukou prezidenta republiky skutečně účinnou zbraní, je otázkou s nejednoznačnou odpovědí. Přestože totiž tento institut byl a je poměrně hojně využíván (bývalý prezident republiky V. Havel za dobu svého působení ve funkci vetoval celkem 27 zákonů, současný prezident V. Klaus zatím užil tohoto práva ve 39 případech⁷⁷), ve velké většině případů je prezident Poslaneckou sněmovnou přehlasován a toto veto je neúspěšné.

Příčiny určité nefunkčnosti institutu práva veta vůči přijatým zákonům je možno hledat především přímo v Ústavě. Samotný ústavní text v sobě skrývá jistý rozpor. Článek 62 písm. h) Ústavy mluví o právu prezidenta republiky vrátit přijatý zákon Parlamentu, zatímco v čl. 50 odst. 2 už je zmíněna pouze Poslanecká sněmovna a nikoli Parlament jako celek. Rovněž z § 98 odst. 2 JŘPS jednoznačně plyne, že prezident republiky přijatý zákon vrací Poslanecké sněmovně.

Pokud Poslanecká sněmovna setrvá na vráceném zákonu nadpoloviční většinou svých členů, má být zákon vyhlášen navzdory „odporu“ prezidenta republiky. V opačném případě se uplatní ústavní fikce, že zákon nebyl přijat⁷⁸.

Veto je tedy na první pohled konstruované tak, že k jeho překonání je potřeba silnější podpory poslanců než k samotnému schválení tohoto zákona – ke kterému je zpravidla třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců při třetinovém kvoru. Toto ovšem platí pouze za předpokladu, že s daným zákonem vyjádřil souhlas i Senát a nevrátil ho v rámci legislativního procesu Poslanecké sněmovně, resp. se jím vůbec nezabýval. V takovém případě pro překonání prezidentského veta skutečně ztížené podmínky nastavené jsou.

Pokud ovšem nastane situace, že Senát návrh zákona neschválí, pak aby takový návrh zákona byl přijat, musí Poslanecká sněmovna Senát přehlasovat, a to nadpoloviční většinou všech poslanců. Když poté vůči takovému zákonu uplatní

⁷⁷ Stav k 15. prosinci 2009

⁷⁸ Viz čl. 50 odst. 2 Ústavy

prezident republiky své právo veta, bude k jeho překonání opět potřeba stejná většina, jako byla potřeba k samotnému schválení tohoto zákona. V tom spatřuji jistou nelogičnost, protože veto pak v takovém případě znamená pouze nové hlasování o zákonu za stejných podmínek. Důsledkem toho je, že u kontroverzních zákonů, u kterých si komory Parlamentu jako celky byly vědomy jejich problematičnosti, je prezidentské veto v podstatě pouhou formalitou, která předpokládá opakované hlasování o něčem, na čem se již Poslanecká sněmovna navzdory různým tlakům shodla.

Poslanecká sněmovna může navíc o zákonu hlasovat ihned poté, co jí prezident republiky zákon vrátil, takže je suspenzivní charakter veta pouze eventuální. Případné zdržení před vyhlášením zákona mimo to zkracuje i pravidlo obsažené v JŘPS, které počítá s automatickým zařazením vetovaného zákona na pořad nejbližší schůze Poslanecké sněmovny, přičemž mezi vrácením zákona a hlasováním se předpokládá již výše zmiňovaná desetidenní lhůta⁷⁹.

Další skutečností, která dle mého názoru institut veta oslabuje, je ta, že o vetovaném zákonu hlasuje znovu Poslanecká sněmovna ve znění původně schváleného textu zákona. Není zde tedy dán prostor pro žádné pozměňovací návrhy, a to jak ze strany poslanců, tak ze strany samotné hlavy státu. Tady má oproti prezidentu republiky nesporně výhodnější pozici Senát, který pozměňovací návrhy vůči návrhu zákona uplatňovat může (a také to velmi často činí). Podle K. Klímy je nemožnost podávat v této fázi pozměňovací návrhy důsledkem uplatnění koncepce již přijatého zákona – zákonodárny proces ve své „kreativní části“ totiž v okamžiku, kdy je postoupen prezidentu republiky, již skončil⁸⁰.

Uplatnění veta je současně možné pouze proti zákonu jako celku, nikoli pouze proti některým jeho ustanovením. Zákon přitom často není zcela špatný jako celek, pouze obsahuje určitá ustanovení, proti kterým má prezident republiky výhrady, nebo ustanovení, která by měla být předmětem jiného zákona⁸¹. Prezident republiky v takových případech na veto zpravidla rezignuje a řeší situaci vydáním oficiálního

⁷⁹ Schorm, V.: Prezidentovo právo veta v Ústavě České republiky. In Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy. Eurolex Bohemia. Praha 2003, s. 317

⁸⁰ Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o. Plzeň 2005, s. 271

⁸¹ jedná se o tzv. jezdec

komentáře k přijatému zákonu, případně se obrací na Ústavní soud⁸². V. Havel řešil tyto situace tak, že takové zákony podepisoval tzv. s výhradou, kterou sděloval Poslanecké sněmovně formou dopisu. Tím Parlamentu dával možnost k přijetí dílčí novely zákona, která by tyto prezidentovy výhrady odstranila⁸³.

⁸² Schorm, V.: cit. d., s. 317

⁸³ K podepisování zákonů s výhradou viz blíže kapitola 5.2

4.4 Jednotlivé případy vrácených zákonů

V této kapitole podávám přehled zákonů vrácených prezidentem republiky Poslanecké sněmovně k novému hlasování, a to nejprve V. Havlem a posléze současným prezidentem republiky V. Klausem. Zároveň se snažím o shrnutí důvodů, které oba dva prezidenty republiky – bývalého i současného – k vetování jednotlivých zákonů vedly⁸⁴. Statistika je zpracována k prosinci 2009.

4.4.1 Václav Havel – 1993 až 2002

Rok	Počet přijatých zákonů celkem	Počet vrácených zákonů prezidentem republiky	Z toho úspěšně
1993	78	1	1
1994	70	2	0
1995	74	4	2
1996	37	-	-
1997	56	2	1
1998	44	2	0
1999	72	2	0
2000	151	6	0
2001	101	4	0
2002	148	4	0
celkem		27	4

⁸⁴ Plná znění odůvodnění jednotlivých uplatněných vet jsou dostupná na WWW: <http://old.hrad.cz/president/Havel/politika/zakony.html> a na WWW: <http://www.klaus.cz/klaus2/asp/default.asp?CatID=6UiePMOs&catP=10&textID=0>

Rok 1993

V roce 1993 vrátil V. Havel Poslanecké sněmovně jediný zákon, a to zákon ze dne 7. července 1993, kterým se mění a doplňuje zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění zákona č. 35/1993 Sb. Zdůvodnil to zejména jeho neústavností - do celního zákona mělo touto novelou být vneseno ustanovení o vyjímání poslanců z celní kontroly zavazadel a vylučování poslanců z povinnosti podrobit se osobní prohlídce v případech důvodného podezření, že při přestupu státních hranic ukrývají u sebe zboží, které podléhá clu. Podle Havla se jednalo o rozšiřování imunity nad rámec čl. 27 Ústavy. Zákon opětovně již nebyl schválen požadovanou kvalifikovanou většinou poslanců Poslanecké sněmovny.

Rok 1994

V tomto roce vrátil V. Havel celkem dva zákony, v obou případech bylo jeho veto Poslaneckou sněmovnou přehlasováno.

Prvním vráceným zákonem byl zákon ze dne 8. prosince 1994, kterým se mění zákon ČNR č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění zákona č. 164/1993 Sb. Důvodem pro vetování tohoto zákona bylo to, že podle V. Havla zákon ponechal vedle sebe dva různé právní režimy opravňující k výkonu stejných činností, na jejichž řádném a jednotném výkonu podle zákona č. 360/1992 Sb. byl veřejný zájem⁸⁵.

Druhým vetovaným zákonem v tomto roce byl zákon ze dne 7. prosince 1994, kterým se mění a doplňuje zákon ČNR č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění zákona č. 72/1994 Sb. a zákona č. 85/1994 Sb. Zdůvodněním bylo zrušení osvobození od správních poplatků charitativním organizacím a nadacím⁸⁶.

⁸⁵ Zákon byl posléze vyhlášen pod č. 275/1994 Sb.

⁸⁶ Zákon byl vyhlášen pod č. 273/1994 Sb. Poslanecká sněmovna však přijala usnesení, ve kterém zavázala Ministerstvo financí vypracovat vyhlášku o osvobození nadací a některých občanských sdružení od některých správních poplatků, což bylo učiněno dne 26. dubna 1995 – jedná se o vyhlášku Ministerstva financí č. 81/1995 Sb., o osvobození od správních poplatků.

Rok 1995

V tomto roce V. Havel vrátil Parlamentu postupně 4 zákony. Úspěšný přitom byl v polovině případů.

Prvním z vrácených zákonů byl zákon ze dne 19. dubna 1995, kterým se mění a doplňuje zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění zákona č. 425/1990 Sb. Prezident měl výhrady k zavedení okamžité účinnosti povinnosti výrobců opatřit tabákové výrobky novým zdravotním poučením, k čemuž jim nedal zákonodárce lhůtu k přípravě nové výroby. Tento zákon již nebyl opětovně schválen požadovanou kvalifikovanou většinou poslanců Poslanecké sněmovny.

Druhým vráceným zákonem byl zákon ze dne 20. dubna 1995, o ocenění některých účastníků národního odboje za osvobození v souvislosti s 50. výročím ukončení 2. světové války. Podle V. Havla byl tento zákon nespravedlivý a měl zásadní právní vady. Ani tento zákon již nebyl opětovně Poslaneckou sněmovnou schválen.

Třetím z vrácených zákonů v tomto roce byl zákon ze dne 27. září 1995, kterým se mění zákon ČNR č. 279/1992 Sb., o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie ČR a příslušníků Sboru nápravné výchovy ČR. Zdůvodněním bylo, že zákon prodloužil platnost z původně stanovených pěti let (tj. do 31. 12. 1996) o další čtyři roky, tedy do 31. 12. 2000. Václav Havel navrhl řešit tuto problematiku vypracováním jiné právní normy, ve které by byly trvale řešeny podmínky pro přijetí do funkcí, které je třeba chránit před zneužitím⁸⁷.

Posledním vráceným zákonem v roce 1995 byl zákon ze dne 27. září 1995, kterým se mění zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon funkcí ve státních orgánech a organizacích ČSFR, České republiky a Slovenské republiky, ve znění nálezu Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 1992, vyhlášeného dne 15. 12. 1992 v částce 116/1992 Sb. Zdůvodnění v tomto případě bylo totožné jako u zákona předchozího, tj. prodloužení platnosti o další čtyři roky (viz výše)⁸⁸.

⁸⁷ Zákon byl vyhlášen pod č. 256/1995 Sb.

⁸⁸ I tento zákon byl Poslaneckou sněmovnou opětovně schválen a vyhlášen pod č. 254/1995 Sb.

Rok 1996

V tomto roce prezident republiky nevrátil Poslanecké sněmovně k novému hlasování žádný zákon.

Rok 1997

V tomto roce vrátil V. Havel postupně dva zákony. Prvním z nich byl zákon ze dne 22. ledna 1997, kterým se mění a doplňuje zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění zákona ČNR č. 425/1990 Sb. a zákona č. 114/1995 Sb. Odůvodněním byla nepřipustná zpětná účinnosti zákona. Poslanecká sněmovna totiž zákon schválila dne 28. 2. 1997 s tím, že má nabýt účinnosti dne 1. března. Prezidentu republiky byl však tento zákon postoupen až 3. března. Václav Havel ve svém zdůvodnění upozorňoval, že takový postup je nepřipustný z hlediska právní jistoty adresátů.

Tento zákon se Poslanecké sněmovně nepodařilo opětovně schválit a uplatnila se tedy ústavní fikce, že zákon nebyl přijat. Toto byl zároveň poslední případ, kdy V. Havel se svým vetem uspěl.

Druhým vetovaným zákonem byl zákon ze dne 12. června 1997, kterým se mění zákon ČNR č. 246/1992, na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů. Prezident odůvodňoval svoje veto tím, že nesouhlasí s používáním živých zvířat při výcviku jiných živých zvířat.

