

PRAVOMOCI PREZIDENTA REPUBLIKY PO ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY

MAREK ANTOS^{č*}

1. ÚVOD

Otázka přímé volby prezidenta byla v uplynulých letech jednou z nejdiskutovanějších otázek českého ústavního systému, což se periodicky projevovalo jak v rovině programů politických stran, tak v odborné reflexi. Zatímco ve veřejnosti¹ a postupně i v Parlamentu převládá názor, že by měla být zavedena, většina odborné obce byla spíše skeptická a přinášela řadu argumentů, proč by její zavedení znamenalo spíše nebezpečí než přínos.² Více než kde jinde proto platí, že lze jen stěží přispět novým a neotřelým pohledem na toto téma: všechno, co mohlo být řečeno, už řečeno bylo.³

Přijatá novela Ústavy⁴ však představuje určitý předěl: v jistém smyslu je dobojováno, nemá již proto smysl přinášet argumenty pro jednu či druhou variantu.⁵ Politologové by se tedy nyní mohli pohodlně usadit a sledovat, jaký vliv na fungování politického systému bude přímá volba mít. Jak přesvědčivě ukazuje M. Tavits,⁶

* Článek vznikl s finančním příspěvím Grantové agentury ČR v rámci projektu „Parlamentní forma vlády v ČR a možnosti její racionalizace“, č. P408/11/P366. Autor působí na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a může být kontaktován přes e-mail: antos@prf.cuni.cz.

¹ Srov. např. výsledky výzkumu veřejného mínění z ledna 2012, podle něhož si zavedení přímé volby přálo 61 % obyvatel ČR starších 15 let (Centrum pro výzkum veřejného mínění. *Postoje občanů k prezidentskému úřadu*. Praha: Sociologický ústav AV, 10. února 2012, dostupné z http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/101233s_pi120210a.pdf).

² Politickou diskusi a konkrétní návrhy změny Ústavy, které z ní vyplynuly (s výjimkou té poslední, úspěšné), přehledně shrnuje KYSELA, J. *Přímá volba prezidenta republiky jako symptom krize legitimacy ústavního systému*. In ŠÍMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 42–59. Reflexi odborné části debaty lze nalézt například v HLOUŠEK, V.: *Přímá volba prezidenta – český kontext*. In NOVÁK, M. a BRUNCLÍK, M. (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 263–285.

³ A jak si všiml Jan Filip, ne jednou. *Současná argumentace v (ne)prospěch přímé volby se totiž podle něj v podstatě neliší od argumentace na totéž téma z počátku 20. století* (FILIP, J.: *Diskuse o způsobu volby prezidenta republiky*. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, č. 4, s. 282).

⁴ Sněmovní tisk č. 415, Poslanecká sněmovna, 6. volební období. (V době přípravy tohoto článku byl již sice tento ústavní zákon schválen oběma komorami a podepsaný prezidentem, dosud však nevyšel ve Sbírce zákonů.)

⁵ Na okraj musím čestně připustit, že sám jsem nepatřil k příznivcům navrhované – a posléze přijaté – změny. Byv jedním z řady ústavních právníků oslovených s žádostí o stanovisko, vyjádřil jsem své důvody ve zprávě pro Stálou komisi Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, kterou jsem následně zveřejnil na adrese <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/marek-antos.php?itemid=15456>.

⁶ Srov. závěry rozsáhlejší studie na toto téma v TAVITS, M. *Presidents with Prime Ministers: Do Direct Elections Matter?* Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 233–234.

se kterým se shodují i další autoři,⁷ způsob volby sám o sobě není rozhodující proměnou, která určuje míru aktivismu prezidentů. Neméně důležité, ne-li důležitější jsou další faktory, např. jejich osobnostní charakteristiky, strukturovanost systému politických stran, velikost a stabilita parlamentních většin apod. Zkrátka, řečeno s M. Kubátem, především: „Záleží na tom, kdo to je.“⁸ Nelze proto vyloučit ani variantu, že se přímá volba neprojeví jinak a je dokonce možné, že budoucí prezidenti České republiky budou méně aktivističtí než první dva jejich předchůdci. Ti – ač zvoleni Parlamentem – byli výraznými osobnostmi se značnou společenskou prestiží,⁹ což se odrazilo ve způsobu, jak se svými pravomocemi nakládali.¹⁰

Ústavní právníky by však mělo zajímat, zda se v důsledku přijaté novely Ústavy nějakým způsobem změnilo právní postavení prezidenta republiky, k němuž řadím prostor, jaký mu Ústava poskytuje při výkonu jeho pravomocí. Od politologické charakteristiky prezidenta, která vychází ze sledování skutečného výkonu jeho úřadu, se liší tím, že jde o normativní rámec, jehož význam by se projevil (zejména) až v případném kompetenčním sporu u Ústavního soudu; není podstatné, zda tento rámec ve skutečnosti prezidenti budou beze zbytku využívat či nikoliv, případně zda jej dokonce někdy překročí.

Z pohledu ústavního textu by se mohlo zdát, že žádná významná změna tohoto rámce nenastala,¹¹ snad jen s výhradou nové úpravy ústavní žaloby pro velezradu (čl. 65 odst. 2 a 3). Těžko odporovat názorům, že sama o sobě přímá volba prezidentovi nepřidá ani jednu novou kompetenci,¹² a přijatý text novely Ústavy mu výslovně žádnou novou pravomoc nesvěřil ani mu žádnou existující neubral.¹³ Stávající pravomoci však

⁷ V rámci českého diskursu srov. např. KYSELA, J., cit. 2, s. 58 či LEBEDA, T. Volební pravidla pro prezidentské volby. In NOVÁK, M. a BRUNCLÍK, M. (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 37.