Poslanecká sněmovna se usnesla, že prezident podal veto opožděně a znovu již o zákonu nehlasovala. Prezident pak podal návrh Ústavnímu soudu na zrušení tohoto zákona a Ústavní soud jeho návrhu vyhověl svým nálezem publikovaným pod č. 30/1998 Sb.⁸⁹

⁸⁹ K tomuto nálezu viz kapitola 4.2

Rok 1998

V tomto roce vrátil V. Havel Poslanecké sněmovně dva zákony. Prvním z nich byl zákon ze dne 18. března 1998, kterým se mění a doplňuje zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Důvodem pro vrácení tohoto zákona byla neurčitost jeho formulací a nebezpečí, že zákon umožní stíhání nepravých osob, především drobných konzumentů omamných a psychotropních látek⁹⁰.

Druhým vráceným zákonem byl zákon ze dne 12. května 1998, kterým se mění a doplňuje zákon ČNR č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 70/1994 Sb. a o změně a doplnění dalších zákonů. Zdůvodněním bylo vyloučení právnických osob se zahraniční majetkovou účastí a fyzických osob z organizování spotřebitelských soutěží. To by dle V. Havla mohlo ve svých důsledcích znamenat diskriminaci těchto subjektů v hospodářské soutěži a tím porušení principu rovného práva v podnikání, zakotveného v ústavním řádu České republiky (čl. 1 a čl. 25 LZPS). Zákon také obsahoval dle V. Havla další zásadní věcné a legislativní vady⁹¹.

Rok 1999

V roce 1999 vrátil V. Havel k novému hlasování dva zákony. Prvním byl zákon ze dne 19. května 1999, kterým se mění zákon č. 42/1992 Sb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Václav Havel své veto odůvodnil tím, že oprávněné osoby, v souladu s platnou právní úpravou, od roku 1992 předpokládaly, že jim po sedmi letech od schválení transformačního projektu družstva bude vydán jejich majetkový podíl v plné výši. Těsně před uplynutím této doby, kdy byl jejich podíl „zablokován“, měl být tímto zákonem režim vydávání podílů v plné výši nahrazen režimem vypořádání nároků,

⁹⁰ Zákon byl vyhlášen pod č. 112/1998 Sb.

⁹¹ Zákon byl vyhlášen pod č. 149/1998 Sb.

který podstatně zhoršuje jejich ekonomické postavení. Tím zákon porušuje jeden ze základních principů právního státu, a to princip důvěry v právo, a ve svých důsledcích oslabuje Ústavou zaručenou ochranu vlastnických práv⁹².

Druhým vetovaným zákonem byl zákon ze dne 29. července 1999, kterým se mění zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii a zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Václav Havel své veto zdůvodnil tím, že zákon stanovil ve svém § 8 odst. 1 písm. e) výjimku pro členy vlády, členy orgánů územní samosprávy, poslance, senátory, popř. jiné volené veřejné funkce. Na uvedený okruh osob se dle tohoto ustanovení nevztahovalo pravidlo, že pozastavení výkonu advokacie z důvodu vzniku pracovního nebo jiného obdobného poměru nebo jiné neslučitelné činnosti, která trvá po dobu delší čtyř let, vede k jejich vyškrtnutí Advokátní komorou ze seznamu advokátů. Poskytuje tak někomu více výhod než jinému, přičemž zavedení takového nerovného přístupu k jakékoli profesi včetně advokacie není odůvodněné a je tím pádem nepřijatelné⁹³.

Rok 2000

V roce 2000 byl V. Havel, co se týká počtu vrácených zákonů, nejaktivnější za celou dobu vykonávání prezidentského úřadu – vrátil Poslanecké sněmovně postupně celkem šest zákonů. Nutno dodat, že Poslanecká sněmovna na každém z nich setrvala.

První vráceným zákonem byl zákon ze dne 18. ledna 2000, kterým se mění zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění zákon č. 167/1998 Sb. Podle V. Havla trpěl zákon zásadními věcnými a legislativními nedostatky, které by při jeho aplikaci způsobily řadu problémů. Především šlo o § 10 odst. 5 zákona, kde je vyjádřena maximální výše poplatků způsobem, který vzbuzuje jeho pochybnosti o souladu s čl. 4 odst. 1 LZPS a s čl. 11 odst. 5 LZPS. Maximální výše je stanovena pomocí natolik neurčitých pojmů, že vyvolává nejistotu ve vztahu k občanům, jaké budou zákonné meze povinností občanů. Zákon zároveň nevytváří obcím dostatečný právní rámec pro vydávání jejich předpisů⁹⁴.

⁹² Zákon byl vyhlášen pod č. 144/1999 Sb.

⁹³ Zákon byl vyhlášen pod č. 210/1999 Sb.

⁹⁴ Zákon byl vyhlášen pod č. 37/2000 Sb.

Druhým vráceným zákonem byl zákon ze dne 23. června 2000, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Václav Havel měl zásadní výhrady k těm částem zákona, které mění volební systém do Poslanecké sněmovny stanovený čl. 18 odst. 2 Ústavy, podle kterého se volby do Poslanecké sněmovny konají podle zásad poměrného zastoupení. Smyslem takového způsobu voleb je tendence k proporcionalnímu vyjádření výsledků hlasování ve složení voleného orgánu. Jakkoliv - i z hlediska mezinárodního srovnání - jsou korekce poměrného systému akceptovatelné, nesmí se jejich zavádění dotknout podstaty a smyslu v Ústavě zakotveného systému poměrného zastoupení. Úpravy provedené zákonem však ve své komplexnosti překračují únosné meze, v nichž se lze ještě odchýlit od zásad systému poměrného zastoupení, aniž by ztratil svůj charakter⁹⁵.

Třetím zákonem, který V. Havel v tomto roce vrátil Poslanecké sněmovně, byl zákon ze dne ze dne 7. července 2000, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

Zdůvodnění bylo takové, že zákon v § 20 odst. 4 dosud stanovil: „Nárok na stálý příspěvek vzniká straně a hnutí, které získaly ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3% hlasů.“ Novela toto ustanovení pod bodem 23 doplňuje větou: „Nezíská-li strana a hnutí v následujících volbách počet hlasů potřebných k jejich zastoupení v Poslanecké sněmovně podle zvláštního předpisu, nárok na státní příspěvek nevzniká.“ Tímto zvláštním předpisem je zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v jehož § 49 se stanoví mj., že při zjišťování volebních výsledků a přidělování mandátů se nepřihlíží k politickým stranám a politickým hnutím, pro které ve volebním kraji bylo odevzdáno méně než 5% platných hlasů.

⁹⁵ Zákon byl vyhlášen pod č. 204/2000 Sb.

Novela zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách, tak se zřetelem k následujícím volbám zvyšuje hranici, kdy politická strana nebo hnutí může získat státní příspěvek na 5% platných hlasů získaných ve volbách.

Toto ustanovení považoval V. Havel za odporující čl. 5 Ústavy a čl. 22 LZPS, které zaručují volnou soutěž politických stran. Taková volná soutěž však není zaručena, jestliže politickým stranám, které získaly ve volbách méně než 5% platně odevzdaných hlasů, nárok na stálý příspěvek nevzniká⁹⁶.

Čtvrtým vetovaným zákonem byl zákon ze dne 27. října 2000, kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Zdůvodněním zde bylo to, že zákon dle V. Havla v některých svých částech neodůvodněně a v rozporu s Ústavou zasahuje do autonomního postavení České národní banky. Úprava provedená v části I. v bodě 26 zákona znamená, že Česká národní banka bude moci stanovit inflační cíl a režim kurzu české měny k cizím měnám až po dohodě s vládou. Tato součinnost vlády tak výrazně omezuje samostatnost rozhodovací pravomoci České národní banky⁹⁷.

Václav Havel dále vetoval dva zákony ze dne 25. října 2000. Prvním z nich byl zákon, kterým se mění zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů. Druhým pak byl zákon, kterým se mění zákon ČNR č. 279/1992 Sb., o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Sboru nápravné výchovy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Zdůvodněním bylo, že oba zákony V. Havel nepodepsal již v roce 1995, protože nechtěl ospravedlnit pětileté čekání na zákony o státní službě. Tím méně může po dalších pěti letech umožnit nekonečné čekání na jejich přijetí⁹⁸.

⁹⁶ Zákon byl vyhlášen pod č. 340/2000 Sb.

⁹⁷ Zákon byl vyhlášen pod č. 442/2000 Sb.

⁹⁸ Zákony byly vyhlášeny pod č. 422/2000 Sb. a č. 424/2000 Sb.

Rok 2001

V tomto roce vrátil V. Havel Poslanecké sněmovně celkem 4 zákony. Prvním z nich byl zákon ze dne 4. dubna 2001, o státním dluhopisovém programu na úhradu závazků plynoucích ze Smlouvy mezi vládou České republiky, vládou Slovenské republiky a vládou Spolkové republiky Německo o ukončení vzájemného zúčtovacího styku v převoditelných rublech a vypořádání vzájemných závazků a pohledávek, které vznikly jako saldo v převoditelných rublech ve prospěch Spolkové republiky Německo, o změně zákona č. 407/2000 Sb., o státním dluhopisovém programu na částečnou náhradu škody zemědělským subjektům postiženým suchem v roce 2000 a o změně zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

Ve svém zdůvodnění vyjádřil V. Havel zásadní nesouhlas se začleněním obsahově zcela nesouvisející novely do původně navrženého zákona. V daném případě spolu s řešením problematiky stanovených státních dluhopisových programů dochází k významným změnám výše státních příspěvků určených politickým stranám. Takovým způsobem je dle V. Havla do právního řádu vnášen zmatek a systém právním norem se stává nepřehledný a nesrozumitelný⁹⁹.

Druhým vetovaným zákonem v tomto roce byl zákon ze dne 4. dubna 2001, o dálničním obchvatu Plzně. Důvodem pro uplatnění práva veta bylo především to, že dle V. Havla se tímto zákonem vstupuje do již zahájených a neukončených správních řízení vedených podle platného právního řádu. Domníval se, že tímto způsobem mohou být v některých případech porušena práva a právem chráněné zájmy občanů, zejména důvěra v práva účastníků řízení¹⁰⁰.

Třetím případem uplatnění veta bylo vůči zákonu ze dne 17. května 2001, o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů. Václav Havel měl výhrady především k tomu, že zákon zavádí nový institut prodloužení licence v případě celoplošného televizního vysílání, a to až o dalších 12 let. Podle jeho názoru toto opatření výrazně omezuje možnost vstupu nových zájemců o provozování celoplošného rozhlasového a televizního vysílání a tím brání prosazování principu

⁹⁹ Zákon byl publikován pod č. 170/2001 Sb.

¹⁰⁰ Zákon byl publikován pod č. 168/2001 Sb.

svobodné soutěže v této oblasti a bezdůvodně omezuje ústavně zaručené právo na podnikání¹⁰¹.

Posledním vetovaným zákonem v roce 2001 byl zákon ze dne 27. listopadu 2001, o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů. Ve zdůvodnění V. Havel uvedl, že tímto zákonem se církvím znemožňuje samostatně zřizovat a provozovat vlastní zdravotnická zařízení a zařízení sociálních služeb. Zákon je vyjímá ze staletého stále živého poslání církví, které od prvopočátku spojují službu slovem (kult) a službu činem (charitu). Tomuto pojetí odpovídá úzké sepětí církví s charitativní působností, která je jejich nedílnou součástí. Schválený zákon se však v rozporu s čl. 26 odst. 2 LZPS snaží omezit působnost církví toliko na činnost kultovní a odnímá jim tak jednu složku jejich poslání¹⁰².

Rok 2002

V posledním roce své prezidentské funkce vetoval V. Havel celkem čtyři zákony. Prvním z nich byl zákon ze dne 5. února 2002 o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů.

Zdůvodněním bylo, že zákon v § 5 odst. 1 a § 8 odst. 4 zavádí nový institut náhradní rodinné péče, tzv. smluvní rodinu, která bude vykonávat výchovu a péči o dítě namísto diagnostického ústavu, kterému dítě bylo svěřeno rozhodnutím soudu. Výchova tohoto dítěte v cizí rodině se má dít na základě smlouvy mezi tímto ústavem a novou rodinou. Zákon umožňuje změnit rozhodnutí soudu o uložení ochranné výchovy nebo nařízení ústavní výchovy rozhodnutím diagnostického ústavu, který, dojde-li k názoru, že jde o zvláště odůvodněný případ, podle blíže nespecifikované smlouvy umístí dítě do smluvní rodiny. Přitom zákon neurčuje, jaký charakter má mít smlouva, co bude jejím obsahem, v jakém rozsahu budou moci být upravena práva a povinnosti, případně jaké důsledky oběma smluvními stranám a dále dítěti a jeho vlastním rodičům z toho vzniknou.

¹⁰¹ Zákon byl publikován pod č. 231/2001 Sb.

¹⁰² Zákon byl publikován pod č. 3/2002 Sb.

Z toho důvodu měl V. Havel vážné obavy, že takovéto opatření by mohlo být bez řádné zákonné úpravy zneužito. Zároveň také Úmluva o právech dítěte¹⁰³, jíž je Česká republika vázána, zakotvuje v čl. 16 ochranu dítěte před vystavením svévolnému zasahování mj. do jeho soukromého života a práva dítěte na zákonnou ochranu proti takovým zásahům. Přesun dítěte z diagnostického ústavu do smluvní rodiny je nepochybně zásahem do soukromého života dítěte. Dále čl. 4 Ústavy svěřuje ochranu základních práv a svobod soudní moci. Zde dochází k zásahu do základních práv dítěte na základě smluvního vztahu bez jakékoliv kontroly soudem¹⁰⁴.

Druhým vetovaným zákonem byl zákon ze dne 14. března 2002 o přechodném financování některých sociálně zdravotních dávek horníků¹⁰⁵.

Potřetí v tomto roce vetoval V. Havel zákon ze dne 9. dubna 2002, kterým se mění zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu. Podle zdůvodnění tohoto veta zákon obsahoval řadu koncepčních chyb. Zásadní výhradu měl V. Havel vůči faktu, že Kodex Českého rozhlasu bude schvalovat pouze Poslanecká sněmovna. Tato pravomoc by přitom měla příslušet reprezentantům politických stran, jelikož takto vzniká oprávněná obava ze zájmu politické reprezentace podmanit si nezávislá média¹⁰⁶.

Poslední V. Havlem vetovaný zákon byl zákon ze dne 13. 6. 2002, kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a o exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

Důvodem pro vetování tohoto zákona byla především skutečnost, že obsahoval novelu živnostenského zákona, od roku 1991 již padesátou šestou v pořadí. V některých případech si přitom změny týkaly stejných ustanovení. Václav Havel se i proto domníval, že navrhovatelé mají nejasnou koncepci regulace živnostenského podnikání a

¹⁰³ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.

¹⁰⁴ Zákon byl publikován pod č. 109/2002 Sb.

¹⁰⁵ K důvodům, které V. Havla vedly k vetování tohoto zákona, viz blíže poznámku č. 46. Zákon byl publikován pod č. 154/2002 Sb.

¹⁰⁶ Zákon byl vyhlášen pod č. 192/2002 Sb.

zároveň neakceptují minimální potřebu stability právního řádu. Taková legislativní praxe přitom přináší absolutní nepřehlednost a nesrozumitelnost právního řádu¹⁰⁷.

Shrneme-li důvody, pro které se V. Havel rozhodoval zákony vetovat, je zřejmé, že nejčastějším z nich byl tvrzený rozpor přijatého zákona s Ústavou, LZPS nebo s mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána. Dále se často objevoval důvod, že přijatý zákon podporuje už tak vysokou roztříštěnost právní úpravy, když obsahuje úpravu naprosto odlišných a nesouvisejících institutů a tím zasahuje do právní jistoty adresátů právních norem.

4.4.2 Václav Klaus – 2003 až prosinec 2009

Rok	Počet přijatých zákonů celkem	Počet vrácených zákonů prezidentem republiky	Z toho úspěšně
2003	86	4	0
2004	158	7	0
2005	101	8	2
2006	139	12	5
2007	65	-	-
2008	113	4	2
2009 ¹⁰⁸	81	4	0
celkem		39	9

¹⁰⁷ Vzhledem k tomu, že V. Havel vrátil zákon dne 27. června 2002, a Poslanecké sněmovně skončilo volební období již 20. června, nemohla jeho veto přehlasovat. Jednalo se o výjimečný případ, kdy veto prezidenta republiky se stalo vetem absolutním. Zákon proto nebyl vyhlášen ve Sbírce zákonů a nestal se součástí právního řádu.

¹⁰⁸ Stav k 15. prosinci 2009

Prezident republiky V. Klaus podle dostupných informací¹⁰⁹ do prosince 2009 vrátil Poslanecké sněmovně k novému hlasování celkem 39 přijatých zákonů. Podrobněji se odůvodněním vetování jednotlivých zákonů zabývám pouze v těch případech, které považuji za důležité pro celkové zhodnocení a zobecnění důvodů pro vrácení zákonů prezidentem republiky V. Klausem a dále ve všech případech, kdy byl s vetem úspěšný.

Rok 2003

V prvním roce vykonávání prezidentského úřadu vetoval V. Klaus celkem čtyři zákony. Ve všech případech byl Poslaneckou sněmovnou přehlasován.

Prvním vetovaným zákonem byl zákon ze dne 18. dubna 2003, o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (zákon o zoologických zahradách). Ze zdůvodnění plyne, že dle V. Klause šlo o typický speciální jednoúčelový zákon, který přispívá – stejně jako ostatní zákony tohoto typu – k bujení a hypertrofii celého právního řádu. Zákon dále zavádí mimořádné daňové úlevy vybrané skupině prospěšných činností a ostatní obory tak bezdůvodně diskriminuje. Dále se V. Klaus domníval, že zákon může vést k daňovým únikům¹¹⁰.

Druhým vetovaným zákonem byl zákon ze dne 6. července 2003, kterým se mění zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon se V. Klaus rozhodl nepodepsat proto, že se obával jeho závažných negativních dopadů do podnikatelského prostředí v České republice¹¹¹.

Třetím zákonem vráceným Poslanecké sněmovně byl zákon ze dne 6. listopadu 2003, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony¹¹².

¹⁰⁹ Dle údajů v systému ASPI, na základě tiskových zpráv dostupných na WWW: www.hrad.cz a www.klaus.cz, a v následující literatuře: Klaus, V.: Rok první. Projevy, články, eseje. Knižní klub. Praha 2004, Klaus, V.: Rok druhý. Projevy, články, eseje. Knižní klub. Praha 2005, Klaus, V.: Rok třetí. Projevy, články, eseje. Knižní klub. Praha 2006, Klaus, V.: Rok čtvrtý. Projevy, články, eseje. Knižní klub. Praha 2007 a Klaus, V.: Rok pátý. Projevy, články, eseje. Knižní klub. Praha 2008.

¹¹⁰ Zákon byl publikován pod č. 162/2003 Sb.

¹¹¹ Zákon byl publikován pod č. 322/2003 Sb.

¹¹² Zákon byl publikován pod č. 453/2003 Sb.

Napočtvrté vetoval v tomto roce V. Klaus zákon ze dne 8. listopadu 2003, kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů¹¹³.

Rok 2004

V roce 2004 vetoval V. Klaus postupně sedm přijatých zákonů. Prvním z nich byl zákon ze dne 15. prosince 2003, kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. V odůvodnění V. Klaus uvedl, že zákon citelným způsobem narušuje rovnováhu mezi třemi složkami státní moci – mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní, a to v neprospěch moci zákonodárné. Dále V. Klaus uvedl, že zákon bezpříkladně otevírá český právní řád zásahům cizích autorit, kterými může podle tohoto zákona být v podstatě jakýkoli mezinárodní orgán či instituce, jejímž je Česká republika členem. Český právní řád by se tak stal zranitelným i vůči nahodilým, nekoncepčním a zájmům české veřejnosti odporujícím zásahům.

Příkladem dalšího vetovaného zákona v tomto roce je zákon ze dne 14. ledna 2004, kterým se mění zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Důvodem byl zejména rozpor ustanovení tohoto zákona s LZPS, způsobený nepřiměřenými a neodůvodnitelnými požadavky na vzdělání a bezúhonnost při výkonu zemědělské činnosti¹¹⁴.

Dále vetoval prezident republiky zákon ze dne 20. února 2004, kterým se mění zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů. Důvodem zde bylo to, že zákon nepředkládala vláda, a tudíž tento návrh neprošel standardním připomínkovým řízením. Jeho obsah se však dotýká základních práv a svobod občanů, a proto by se jím vláda zabývat měla. Dále se zákonem nesouhlasil Senát, z čehož plyne, že mezi zákonodárci o tomto zákoně nepanoval konsenzus¹¹⁵.

¹¹³ Zákon byl publikován pod č. 455/2003 Sb.

¹¹⁴ Zákon byl publikován pod č. 85/2004 Sb.

¹¹⁵ Zákon byl publikován pod č. 121/2004 Sb.

Rok 2005

V tomto roce vrátil V. Klaus celkem osm zákonů. Ve dvou případech byl úspěšný. Prvním zákonem, u kterého se V. Klausovi podařilo prosadit jeho nepřijetí, byl zákon ze dne 21. ledna 2005 o hodnocení hluku v životním prostředí a o změně zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Hlavními důvody pro vrácení byl jednak vlastní obsah zákona, dále pak skutečnost, že do zákona byla účelově a neorganicky připojena část, která s ním nijak nesouvisí.

Zákon byl podle V. Klause příkladem toho, jak se náš právní řád stále více posunuje do podoby spleti direktiv, snažících se řídit lidské chování do nejmenších podrobností, s čímž se není možné smířit. Ve skutečnosti zákon jen mechanicky přepisuje různé druhy plánů a hlášení, k jejichž zpracování je náš stát v této oblasti vázán směrnicí EU. Zákon by přinesl značné administrativní nároky spojené s byrokratickým sledováním, plánováním, a podáváním zpráv orgánům Evropské unie. Také by přinesl náklady veřejným i soukromým subjektům, aniž by řešil na úkor čeho a z jakých zdrojů budou tyto náklady financovány.

Dalším problémem dle V. Klause bylo to, že až v průběhu projednávání návrhu tohoto zákona v Parlamentu do něj byla zcela neorganicky připojena Část druhá, týkající se právní formy nemocnic.

Prezident republiky dále v tomto roce vetoval zákon ze dne 6. ledna 2005, kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů). Důvodem byl tvrzený rozpor tohoto zákona s čl. 40 Ústavy. Zákon totiž obsahoval přímou novelu zákona o volbách do obecních zastupitelstev a přímou novelu zákona o volbách do krajských zastupitelstev. Zákon by zamítnut Senátem. Podle čl. 40 Ústavy je k přijetí volebního zákona třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou i Senátem¹¹⁶.

¹¹⁶ Zákon byl publikován pod č. 96/2005 Sb.

Druhým úspěšně vetovaným zákonem ve stejném roce byla novela zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Jako důvod pro vrácení tohoto zákona prezident republiky uvedl, že Poslanecká sněmovna návrh zákona schválila jen těsnou většinou a Senát s ním – svým důrazným zamítnutím zákona, nikoli jeho pouhým vrácením Poslanecké sněmovně – vyjádřil svůj kategorický nesouhlas. U trestněprávních norem, které jsou jedním z pilířů právního řádu, je přitom dle V. Klause třeba, aby byla shoda obou komor.

Dále V. Klaus uvedl, že zákon mění tradiční chápání pojmu spravedlnosti a práva vůbec. Dosavadní princip, že každý pachatel má být potrestán, by přestal platit, čímž by došlo k oslabení vnímání státu jako garanta spravedlnosti. V případě přijetí tohoto zákona by existovala možnost, aby pachatelé závažné kriminální trestné činnosti nebyli za svoje činy potrestáni a aby mohli kalkulovat s možností, že jim jejich činy budou tolerovány. To by mohlo dle V. Klause přispět k destabilizaci dosavadního právního vědomí.

Rok 2006

V roce 2006 vetoval V. Klaus dohromady dvanáct zákonů, z toho v pěti případech byl úspěšný. Prvním úspěšně vetovaným zákonem byl zákon ze dne 25. dubna 2006, kterým se mění zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

Ve zdůvodnění V. Klaus uvedl, že nesouhlasí s tím, že podnikání ve filmovém průmyslu, který je standardním obchodním odvětvím, je veřejným statkem, který by měl být financován z veřejných zdrojů. Nevidí důvod, proč by podnikatelé v kinematografii měli být jako jediní takto privilegováni oproti jiným, srovnatelným oborům. A pro případ, že by něco takového bylo připuštěno, bylo by třeba přemýšlet velmi zodpovědně jak o zdrojích předmětného státního fondu, tak o objemu finančních prostředků, které bude mít k dispozici a dále o co nejkorektnějším způsobu rozdělování těchto finančních prostředků. Zákon se ovšem dle názoru V. Klause nad žádnou z těchto věcí nezamýšlel vůbec, natož zodpovědně.

Podruhé byl V. Klaus v tomto roce úspěšný s vetem zákona ze dne 23. května 2006, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Důvodem vrácení tohoto zákona bylo to, že zákon *de facto* prováděl zákaz souběhu funkce starosty či hejtmána s funkcí poslance či senátora. Zákon by navíc způsobil i to, že by starostové a členové rad obcí nesměli být členy rad kraje. Pro zákaz souběhu těchto funkcí přitom V. Klaus neshledával žádný důvod.

Třetím úspěšně vetovaným zákonem byl zákon ze dne 23. května 2006, o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů. Svoje veto zdůvodnil prezident republiky tím, že zákonem nebyl naplněn záměr, s jakým ho zákonodárci přijímali. Tímto záměrem bylo zrovnoprávnění vztahů mezi obchodními řetězci a jejich dodavateli a zabránění údajnému zneužívání ekonomické síly v dodavatelsko – odběratelských vztazích. K uskutečnění tohoto záměru zákon ovšem dle V. Klause vést nemohl.

Čtvrtým případem úspěšně vráceného zákona byl zákon ze dne 23. května 2006, o náhradním výživném a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o náhradním výživném). Přijatá právní úprava dle V. Klause vedla nesprávným směrem, protože snižovala zodpovědnost rodičů za jejich závazky a přenášela je na společnost a daňové poplatníky¹¹⁷.

Pátým případem úspěšně vetovaného zákona byl zákon ze dne 23. května 2006, kterým se mění zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Důvodem pro vetování tohoto zákona byl především fakt, že zákon obsahoval rozsáhlou novelu devíti dalších zákonů, včetně zákonů o zdravotních pojišťovnách a lékařských komorách, které upravují režim uzavírání smluv s pojišťovnami a režim dohodovacího řízení. Tyto změny považoval V. Klaus za nepřijatelné. Ani v tomto případě se Poslanecké sněmovně nepodařilo veto prezidenta republiky přehlasovat.

¹¹⁷ Václav Klaus vrátil tento zákon Poslanecké sněmovně dne 8. 6. 2006. Volební období ovšem Poslanecké sněmovně skončilo již 5. 6. 2006, a tudíž již o tomto zákoně nemohla znovu hlasovat. Nastala zde tedy podobná situace jako v roce 2002, kdy se veto prezidenta republiky stalo vetem absolutním - viz poznámka č. 86.

V roce 2006 vetoval V. Klaus dále například zákon ze dne 26. ledna 2006, o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů. Důvodů pro vrácení tohoto zákona uvedl prezident republiky celou řadu. Na prvním místě byl uveden ten, že faktické partnerství osob stejného pohlaví existuje a existovalo odjakživa a v České republice došlo k vytvoření natolik bezproblémového prostředí pro takto žijící menšinu, takže není nutné tento faktický stav legalizovat. Zákon s sebou dle V. Klause přináší navíc řadu problémů, způsobených nejasnostmi v terminologii zákona. Dále také zasahuje do dalších, s problematikou registrovaného partnerství nesouvisejících zákonů¹¹⁸.

Rok 2007

V roce 2007 nevrátil prezident republiky Poslanecké sněmovně k novému hlasování žádný přijatý zákon.

Rok 2008

V roce 2008 vetoval prezident republiky čtyři zákony. Ve dvou případech se uplatnila ústavní fikce, že zákon nebyl přijat. Prvním takovým případem byl zákon ze dne 5. února 2008, kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Zdůvodněním bylo především to, že Poslanecká sněmovna a Senát měly na tento zákon zcela opačný názor. Zatímco Poslanecká sněmovna se zákonem vyslovila souhlas, Senát ho zcela jednotně vrátil zpět. Navíc v klíčové sporné věci zákona zastávala nesouhlasný názor i vláda a ministr zemědělství.

Druhým vetovaným zákonem v roce 2008 byl zákon ze dne 22. dubna 2008, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Václav Klaus považoval novelu za nesystémovou, nedomyšlenou, nepřehlednou, málo srozumitelnou a svými důsledky jdoucí proti soukromí nemalého počtu bezúhonných občanů České republiky¹¹⁹.

¹¹⁸ Zákon byl publikován pod č. 115/2006 Sb.

¹¹⁹ Zákon byl publikován pod č. 216/2008 Sb.

Václav Klaus vetoval dále v roce 2008 zákon ze dne 28. dubna 2008, o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon). I v tomto případě Poslanecká sněmovna na přijatém zákoně nesešla a uplatnila se tak fikce, že zákon nebyl přijat. Zdůvodněním pro vetování tohoto zákona bylo zejména to, že zákon neobsahuje nic, co by bylo pro české právo zásadně nové. Většinu věcí, které byly v zákoně uvedeny, dle V. Klause již stávající právní normy obsahují – a to i na úrovni ústavní. Zákaz diskriminace je obsažen v LZPS, dále i v celé řadě mezinárodních smluv, které mají přednost před zákonem, což činí z tohoto zákona jen jakousi antidiskriminační příručku, shrnující obsah dalších zákonů.

Ve stejném roce V. Klaus vrátil Poslanecké sněmovně k novému hlasování dále zákon ze dne 11. srpna 2008, kterým se mění zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Václav Klaus považoval tento zákon za koncepčně chybný a vzhledem k diskutabilním přínosům za neúměrně nákladný a vysoce zatěžující podnikání a soukromý sektor v míře, jakou náš dosavadní právní řád nezná¹²⁰.

Rok 2009

V roce 2009¹²¹ vetoval V. Klaus celkem čtyři zákony. Prozatím ve třech případech byl přehlasován Poslaneckou sněmovnou a zákon tak byl přijat¹²².

Prvním zákonem, který V. Klaus vrátil v tomto roce Poslanecké sněmovně k novému hlasování, byl zákon z 9.7.2009, o podpoře hospodářského růstu a sociální stability. Václav Klaus odůvodnil své veto tak, že se dle něj jedná o zákon, který je diskriminační, nesystémový, s mnohými legislativními chybami a v konečném důsledku s velmi nejistým pozitivním účinkem. Příkladem legislativního omylu je v něm dle V. Klause obsažená novela zákona o dani z příjmů, která mimo jiné obsahuje úpravu týkající se mimořádných odpisů hmotného majetku, která je zcela identická s úpravou

¹²⁰ Zákon byl publikován pod č. 371/2008 Sb.

¹²¹ Stav k 15. prosinci 2009

¹²² O zatím posledním vetovaném zákoně, tedy o zákoně ze dne 1. prosince 2009, kterým se mění zákon č. 211/2000 Sb., o státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb. o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, Poslanecká sněmovna k datu odevzdání této práce ještě opětovně nehlasovala.

obsaženou v samostatné novele zákona o dani z příjmů schválené navíc na stejné schůzi Parlamentu. Duplicitní ustanovení tohoto typu zaplevelují dle V. Klause nás, už tak velmi nepřehledný, právní řád.

Problémem formálního typu je i to, že chybí doprovodné předpisy. V případě novely zákona o odpadech není zřejmé, zda při splnění podmínek daných zákonem žadateli nárok na státní příspěvek vůbec vznikne či nikoliv. Zákon předpokládá vydání vládního nařízení, kterým mají být stanoveny náležitosti žádosti o příspěvek a podrobnosti jeho poskytování. Takové vládní nařízení by mělo nabýt účinnosti tentýž den jako zákon, k jehož provedení má být vydáno. To se nestalo. Podmínky pro získání státního příspěvku by nepochybně měly být známy předem.

Věcně nejproblematictější prvkem tohoto zákona je dle V. Klause zavedení státního příspěvku při vyřazení automobilu (neboli tzv. šrotovné), jako součást novely zákona o odpadech. Toto opatření považuje V. Klaus za vysoce diskriminační, a to z toho důvodu, že upřednostňuje průmysl na úkor jiných sektorů hospodářství a v rámci něj dává přednost krátkodobým zájmům několika silných podniků automobilového průmyslu na úkor jiných odvětví a firem, které nemají tak silné lobbyistické zázemí. Tato podpora deformuje trh odvětvově a navíc představuje jen krátkodobé přesunutí poptávky v čase. Její efekt je vysoce diskutabilní. Nelze například zaručit, že občané nevyužijí daný příspěvek na nákup vozidel vyráběných mimo ČR. Český daňový poplatník by tím dotoval automobilový sektor v cizí zemi.

Došlo by tím také k selektivnímu omezení skupiny příjemců – mohou žádat jen nepodnikající občané, což nadále snižuje možný pozitivní efekt na výrobu. Zákon tak dle V. Klause zavádí neblahý precedens, a to může vyvolat tlak ostatních odvětví na obdobný způsob podpory.

Další problém spatřuje V. Klaus v tom, že tento zákon nebyl předložen vládou. Neprošel standardním připomínkovým řízením a navíc neobsahuje žádnou seriózní ekonomickou analýzu navrhovaných opatření, ač je evidentní, že bude přinášet negativní dopady na veřejné rozpočty. Z výsledku hlasování je také zřejmé, že nad danými opatřeními nepanuje silná politická podpora. Pro zákon hlasovalo jen 82

poslanců, v Senátu se pro zákon vyslovilo jen 31 senátorů. Se zákonem vyslovila rovněž nesouhlas předchozí vláda¹²³.

Druhým vráceným zákonem byl pak zákon ze dne 25.9.2009, o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití.

Dle V. Klause je zákon zcela nevhodným regulačním zásahem do vztahů mezi dodavatelem a odběratelem na maloobchodním trhu. Vymyká se všem dosud zavedeným legislativním zvyklostem a vykazuje řadu legislativních nedostatků. Podle původního návrhu skupiny poslanců měl problematiku potenciálního zneužívání tržní síly upravit „etický kodex“, který by povinně vypracovávaly jednotlivé obchodní řetězce a na jehož dodržování by dohlížel Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Namísto toho byl přijat zákon, do něhož byla pozměňujícím návrhem vložena desetistránková příloha zákazů a regulací.

Vláda vyslovila s různými verzemi návrhů tohoto zákona opakovaně nesouhlas a upozorňovala, že nebyla provedena ekonomická analýza odhadu nákladů a přínosů navrhované regulace.

Zákon kritizoval i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Svaz obchodu a cestovního ruchu, Vysoká škola ekonomická v Praze a další. Zákon neposkytuje dle V. Klause ochranu před možným zneužitím ekonomické síly obchodních řetězců. Bez ohledu na platnost jiných zákonů ukládá zákazy, které představují nepřiměřený zásah do smluvní volnosti, a zasahuje do již platných právních předpisů. To platí především o jeho vztahu k zákonu o ochraně hospodářské soutěže, k němuž by měl být – podle důvodové zprávy – zvláštním předpisem.

Obsah nového zákona a v něm použité metody regulace však vedou opačným směrem. V zákoně se objevují již zrušené pojmy (např. v příloze č. 4 se ještě šestnáct let po jejím zrušení upravuje pravidlo o dani z obratu). Obsahuje nejasné a zavádějící pojmy a formulace.

Největší nebezpečí ovšem vidí V. Klaus v dopadu na spotřebitele. V případě platnosti tohoto zákona hrozí zvýšení cen i zúžení nabízeného sortimentu, protože obchodníci se velmi pravděpodobně budou snažit vyhnout dopadům zákona a raději

¹²³ Zákon byl publikován pod č. 326/2009 Sb.

budou nakupovat jen u velkých výrobců a dávat přednost dovozům před nákupy u domácích producentů.

Zákon dále dle V. Klause porušuje principy hospodářské soutěže, vytváří ochránářský systém, omezuje možnost vyjednávání, porušuje důvěrnost obchodních jednání a ve svém dopadu sníží možnosti uplatnění malých českých dodavatelů, kvůli kterým byl zákon navržen¹²⁴.

Třetím zákonem, vůči kterému uplatnil prezident republiky V. Klaus v roce 2009 své právo suspenzivního veta, je zákon ze dne 8.10.2009, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

Jde o novelu, která stojí dle V. Klause proti zájmům většiny občanů a která ve svém důsledku nepřispěje ani k zamýšlenému zvýšení kvality ochrany životního prostředí.

Jde již o osmou změnu během osmi let platnosti tohoto zákona. Jádro novely tkví především v novém znění § 23 odst. (10). Z něho plyne, že pokud vyjmenované zájmové subjekty podají ve stanovených lhůtách své vyjádření, mohou se domáhat zrušení navazujícího správního rozhodnutí o povolenacím řízení staveb, které obsahuje výsledky procesu posuzování vlivu na životní prostředí EIA. Tato změna představuje dle názoru V. Klause nepřijatelný průlom do dosavadní koncepce soudnictví.

Zatímco současný stav umožňuje žalovat pouze nezákonnost procesu EIA, novela umožňuje, aby mohlo být žalováno rozhodnutí samotné. Možnost soudního přezkumu závěrečného stanoviska budou mít nově i jiné subjekty než jen účastníci daného správního řízení. Nyní se tyto nejrůznější iniciativy budou moci navíc obrátit na správní soud s jakoukoliv námitkou, dokonce i proti již mnohaletému ukončenému řízení se žádostí o opakování celého procesu i k zastavení stavby samotné.

Novelizace zákona byla vyvolána řadou stížností občanských sdružení k orgánům EU na údajně příliš malou účast iniciativ, jejichž předmětem je životní prostředí, při procesu posuzování staveb v našem právním řádu. Pravdou je, že na rozdíl od jiných zemí Evropské unie mají v České republice nejrůznější iniciativy možnost

¹²⁴ Zákon byl publikován pod č. 395/2009 Sb.

účastnit se veřejného projednávání územního a stavebního řízení včetně podávání soudních žalob.

Sporná je dle V. Klause úprava doby platnosti již vydaných stanovisek EIA, kde dochází k prodloužení ze dvou na pět let. Již dnes zbytečně nesmírně komplikovaný zákon o posuzování vlivů na životní prostředí způsobuje neúměrné protahování výstavby a bývá nepřekonatelnou překážkou pro stavbu nových významných a potřebných staveb. Po schválení novely hrozí průtahy ještě delší, než jsou při povolování staveb dnes (například u připravované dostavby jaderné elektrárny Temelín).

Václav Klaus ve svém odůvodnění upozornil i na nestandardní způsob předložení a schválení zákona v Poslanecké sněmovně. Obdobná úprava již byla jednou projednávána, ale počátkem roku 2009 ve třetím čtení zamítnuta. Ministerstvo životního prostředí předložilo úpravu znovu ve chvíli, kdy se poslanci mohli domnívat, že jde o jejich poslední jednání, a nevěnovali zákonu dostatečnou pozornost, k čemuž přispělo i to, že jej projednávali podle § 90 JŘPS, a tedy schvalovali již v prvním čtení. O nízké pozornosti poslanců svědčí i velmi malá účast při projednávání novely a její slabá podpora (pro 65, proti 13 poslanců). Václav Klaus je přesvědčen, že i přes nebezpečí rozhodnutí Evropského osudního dvora v neprospěch České republiky je zde stále dostatečný časový prostor, aby případný nový návrh zákona byl řádně a důkladně projednán v obou komorách Parlamentu a prošel standardní schvalovací procedurou.

Prozatím posledním zákonem, vůči kterému uplatnil V. Klaus své právo suspenzivního veta, je zákon ze dne 1. prosince 2009, kterým se mění zákon č. 211/2000 Sb., o státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

V tomto případě odůvodnil V. Klaus své veto zejména tím, že jde o novelu zákona, která zakládá od roku 2011 automatický nárok Státního fondu rozvoje bydlení na dotace ze státního rozpočtu. To je dle V. Klause nepřijatelné zavedení další nárokové položky do výdajů státního rozpočtu, která není odůvodnitelná systémově ani ekonomicky.

Dle V. Klause je v současné situaci našich veřejných financí zákonné zavádění dalších výdajových automatů v rozpočtu neospravedlnitelné. Státní podpora rozvoje

bydlení může být dle názoru V. Klause prioritou hospodářské politiky, nikoliv však prioritou absolutní, která by ospravedlnila zavedení trvalého automatického nároku na profinancování bez ohledu na reálné možnosti státního rozpočtu. Nelze přijmout představu, že jeden státní fond z mnoha bude mít ze zákona zaručeny prostředky, jejichž potřebu si sám stanoví.

Novelu zákona nelze podle V. Klause obhájit ani poukazováním na její ekonomicky stimulační a protikrizový charakter - tím by snad bylo možno argumentovat v období hospodářské krize. Zákon však vstoupí v účinnost až od roku 2011, kdy lze oprávněně předpokládat, že hlavní prioritou naší hospodářské politiky nebude fiskální stimulace ekonomiky, ale naopak úsilí radikálně snížit rozpočtové deficity a dostat jejich výši na ekonomicky akceptovatelnou a financovatelnou úroveň. Tento zákon by dle V. Klause působil ve zcela opačném směru.

Dalším důvodem vetování bylo i to, že k poslaneckému návrhu novely tohoto zákona vyjádřila své negativní stanovisko i vláda, která poukázala na jeho rozpor s platnými rozpočtovými pravidly, jeho diskriminační charakter vůči ostatním mimorozpočtovým fondům a na možné problémy s Evropskou komisí, která by toto řešení mohla považovat za nedovolenou veřejnou podporu. Současně vláda avizovala záměr navrhnout alternativní řešení.

Mám-li shrnout důvody, pro které se prezident republiky V. Klaus rozhodl vetovat přijaté zákony, musím konstatovat, že tyto důvody jsou ve většině případů shodné jako u bývalého prezidenta republiky V. Havla. Je jimi tvrzený rozpor s Ústavou, LZPS, nebo s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána. Častým důvodem je také tvrzená nejednotnost přijaté právní úpravy, kdy zákon obsahuje navzájem nesouvisející ustanovení, což přispívá k roztříštěnosti právního řádu jako celku.

Na druhou stranu se lze u V. Klause setkat často i s důvody, které se u jeho předchůdce neobjevovaly buď vůbec, nebo jen velmi sporadicky. Takovým důvodem je především neexistence konsenzu ohledně přijaté právní úpravy mezi oběma komorami Parlamentu. Dále se u V. Klause lze často setkat s názorem, že nová právní úprava by měla nepříznivý vliv na ekonomiku České republiky.

Osobně se domnívám, že současný prezident V. Klaus klade ve svých zdůvodněních mnohem více než bývalý prezident republiky V. Havel důraz na své osobní názory a postoje k dané právní úpravě.

4.5 Jak prezidentské veto zefektivnit – úvahy

Ze všech důvodů uvedených výše se domnívám, že suspenzivní veto prezidenta republiky ve stávající podobě není ústavním institutem, který by byl příliš funkční. Přehled vrácených zákonů v kapitole 4.4 svědčí o úspěšnosti, resp. spíše neúspěšnosti jeho uplatnění – Václav Havel vetoval během výkonu prezidentského úřadu celkem 27 zákonů, z čehož byl úspěšný pouze ve 4 případech, naposledy v roce 1997.

Současný prezident republiky V. Klaus dosud vetoval celkem 39 zákonů a úspěšný byl zatím devětkrát. Od roku 1993 bylo tedy celkem doposud vetováno 66 zákonů, z toho pouze 13 úspěšně. To z tohoto prezidentova oprávnění činí víceméně pouhé politické gesto spíše než prostředek regulace normotvorby.

Nabízí se tedy úvaha, jestli a případně jak by bylo možné tento institut oživit. Toho by zřejmě nešlo docílit bez změny Ústavy. Osobně bych viděla možnosti několik.

Právo veta by se například dalo posílit tím, že o vráceném zákonu prezidentem republiky by nehlasovala pouze Poslanecká sněmovna, ale i Senát. Tím by mohlo dojít ke zhodnocení podílu Senátu i prezidenta republiky na konečné podobě zákonodárství.

V praxi by to znamenalo nutnost promítnutí znění čl. 62 písm. h) Ústavy do jejího čl. 50. O vráceném zákonu by tak znovu hlasovaly obě komory Parlamentu s tím, že pokud by byl v jedné z nich k přehlasování prezidentova veta (nejspíše nadpoloviční většinou všech členů té které komory) nedošlo, uplatnila by se fikce, že zákon nebyl přijat.

Taková změna by výrazným způsobem posílila Senát a umožnila by vetu plnit funkci regulace zákonodárství v tom směru, že by politicky či jinak nežádoucí zákony nemusely projít tak snadno jako dříve¹²⁵. V úvahu přichází také možnost zvýšení kvalifikované většiny potřebné pro přehlasování prezidentského veta.

¹²⁵ Schorm, V.: Prezidentovo právo zákon nepodepsat a vrátit Parlamentu. In *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Masarykova univerzita v Brně. Brno 2004, s. 82

Při přípravě Ústavy věnovala značnou pozornost úpravě prezidentského veta vládní expertní komise, zejména tomu, jaká většina Poslanecké sněmovny může veto prezidenta přehlasovat a jakých návrhů se může veto týkat. Návrh obsahoval ustanovení, podle kterého by pro přehlasování prezidentova veta byla potřeba třípětinová většina všech členů obou komor Parlamentu. Toto ustanovení bylo změněno do stávající podoby ústavněprávním výborem České národní rady¹²⁶.

Další možnou cestou k posílení a zefektivnění práva veta by mohlo být, pokud by prezident republiky měl možnost k zákonu, který hodlá Parlamentu vrátit, uplatnit pozměňovací návrhy, resp. měl by mít možnost vrátit Parlamentu k novému hlasování i jen část zákona – tu, ke které má výhrady, popř. část nebo celý zákon vrátit nikoli pouze k novému hlasování, ale k novému projednání s možností uplatňovat pozměňovací návrhy. Taková změna by ovšem musela být řádně promyšlena a zakotvena tak, aby se z práva veta nestala samoučelná zbraň v rukou prezidenta sloužící k pouhému zdržování přijetí předpisu, který by se hlavě státu nelíbil, a legislativního procesu jako takového.

Jednotlivé možnosti by se též daly kombinovat tak, aby institut veta plnil svoji optimální funkci v rámci zákonodárného procesu. Primárním cílem by přitom v každém případě samozřejmě nemělo být samoučelné posilování prezidentských pravomocí, ale zlepšení kvality přijímaných zákonů a tím právního řádu jako celku.

¹²⁶ Hendrych, D., Svoboda, C. a kol.: Ústava České republiky. Komentář. C. H. BECK. Praha 1997, s. 75

5 Podepisování zákonů prezidentem republiky

5.1 Význam podpisu prezidenta republiky

Prezident republiky podle čl. 51 Ústavy podepisuje přijaté zákony¹²⁷. Jako zásadní se jeví otázka, jaký má tento jeho podpis pod přijatým zákonem význam. Obecně vzato je možností několik – podpis může mít jednak význam sankce, dále přichází v úvahu význam promulgační, a konečně může mít podpis i pouze formální význam.

Povahu sankce měl podpis hlavy státu pod zákonem především v minulosti, v monarchické formě vlády. Tato sankce spočívala ve svobodné vůli hlavy státu udělit nebo odepřít souhlas k zákonodárnému usnesení parlamentu. Odepření tohoto souhlasu mělo povahu absolutního nebo suspenzivního veta. Dnes podpis sankční povahu nemá (republikánský model sankci jako nepatřičnou „zavrh“), je pouze součástí závěrečné fáze legislativního procesu.

Od sankce zákona se odlišuje jeho promulgace. Promulgace je aktem, kterým hlava státu zjišťovala a ověřovala legalitu přijetí zákona a slavnostním způsobem stvrzovala, že to, co nařizuje vykonávat jako zákon, je skutečně usnesením parlamentu, tj. usnesením přijatým při dodržení všech náležitostí, které ústava pro takové usnesení předepisuje. Na rozdíl od sankce byla promulgace chápána především jako panovníkova či prezidentova povinnost a byla vyžadována ke všem zákonům. Jelikož však sankce i promulgace byly vykonávány stejným orgánem, vystupovaly navenek jako jediný akt – promulgační formule zpravidla vyjadřovala také udělení sankce. Poté, co hlava státu zákon sankcionovala (promulgovala), nařídila jeho vyhlášení – publikaci¹²⁸.

Promulgace (z latinského *promulgatio* = uveřejnit, vyhlásit, prohlásit) znamená právo nebo povinnost zjišťovat projev vůle moci zákonodárné, a to formou oficiálního prohlášení hlavy státu, že podmínky stanovené právním řádem pro vznik zákona byly splněny, a zákon tak byl usnesen způsobem stanoveným ústavou i jednacím řádem parlamentu.

¹²⁷ Čl. 51 Ústavy: Přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády.

¹²⁸ Pavlíček, V. a kol.: cit. d., s. 466

Promulgací se osvědčuje legalita zákonodárského procesu a pravost (autentičnost) zákonodárského textu. Promulgační formule bývá uvedena v záhlaví zákona slovy „parlament se usnesl na tomto zákoně“. V těch ústavních systémech, kde je promulgace výslovně zakotvena, tvoří vedle vlastního projednání a schválení zákona zákonodárným sborem, spolu s publikací zákona, samostatný institut zákonodárského procesu. Pokud však orgán nadaný promulgačním právem není současně vybaven právem veta, má promulgace jen omezený, formální charakter¹²⁹.

Odpoověď na otázku, zda má podpis prezidenta republiky promulgační význam podle platné Ústavy, se zdá být nejednoznačná. Podle převažujícího názoru odborníků na ústavní právo¹³⁰ mu ovšem v současné době tento význam přiznat nelze.

Spory o promulgační význam podpisu prezidenta republiky se vedly už v období platnosti Ústavní listiny. Prof. Hoetzl, který byl označován za „vědeckého tvůrce“ Ústavní listiny, a F. Weyr shodně promulgační význam podpisu odmítali, opačný názor na věc zastával např. B. Baxa a J. Krejčí – podle něj podpis znamenal určité osvědčení právní existence zákona a nikoli projev souhlasu se zákonem anebo jen pouhou formalitu¹³¹. Pro tento výklad svědčil i fakt, že v období platnosti Ústavní listiny prezident podepisoval i zákony, které předtím vetoval. Proti tomuto významu prezidentova podpisu naopak svědčilo to, že prezident podepisoval i ty zákony, se kterými nesouhlasil z důvodu, že při jejich přijímání nebyly dodrženy procesní předpisy, a byl přesto parlamentem přehlasován.

Osobně se domnívám, že v současnosti podpis prezidenta republiky pod přijatým zákonem promulgační význam nemá. I v případě, že bychom připustili úmysl ústavodárce promulgační význam podpisu dát, dochází k devalvací tohoto úmyslu v okamžiku, kdy je možné, aby i takový zákon, který prezident republiky vůbec nepodepíše, byl přesto vyhlášen a platil.

Když je nadto pro takový postup opora přímo v zákoně¹³², nelze podle mého názoru o promulgačním významu podpisu vůbec hovořit. Určitý význam by prezidentovu podpisu šlo přiřknout jedině ve chvíli, kdyby prezident republiky

¹²⁹ Klíma, K. a kol.: Encyklopedie ústavního práva. ASPI, a.s. Praha 2007, s. 494

¹³⁰ Promulgační význam podpisu prezidenta republiky vylučují např. V. Pavlíček, V. Schorm a další

¹³¹ Krejčí, J.: Promulgace zákonů. Nakladatelství Vesmír. Praha 1926, s. 239

¹³² Viz § 107 odst. 3. JŘPS, k této problematice viz další výklad v kapitole 5.2

podepisoval skutečně všechny zákony – tedy i ty, které vetoval, a Poslanecká sněmovna toto veto přehlasovala.

V některých evropských zemích je přitom promulgace zakotvena přímo v ústavě. Základní zákony přitom vychází z ústavních tradic, z různých ústavních vzorů, jakož i z politických potřeb aktuálních v době přijímání základních zákonů. Jedná se např. o ústavu Belgie (čl. 109), Francie (čl. 10), Irska (čl. 25) nebo Rakouska (čl. 47).

Výslovně se s promulgačním účinkem podpisu hlavy státu počítá i v ústavě Spolkové republiky Německo. Spolkový prezident podle čl. 82 Základního zákona zákony vyhotovuje (*Ausfertigung*) a vyhlašuje (*Verkündung*), přičemž vyhotovení je obdobou promulgace. Spolkový prezident je tak současně oprávněn i povinen přezkoumat, zdali text předložený mu k podpisu jednak odpovídá textu usnesenému zákonodárným sborem, jednak zda byl přijat v souladu s ústavní procedurou, a v závislosti na tom takový zákon buď podepsat, nebo podpis odepřít. Odepření podpisu znamená překážku vyhlášení – co do důsledku tak vlastně jde o obdobu absolutního veta, a to do doby odstranění vad¹³³.

5.2 Podpis prezidenta republiky jako jeho ústavní povinnost

Podle čl. 51 Ústavy přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády, a to v tomto pořadí. Podpis každého z těchto ústavních činitelů má přitom odlišný význam.

Nejprve připojuje podpis předseda Poslanecké sněmovny a poté prezident republiky. Ten ovšem může uplatnit právo suspenzivního veta a zákon do patnácti dnů Poslanecké sněmovně s odůvodněním vrátit k novému hlasování. V případě, že Poslanecká sněmovna na vráceném zákonu setrvá, pak se v souladu s § 107 odst. 3 JŘPS tento zákon již prezidentu republiky k podpisu nepředkládá, ale zasílá se rovnou

¹³³ Klokočka, V.: Ústavní systémy evropských států. 2. aktualizované a doplněné vydání. Linde Praha, a.s. Praha 2006, s. 199

k podpisu předsedovi vlády¹³⁴. Skutečnost, že Poslanecká sněmovna opětovně o zákonu hlasovala a setrvala na něm, je pak publikována ve Sbírce zákonů ve formě usnesení¹³⁵.

Tento postup vyvolává značnou polemiku. Podle čl. 51 Ústavy přijaté zákony podepisuje prezident republiky a není zde připuštěna žádná výjimka. Toto ustanovení jednak navazuje na čl. 50 Ústavy, který umožňuje prezidentu republiky využít právo veta, a který řeší jeho překonání Poslaneckou sněmovnou (tedy podle umístění v textu Ústavy prezident republiky buď zákon podepíše, nebo vrátí, v případě vrácení na něm Poslanecká sněmovna může setrvat, a pak následuje ústavní direktiva, kdo zákony podepisuje), jednak z dikce slibu prezidenta republiky plyne, že prezident republiky slibuje zachovávat Ústavu a zákony – tedy i ty, k nimž měl výhrady a vrátil je Poslanecké sněmovně, pokud jeho veto bylo přehlasováno. Podpisem pod zákon též bere prezident republiky na vědomí, že zde takový zákon je, a že mu z něj plyne povinnost (byť bez bezprostřední sankce) se jím řídit¹³⁶.

Ústavnost §107 odst. 3 JŘPS zatím zpochybněna nebyla, přestože dle mého názoru v rozporu s Ústavou zřejmě je. Ústava totiž jednoznačně předpokládá, že prezident republiky podepisuje každý zákon.

JŘPS v tomto ustanovení kodifikoval praxi, se kterou započal bývalý prezident republiky V. Havel. Ten odmítal podepsat vetované a přehlasované zákony, domnívaje se patrně, že podpis je výrazem jeho souhlasu s obsahem zákona. Poslanecká sněmovna mu poté opakovaně zákon k podpisu už nepředkládala a vycházela přitom z předpokladu, že prezident republiky nepodepisuje to, s čím nesouhlasí.

Podle názoru J. Jirásky¹³⁷ byla ovšem skutečným důvodem, proč nebyly opakovaně předkládány právní předpisy V. Havlovi k podpisu, spíše obava, že by prezident republiky mohl v podstatě publikaci zákona v takovém případě zcela vyloučit, protože Ústava nedává lhůtu, dokdy musí prezident zákon podepsat poté, co Poslanecká sněmovna přehlasovala jeho veto. Václav Havel si tak vynutil ústavní konvenci, která byla následně převedena do psaného práva.

¹³⁴ § 107 odst. 3 JŘPS zní: podepíše-li prezident republiky přijatý zákon nebo vrátí-li prezident republiky Sněmovně přijatý zákon a Sněmovna na vráceném zákonu setrvá, zašle předseda Sněmovny zákon k podpisu předsedovi vlády.

¹³⁵ Příkladem takového usnesení je Usnesení Poslanecké sněmovny č. 163/2003 Sb., ze dne 28. května 2003: „Poslanecká sněmovna setrvává na zákonu o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (zákon o zoologických zahradách), přijatém Parlamentem dne 18. dubna 2003 a vráceném prezidentem republiky dne 13. května 2003.“

¹³⁶ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva. 4. aktualizované a doplněné vydání. Prospektrum. Praha 2002, s. 189

¹³⁷ Jirásek, J.: cit. d., s. 90

Václav Havel¹³⁸ si ovšem dle mého názoru zcela neuvědomil, že v okamžiku, kdy zákon odmítne podepsat, tím fakticky snižuje svoji vlastní ústavní roli jako hlavy státu v zákonodárném procesu. Je totiž nepochybné, že takový zákon bude vyhlášen a bude platný i přesto, že na něm jeho podpis chybí.

Kdyby JŘPS neumožnil vyhlašovat zákony bez podpisu prezidenta republiky a na tento podpis by se hledělo jako na podstatnou náležitost vyhlašovaného zákona, mohlo by jeho odepření znamenat právo absolutního veta.

Nutno ještě dodat, že k přijetí pohledu na význam podpisu prezidenta republiky pod zákonem pouze jako na určitý „doplněk“ zákona přispívá i dikce čl. 66 Ústavy, který opomíjí převést výkon práva podepisovat zákony na některého ze substitutů. Důsledkem může být buď zastavení vyhlašování zákonů po dobu uprázdnění prezidentského úřadu, anebo rezignace na podpis prezidenta republiky¹³⁹.

Osobně se domnívám, že prezident republiky ve chvíli, kdy přijme tuto ústavní funkci, musí být připraven plnit svoje ústavní povinnosti. Podepisovat přijaté zákony takovou povinností podle mého názoru je, a je tedy povinností prezidenta republiky podepsat eventuelně i zákon, se kterým nesouhlasí. Pokud by takový podpis byl natolik v rozporu s jeho osobním svědomím, vždy je tu – byť jistě krajní – možnost na tuto ústavní funkci rezignovat. Není ale přípustné, aby prezident republiky v těchto případech nadřazoval svoji vlastní individualitu nad veřejný zájem, pokud jím je přijetí určité zákonné úpravy¹⁴⁰.

Úloha podpisu prezidenta republiky se neplněním této ústavní povinnosti reálně zmenšuje. Další oslabení vyplývá i z toho, že podpisem hlavy státu se proces přijetí zákona neuzavírá, neboť není uveden ani na prvním, ani na posledním místě v pořadí podpisů. Poslední podpis připojuje předseda vlády.

Fakticky je zákonodárný proces završen samozřejmě v Parlamentu, ovšem navenek se tak děje právě připojenými podpisy Ústavou vyjmenovaných ústavních činitelů. Podpisy tak nabývají charakteru určitého osvědčení – význam podpisu každého ústavního činitele je ovšem odlišný.

¹³⁸ Stejně tak jako současný prezident Václav Klaus ve chvíli, kdy zákon prostě odmítne podepsat bez dalšího.

¹³⁹ Klíma, K. a kol: Komentář k Ústavě a Listině. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Plzeň 2005, s. 278

¹⁴⁰ Součástí slibu prezidenta republiky je, že bude svůj úřad zastávat v zájmu všeho lidu.

Podpis předsedy Poslanecké sněmovny osvědčuje to, že podepisovaný text byl skutečně usnesen Parlamentem, v podstatě na znamení ukončení zákonodárného procesu. Podepisuje zákon i v případě, že jako poslanec při hlasování o přijetí daného zákona hlasoval proti návrhu¹⁴¹. Právě v jeho případě se tedy jedná o jakousi promulgaci¹⁴². I podle § 10 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, za správnost textů právních předpisů odpovídá ten, kdo je předal Ministerstvu vnitra. A to je předseda Poslanecké sněmovny, přičemž se ovšem tato praxe neopírá o ustanovení právního předpisu.

Podpis předsedy vlády je tradičně považován za převzetí závazku vlády vyhlášený zákon provádět, resp. vykonávat. Potvrzuje tak, že se seznámil jako představitel vrcholného orgánu výkonné moci s obsahem přijatého zákona a bude podle něj postupovat. V opačném případě by neměl předseda vlády převzít politickou odpovědnost za provedení zákona a měl by jménem vlády podat demisi¹⁴³.

Povaha podpisu prezidenta republiky je nepochybně složitější než u ostatních dvou výše uvedených ústavních činitelů. Jeho význam může spočívat i v tom, že se jím prezident republiky vzdává práva námitek proti zákonu – pak je tedy jakýmsi rubem práva veta. Pokud tedy prezident republiky podepíše přijatý zákon ještě před uplynutím patnáctidenní lhůty, kterou mu poskytuje Ústava k vrácení zákona Parlamentu, lze to chápat jako projev vůle prezidenta republiky svého práva veta nevyužít. Prezident republiky zřejmě ani v této patnáctidenní lhůtě nemá právo vzít svůj jednou daný podpis pod přijatým zákonem zpět.

¹⁴¹ Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. I. díl. Ústavní systém. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Linde Praha, a.s. Praha 1998, s. 196

¹⁴² Významem podpisu předsedy Poslanecké sněmovny se zabýval i Ústavní soud, a to ve svém nálezu publikovaném pod č. 331/2005 Sb. Z textu tohoto nálezu: „*Správnost znění vyhotoveného usnesení sněmovny je potvrzována podpisem jejího předsedy. Je však třeba rozlišovat mezi ústavní materií, kterou je povaha podpisů ústavních činitelů pod přijatým zákonem podle čl. 51 Ústavy, kde se jedná o součást ústavně předepsané zákonodárné procedury, a povahou podpisu předsedy sněmovny pod usnesením sněmovny, kde se jedná o reglementovou otázku. Protože i takové sněmovní usnesení je veřejnoprávním aktem, je nutné, aby byla jeho správnost určeným funkcionářem orgánu potvrzena z hlediska toho, že návrh byl schválen v souladu se stanoveným postupem podle ústavních předpisů, jednacího řádu a bližších pravidel obsažených v usneseních příslušné sněmovny, a že je pravým usnesením sněmovny. Jeho podpis má proto nejen oznamovací, nýbrž i identifikační a verifikační funkci ve vztahu k takovému veřejnoprávnímu aktu jako podpis veřejnoprávního aktu.*“

¹⁴³ Schorm, V.: Několik slov o promulgaci aneb jsou české zákony podepisovány, promulgovány a vyhlášovány? In Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. ASPI. Praha 2002, s. 138

Na druhé straně by zákonodárce měl při stanovování účinnosti zákona dbát na to, aby prezidentova patnáctidenní lhůta pro vrácení zákona mohla být celá zachována – tedy aby účinnost normy nenastala dříve, než tato lhůta uplyne^{144 145}.

Podpis prezidenta republiky má pouze deklaratorní povahu, což znamená mimo jiné i to, že pokud prezident republiky podpis odmítne, resp. pokud takový podpis fakticky není možný¹⁴⁶, nebrání to publikaci zákona, a tedy platnosti ani účinnosti zákona. Sám podpis je tedy jen formální akt a odmítnutí přijatý zákon podepsat, aniž by prezident využil své právo tento zákon vrátit, může být pouze gestem¹⁴⁷.

Pokud bychom připustili názor, že podpis prezidenta republiky je na přijatém zákonu nezbytností, bylo by potřeba promyslet mechanismus pro případ zneužívání odepření podpisu z procedurálních důvodů. Prezidentu republiky by se tak totiž v podstatě dostalo pravomoci, která by ve svém důsledku mohla znamenat absolutní veto zákona¹⁴⁸.

Formulace v Ústavě, že „přijaté zákony podepisuje prezident republiky“, nikoli tedy že „má právo podepsat“ nebo „může podepsat“ značí, že Ústava stanovuje prezidentu republiky povinnost zákon podepsat¹⁴⁹. Je tedy nutné trvat na tom, že odepření podpisu přijatého zákona bez současného vetování tohoto zákona je porušením ústavní povinnosti. Pravdou ovšem je, že jde o ústavní povinnost právně nevytíkatelnou.

Poněkud odlišný názor na význam podpisu prezidenta republiky pod přijatým zákonem vyjadřuje K. Klíma¹⁵⁰, a to v souvislosti se situací, kdy by prezidentu republiky bylo k podpisu doručeno něco, co není přijatým zákonem, resp. jsou o tom vážné pochybnosti. Například by mohlo dojít k tomu, že nebyla dosažena většina potřebná k přijetí návrhu zákona, a přesto by takto „přijatý“ návrh zákona byl prezidentu republiky zaslán k podpisu. Lze si představit i tak extrémní situaci, kdy

¹⁴⁴ Pavlíček, V a kol.: cit.d., s. 197

¹⁴⁵ K situaci, kdy účinnost zákona měla nastat ještě před uplynutím patnáctidenní lhůty, kterou má prezident republiky k dispozici k vetování zákona, došlo v roce 1997. Konkrétně šlo o účinnost zákona ze dne 22. ledna 1997, kterým se mění a doplňuje zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění zákona ČNR č. 425/1990 Sb. a zákona č. 114/1995 Sb. Blíže viz kapitola 4.4, vrácené zákony prezidentem republiky v roce 1997.

¹⁴⁶ čl. 66 Ústavy

¹⁴⁷ Hendrych, D., Svoboda, C.: Ústava České republiky. Komentář. C. H. BECK. Praha 1997, s. 100

¹⁴⁸ Klíma, K. a kol.: cit. d., s. 278

¹⁴⁹ Současně ale také právo nebýt při podpisu opomenut

¹⁵⁰ Klíma, K. a kol.: cit. d., s. 279

předseda Poslanecké sněmovny zašle prezidentu republiky k podpisu něco, co Parlament vůbec neprojednával, s tím, že jde o řádně přijatý zákon.

K. Klíma řeší otázku, jak dalece je prezident republiky vázán stanoviskem předsedy Poslanecké sněmovny, resp. zda musí opravdu podepsat či vetovat cokoli, co prohlásí předseda Poslanecké sněmovny za přijatý zákon. Dle K. Klímy lze usuzovat, že prezident v takovém případě k podpisu povinen není. Limity uvážení prezidenta republiky, že zákon z důvodu procedurálních vad nepodepíše, by ovšem bylo možno stanovit pouze obtížně.

Odepření podpisu v důsledku procedurálních vad zákonodárného procesu by mělo vést Parlament k jejich odstranění. Prezident republiky by tedy měl dle K. Klímy takový paakt vrátit Parlamentu nazpět, aniž by využil svého práva veta. Vrácení by nejspíše mělo mít podobu dopisu, ve kterém by prezident republiky konstatoval, že usnesení, které mu bylo postoupeno k podpisu, nepovažuje za zákon. Součástí by mělo být také náležité odůvodnění a uvedení skutečností, v nichž prezident republiky spatřuje neústavnost postupu při přijetí zákona.

Osobně se s poukazem na to, co bylo o podpisu prezidenta republiky jako jeho ústavní povinnosti řečeno výše, s tímto stanoviskem K. Klímy neztotožňuji, neboť pak bychom museli podpisu prezidenta republiky v podstatě promulgační význam přiznat.

V praxi docházelo a dochází k tomu, že se prezident republiky v určitých případech snaží podepsání přijatého zákona „elegantně vyhnout“, nebo alespoň vyjádřit přes svůj podpis se zákonem svůj nesouhlas.

Václav Havel praktikoval tzv. podepisování zákonů s výhradou. Vzorem pro takové jednání byla V. Havlovi praxe Tomáše Garrigue Masaryka v období První republiky, když ten tzv. podepisoval zákony s poznámkami. Tomáš Garrigue Masaryk se tak zřejmě snažil vyhnout vetování zákona, se kterým v určitých bodech nesouhlasil, avšak vzhledem k jeho významu jej podepsal, aby tak odvrátil politickou krizi, jež by patrně v důsledku nepodepsání daného zákona nastala.

V případech zákonů velkého legislativního, politického nebo ekonomického významu nevyužíval tedy V. Havel svého práva veta i přesto, že přijatému zákonu vytýkal nedostatky procedurálního nebo obsahového charakteru. Takový přijatý zákon

sice podepsal, ale zároveň jej – v souladu s ústavní tradicí První republiky¹⁵¹ - vrátil předsedovi Poslanecké sněmovny s dopisem, ve kterém na zmiňované nedostatky upozornil a současně doporučil jejich odstranění formou rychlé novelizace.

Co se týká odůvodnění těchto výhrad, měl V. Havel například připomínky k nevyváženosti vzájemných vztahů mezi složkami státní moci, k nedostatečné ochraně soukromí občanů, k nemorálnosti některých ustanovení předlohy, k zásadním legislativně technickým nedostatkům, k nerovnosti mezi osobami nebo k nezajištění dostatečné soudní ochrany.

Prvním zákonem, který V. Havel podepsal s výhradou, byla novela TZ (zákon č.290/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní zákon a zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích). Vůči tomuto přijatému zákonu neuplatnil V. Havel právo veta a podepsal jej, nicméně následně zaslal předsedovi Poslanecké sněmovny průvodní dopis upozorňující na jeho nedostatky¹⁵².

Václav Havel zvolil uvedený postup vzhledem ke skutečnosti, že předmětná norma zaváděla řadu nových pravidel, která byla z hlediska praxe potřebná. Výhrady měl jen ke znění ustanovení § 102 zakotvujícího následující úpravu: „*Kdo veřejně hanobí Českou republiku, její Parlament, vládu anebo Ústavní soud, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.*“

Současně V. Havel v dopise uvedl, že se pokusí nápravu zjednat prostřednictvím Ústavního soudu. Dne 1. prosince 1993 předložil V. Havel Ústavnímu soudu návrh na zrušení výše uvedené části § 102 trestního zákona, ve znění zákona č. 290/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní zákon a zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Ústavní soud rozhodl v této věci nálezem č. 91/1994 Sb. ze dne 12. dubna 1994, a to tak, že část ustanovení § 102 trestního zákona č. 140/1961 Sb., ve znění zákona č. 557/1991 Sb. a zákona č. 290/1993 Sb., která je vymezena slovy „*její Parlament, vládu nebo Ústavní soud*“, se dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů zrušuje¹⁵³.

¹⁵¹ V rozhovoru pro deník Právo ze dne 18.11.1998 V. Havel mj. uvedl: „*U mnohých zákonů, k nimž mám výhrady, nikoli ale tak vážné, abych je musel vrátit, anebo jejichž vrácení by způsobilo velké komplikace, volím cestu, kterou volíval často též prezident Masaryk: zákon podepíšu, ale doprovodu ho dopisem Parlamentu, v němž na dotýcnou závađu upozorním.*“

¹⁵² Dopis prezidenta republiky V. Havla předsedovi Poslanecké sněmovny ze dne 23.11.1993

¹⁵³ Blíže k tomuto návrhu prezidenta republiky Ústavnímu soudu viz kapitola 2.2.4

S výhradou podepsal V. Havel celkem 19 zákonů, poslední dne 20. června 2002¹⁵⁴. V některých případech se Poslanecká sněmovna s prezidentovými výhradami ztotožnila a později schválila novelu zákona¹⁵⁵.

Domnívám se, že zmíněný postup V. Havla (tedy neuplatnění práva veta k zákonu přes zřejmé výhrady, které vůči takovému zákonu měl) byl poněkud diskutabilní a zůstává otázkou, zda spíše než k posílení právní jistoty nepřispíval k přebujelosti právního řádu.

Současný prezident V. Klaus zachází v tomto směru ještě dále, když prozatím ve třech případech vůči přijatému zákonu ani nevyužil svého práva veta, ale ani ho nepodepsal.

Prvním takovým případem byl zákon č. 292/2004 Sb., ze dne 13. dubna 2004, o zásluhách Edvarda Beneše.

Pod tímto zákonem je podepsán pouze předseda Poslanecké sněmovny a předseda vlády – podpis hlavy státu zde schází. Z tiskové zprávy vydané dne 29. 4. 2004 vyplývá, že podle V. Klause je evidentní – mimo jiné i ze způsobu jednoznačného a navíc dvojnásobného přijetí tohoto zákona Poslaneckou sněmovnou a naopak jeho jednoznačným zamítnutím Senátem – že jde o velmi netypický a zvláštní zákon, na který se názory české veřejnosti i politiků velmi různí.

Prezident republiky je podle této tiskové zprávy přesvědčen, že by mělo být samostatné vytváření si názorů na historické události, staré desítky let, ponecháno na každém občanovi, a že k tomu není třeba stvrzení těchto názorů formou zákona. Nepovažoval tudíž za nutné zákon podepsat. Tento zákon vstoupil v platnost uplynutím lhůty určené pro případné jeho vrácení, tj. 29. dubna 2004¹⁵⁶.

Podruhé V. Klaus nepodepsal a ani nevetoval zákon ze dne 31. března 2005 č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů).

¹⁵⁴ Kompletní přehled zákonů, které V. Havel podepsal s výhradou, je dostupný na [www.: <http://www.old.hrad.cz/president/Havel/politika/zakony.html>](http://www.old.hrad.cz/president/Havel/politika/zakony.html)

¹⁵⁵ Blíže viz: Chrastilová, B., Mikeš, P.: Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád, ASPI. Praha 2003, s.104

¹⁵⁶ pro celé znění tiskové zprávy viz <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/1195.shtml>

Podle tiskového prohlášení ze dne 27. dubna 2005 se tak prezident republiky rozhodl proto, že se zákonem zásadně nemůže souhlasit, ale nechce zabránit jeho uvedení „do života“.

Odůvodněním pro tento krok bylo zejména to, že zákon se dle prezidenta republiky tváří jako by byl čistou implementací původní evropské směrnice. Ovšem skutečností je taková, že tento zákon jde zcela zbytečně a svévolně daleko za tuto směrnici. Je jejím velmi extenzivním rozvinutím, a to navzdory faktu, že sama tato směrnice obsahuje klauzuli, která České republice dovoluje, aby ji – s ohledem na své přírodní podmínky – nerespektovala.

Dále bylo důvodem také to, že je tento zákon vydáván za zákon ekologický, i když s ekologií nemá dle V. Klause mnoho společného - patří plně na půdu ekonomie. Problémem bude dle názoru prezidenta republiky také to, že zákon bude velmi pravděpodobně obcházen. Zavádí dvojí ceny energie podle jejího původu. Na energii přitom ale není poznat, jakého původu je.

Posledním zásadním důvodem pro nepodepsání tohoto zákona bylo, že dle V. Klause se okamžikem platnosti tohoto zákona rozběhnou devastující nevratné projekty, které zamoří Krušné hory a Vysočinu obřímí stavbami vrtulí, vytvářejících hluk, ničících reliéf krajiny, zabíjejících ptáky a zatěžujících své okolí¹⁵⁷.

Zatím posledním případem, kdy V. Klaus přijatý zákon ani nevetoval, ale ani nepodepsal, je zákon č. 239/2008 Sb., ze dne 6. června 2008, kterým se mění některé zákony související s registrovaným partnerstvím.

Odůvodnění ze strany hlavy státu bylo takové, že zákon nemění dosavadní režim natolik zásadně, aby měl potřebu použít ústavní postup v podobě vetování zákona. Představuje však zjevně první z řady budoucích kroků, které prezident republiky očekával už v době, kdy vrátil Poslanecké sněmovně vlastní zákon o registraci partnerů stejného pohlaví. Tyto kroky dále povedou podle V. Klause ke znepřehlednění rodinného práva a ke stavění svazků lidí stejného pohlaví do pozice blízké manželství. Tento postup prezident republiky nepodporuje a nehodlá se na něm podílet. Prezident republiky setrvává v názoru, že zatímco u manželství má stát důvody pro poskytování

¹⁵⁷ Plné znění tiskového prohlášení je dostupné na WWW: <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/2227.shtml>

řady výhod a zvláštních podmínek, u svazku partnerů stejného pohlaví k tomu důvody nemá¹⁵⁸.

I zde se domnívám, že přestože se nedá postup prezidenta V. Klause nazvat přímo protiústavním, je minimálně v rozporu s duchem celé Ústavy a se zněním prezidentského slibu.

Závěrem lze pouze zopakovat, že ani v těchto případech absence prezidentova podpisu pod výše zmíněnými zákony nic nezměnila na jejich platnosti a účinnosti. To ostatně ani V. Klaus nezamýšlel – naopak z odůvodnění, které ke svým rozhodnutím zákony nepodepsat připojil, je zřejmé, že počítal s tím, že zákony nabudou platnosti automaticky, po uplynutí patnáctidenní lhůty pro uplatnění veta. Odpovídá tak mlčky i na otázku, po jak dlouhé době případné nečinnosti ústavních činitelů, týkající se podpisu přijatého zákona, by měl být nepodepsaný zákon (ať už samotným prezidentem republiky, případně jiným ústavním činitelem – předsedou Poslanecké sněmovny nebo předsedou vlády) vyhlášen ve Sbírce zákonů.

¹⁵⁸ Plné znění tiskového prohlášení je dostupné na WWW: <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/5485.shtml>

6 Závěr

Podílet se na procesu vytváření zákonů nepatří mezi hlavní úkoly prezidenta republiky a ani mezi ně jistě patřit nemá. Ústava mu nicméně dává do rukou pravomoci, prostřednictvím kterých může zasahovat do konečné podoby právního řádu poměrně významným způsobem. Vzhledem k absenci práva zákonodárné iniciativy prezidenta republiky jde především o právo vracet Parlamentu přijaté zákony k novému hlasování a právo zákony podepisovat.

Reálně je silnější zbraní první ze dvou výše jmenovaných oprávnění, tedy právo suspenzivního veta. Bývalý prezident republiky V. Havel charakterizoval význam prezidentova práva veta následovně:

„Prezident má právo vracet Parlamentu zákony k novému projednání. [...] Jeho smysl není jen v tom, že jde o pojistku proti možné svévoli Parlamentu a že to je vlastně jediná pojistka či brzda, kterou má směrem k Parlamentu výkonná moc. Důležitější je, že toto právo může prohlubovat spolupráci i dobrý vztah mezi prezidentem a Parlamentem: Parlament bude mít nepochybně zájem na tom, aby mu prezident nevracel zákony, proto ho bude s nimi zřejmě seznamovat ještě předtím, než je definitivně schválí, případně je s ním bude neoficiálně projednávat. Tím by mohl být prezident jaksi přibližován legislativnímu procesu, nepřímo do něj vtahován, zasvěcován do jeho atmosféry.

Jeho podpis zákona pak nebude už zdaleka jen aktem čistě formálním, ale aktem skutečné identifikace se zákonem. Jako ten, kdo zastupuje stát navenek, bude tak daleko bezprostředněji ručit za zákonodárství své země a nebude se moci vymlouvat na to, že na zákony nemá vliv¹⁵⁹.“

Tato představa V. Havla o funkci suspenzivního veta se ovšem vzhledem k podobě, v jaké tuto pravomoc v současné době Ústava upravuje, zdá poněkud idealistická. Prezidentu republiky se sice v minulost několikrát podařilo legislativní

¹⁵⁹ Havel, V.: Role českého prezidenta. In Mladá fronta Dnes ze dne 19. ledna 1993

proces zvrátit, když jeho veto nebylo Poslaneckou sněmovnou přehlasováno, ovšem o dostatečnosti stávající právní úpravy by bylo možno polemizovat.

V minulosti již několikrát došlo k situaci, kdy návrh zákona byl Senátem zamítnut, byl přesto přijat a následně prezidentem republiky vrácen a Poslanecká sněmovna prezidentovo veto přehlasovala – v důsledku toho byl zákon přijat i přes odpor hned dvou ústavních orgánů – Senátu a prezidenta republiky.

De constitutione ferenda by dle mého názoru bylo vhodné zvážit určité oslabení role Poslanecké sněmovny v zákonodárném procesu v tom smyslu, že o prezidentem vráceném zákonu by měl opětovně hlasovat i Senát. Alternativou by mohlo být zvýšení kvalifikované většiny potřebné pro přehlasování prezidentského veta. Takto by mohlo dojít k částečnému vyrovnání dominance Poslanecké sněmovny v zákonodárném procesu.

Co se týká podpisu prezidenta republiky pod přijatými zákony, připadá mi přinejmenším problematická situace, kdy byla zákonem stvrzena zcela zřejmě Ústavě odporující praxe bývalého prezidenta republiky V. Havla, kdy odmítal podepisovat zákony, které byly přijaty i přes jeho právo veta. Zakotvení zjevně protiústavního ustanovení, kterým je § 107 odst. 3 JŘPS, by mělo být v demokratickém právním státě nepřijatelné.

Prezident republiky by měl podepisovat všechny přijaté zákony, jak mu nařizuje Ústava, bez ohledu na svůj osobní postoj k takovému předpisu. Současnou praxí dochází – a to dle mého názoru zcela zbytečně – k oslabování pozice prezidenta republiky jako ústavního činitele, když se ukazuje, že jeho podpis pod přijatým zákonem je v podstatě zbytnou záležitostí.

Závěrem lze konstatovat, že případné změny v pravomocích prezidenta republiky by neměly být izolovanými akty. Ústava je komplexní, vnitřně provázaný dokument, kde jedna změna vyvolává další. Změny v postavení prezidenta republiky by tedy mohly být pouze součástí ucelenější změny Ústavy.

Seznam literatury:

- Boguszak, J., Čapek J., Gerloch, A.: Teorie práva, 2. přepracované vydání, ASPI. Praha 2004
- Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: Základy státovědy. 3. opravené a zkrácené vydání, Masarykova univerzita Brno. Brno 2002
- Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva. 4. aktualizované a doplněné vydání, Prospektrum. Praha 2002
- Gerloch, A.: Teorie práva, 3. rozšířené vydání, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Plzeň 2004
- Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I. (1918 – 1945). Karolinum. Praha 2002
- Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II./B. (1948 – 1968). Karolinum. Praha 2002
- Hendrych, D., Svoboda, C. a kol.: Ústava České republiky. Komentář. C. H. BECK. Praha 1997
- Chrastilová, B., Mikeš, P.: Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád, ASPI. Praha 2003
- Jirásková, V., Suchánek, R.: Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu. Výběr z nálezů a usnesení. Linde Praha, a.s. Praha 2007
- Klaus, V.: Rok druhý. Projevy, články, eseje. Knižní klub. Praha 2005
- Klaus, V.: Rok pátý. Projevy, články, eseje. Knižní klub. Praha 2008
- Klaus, V.: Rok první. Projevy, články, eseje. Knižní klub. Praha 2004
- Klaus, V.: Rok třetí. Projevy, články, eseje. Knižní klub. Praha 2006
- Klaus, V.: Rok čtvrtý. Projevy, články, eseje. Knižní klub. Praha 2007
- Klíma, K. a kol.: Encyklopedie ústavního práva, ASPI, a.s. Plzeň 2007
- Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Plzeň 2005
- Klíma, K. a kol.: Ústavní právo, 2. rozšířené vydání, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o. Plzeň 2004

Klokočka, V.: Ústavní systémy evropských států. 2. aktualizované a doplněné vydání. Linde Praha, a.s. Praha 2006

Krejčí, J.: Promulgace zákonů. Nakladatelství Vesmír. Praha 1926

Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. I. díl. Ústavní systém. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Linde Praha, a.s. Praha 1998

Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, I. díl, Obecná státověda, Linde Praha, a.s. Praha 1998

Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, část 1., 2. Podstatně rozšířené a doplněné vydání, Linde Praha, a.s. Praha 2008

Pezl, T., Pezl, M.: Dokumenty ke studiu ústavního práva. 3. upravené vydání. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Plzeň 2008

Schorm, V.: Několik slov o promulgaci aneb jsou české zákony podepisovány, promulgovány a vyhlášovány? In Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. ASPI. Praha 2002

Schorm, V.: Prezidentovo právo veta v Ústavě České republiky. In Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy. Eurolex Bohemia. Praha 2003

Schorm, V.: Prezidentovo právo zákon nepodepsat a vrátit Parlamentu. In Výkonná moc v ústavním systému České republiky. Masarykova univerzita v Brně. Brno 2004

Články:

Adamus, V.: O promulgaci, vetu, podpisu a vyhlášení zákonů. In Správní právo č. 2/1995

Filip, J.: Prezidentské volby v roce 2003 a počítání času v ústavním právu, In Časopis pro právní vědu a praxi č. 1/2003

Havel, V.: Jak volit mého nástupce? Přímo! In Mladá fronta Dnes ze dne 30. ledna 2002

Havel, V.: Role českého prezidenta. In Mladá fronta Dnes ze dne 19. ledna 1993

Koudelka Z.: Postavení prezidenta, in Právní rádce č. 1/1999

Mikule, V.: K výkladu čl. 50 odst. 1 Ústavy (prezidentovo veto). In Časopis pro právní vědu a praxi č. 4/1997

WWW:

<http://old.hrad.cz/president/Havel/politika/zakony.html>

<http://old.hrad.cz/prezident/Havel/speeches/index.html>

<http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/1195.shtml>

<http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/2227.shtml>

<http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/5485.shtml>

<http://www.klaus.cz/klaus2/asp/default.asp?CatID=6UiePMOs&catP=10&textID=0>

<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=3&IS=168&T=73#st073>

Role of the President of the Republic in the legislative procedure of the Czech Republic
– resumé

The purpose of my thesis is to enter the question, to what degree and in which way does the president of the Czech Republic affect the legislative procedure in this country. The president's position in the legislative procedure is determined by the Constitution of the Czech Republic – it gives him many powers to affect the legislative procedure, directly or indirectly.

The thesis composes of six chapters. The opening chapter is an introductory, chapter two focuses on characteristic of the head of state in the parliamentary democracy, both in general as well as in the Czech Republic according to its legal regulativ, always in connection with the participation of the head of state on the legislative procedure, or more precisely with the possibility of the head of state to affect the legal order. I focused on the relation of the president with the Parliament, the government and the Constitutional Court.

Next chapters concentrate on the legislative procedure in itself and on particular powers of the president in this procedure. Concretely I focused mainly on the president's right to return the passed legislativ to the Parliament and on the right to sign the legislativ.

In connection with the right to return the passed legislativ to the Parliament, I also dealt with the question of computation of time in the constitutional law – I analyzed the judgement of the Constitutional Court, Publisher as the judgement nr. 30/1998 Sb.

Further I worked out the agregate table of legislativ, returned to the Parliament by the former president Václav Havel and also by the incumbent president Václav Klaus. The purpose for this was mainly to find out reasons for returning the legislativ and to compare and contrast these reasons. I also considered how the current legal regulativ of the right to veto a bill could be improved.

In connection with the president's right to sign the legislativ, I dealt with the question, what significancy has the president's signature and whether it is or not the president's constitutional duty to sign every piece of legislation.

In conclusion I summarized the role of the Czech president in the legislative procedure and I tried to formulate *de constitutione ferenda* suggestions.

Klíčová slova

- Prezident - president
- Legislativní proces – legislative procedure