⁸ KUBÁT, M. Přímá volba prezidenta v České republice? In KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 308.

⁹ Přehlednout nelze ani specifické podmínky vytvořené procesem přechodu k demokracii, v němž jak V. Havel, tak V. Klaus sehráli podstatnou úlohu. V. Pavlíček připomíná, že silné postavení měli prezidenti i v dalších postkomunistických zemích, mj. s ohledem na to, že „občané navykli za léta rozhodování komunistické strany na její řídicí roli a na autority hledali nové jistoty v nových politických vůdcích.“ (PAVLÍČEK, V. Teoretická koncepce Ústavy ČR: Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí. In KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 86).

¹⁰ Již v roce 1996 byla publikovaná zajímavá studie T. Baylise o konfliktech mezi prezidenty a premiéry v post-komunistických zemích střední a východní Evropy, které se v předchozím období objevily ve všech těchto zemích; Česká republika – kde v té době konflikt mezi V. Havlem a V. Klausem jen doutnal – byla v tomto ohledu považována za výjimku. V některých těchto zemích byl již tehdy prezident volen přímo, konflikty se však projevovaly bez ohledu na způsob volby. Za podstatnější Baylis považoval chybějící ústavní zvyklosti a respekt k právu v nově vytvořených demokraciích, a zejména rozpor mezi značnou popularitou prezidentů ve společnosti a jejich malými pravomocemi (srov. BAYLIS, T. A. Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe. *World Politics*, 1996, roč. 48, č. 3, s. 297–323).

¹¹ Za významnou změnu – vzdor emocím, které tato pravomoc někdy vyvolává – bezesporu nelze považovat přesunutí abolicie mezi kontrasignované pravomoci (srov. nové znění čl. 63 odst. 1 písm. j).

¹² Za všechny např. FILIP, J., cit. 3, s. 281, ŠIMÍČEK, V. Alternativa k navrhovaným způsobům volby prezidenta republiky. *Politologický časopis*, 2001, č. 4, s. 389 či GERLOCH, A. K problematice vyvážení postavení a vzájemných vztahů ústavních orgánů České republiky. In DANČÁK, B. a ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 96.

¹³ Vzдор tomu, že diskuse v tomto směru probíhala jak v Poslanecké sněmovně a Senátu, o čemž svědčí podané pozměňovací návrhy, tak v rámci odborné veřejnosti (srov. např. MLSNA, P. Ústavněprávní aspekty volby prezidenta republiky. *Právník*, 2009, č. 1, s. 46–74 či GERLOCH, A. K problematice postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky de constitutione lata a de constitutione ferenda. In ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 35–41).

nejdou v Ústavě vždy upraveny se stejnou mírou detailu: zatímco například suspenzivní veto zákonů je popsáno dosti přesně z hlediska podmínek využití a lhůt,¹⁴ v řadě jiných případů je ústavní text obecnější a připouští různé jazykové výklady. Souhlasím s V. Dvořákovou a J. Kuncem, kteří došli k závěru, že „*bez ohledu na to, že by ústavně prezidentovo postavení zůstalo nezměněné, fakticky by ona zvýšená legitimita posílila pravomoci prezidenta i vzhledem k určitým nejasnostem při výkladu ústavy. (...) Zatímco v případě prezidentovy legitimacy odvozené od parlamentu by interpretace ústavy spíše měla vyznívat v neprospěch prezidenta, v případě přímé volby naopak*“.¹⁵

Základní otázka tohoto článku tedy zní: je v důsledku zavedení přímé volby prezidenta republiky nutné napříště změnit výklad některých jeho ústavních pravomocí, počítaje v to i rozsah jeho autonomie při jejich výkonu?

2. POSTAVENÍ PREZIDENTA REPUBLIKY

J. Coakley uvádí dvě základní vývojové tendence v modernizaci tradičních monarchií. První cesta spočívala primárně v demokratizaci úřadu panovníka, který byl nahrazen voleným prezidentem (např. USA). Druhá cesta byla zpravidla pozvolnější a znamenala postupné omezování královské moci, kterou od něj přebíral parlament, resp. jemu odpovědná vláda. Tento vývoj byl typický v Evropě a vedl k vytvoření parlamentní formy vlády¹⁶ se specifickým postavením hlavy státu. Toto postavení se např. podle V. Jiráskové projevuje tím, že „*v ústavních modelech založených převážně na parlamentní demokracii je funkce hlavy státu konstruována převážně jako jakási čtvrtá, neutrální moc, byť i zde bývá s ohledem na svěřené pravomoci formálně začleňována do sféry moci výkonné*“.¹⁷ Tento pohled do určité míry sdílí také P. Holländer, který však soudí, že jde o dvě vzájemně se vylučující alternativy, mezi nimiž je nutné se – při hodnocení konkrétní ústavní úpravy – rozhodnout: buď můžeme hlavu státu chápat jako součást výkonné moci, nebo jako orgán *sui generis*, jehož úlohou je především vyvažování a řešení konfliktů mezi jednotlivými složkami státní moci.¹⁸ Z toho, jaká koncepce postavení hlavy státu je zvolena, pak mohou plynout i důsledky pro výklad jeho pravomocí.

V Ústavě ČR je prezident republiky systematicky zařazen do hlavy třetí, upravující moc výkonnou, což sice většinu autorů vede k závěru, že je její součástí,¹⁹ existují však také zastánci opačného závěru (nejvýraznějším je V. Pavlíček), kteří vycházejí z jeho

¹⁴ Jistě, i zde se vyskytl známý interpretační problém řešený vposled náležen ÚS sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. prosince 1997, z hlediska uplatnění této pravomoci je však spíše okrajový.

¹⁵ DVORÁKOVÁ, V. a KUNC, J. Otazníky nad přímou volbou prezidenta. *Parlamentní zpravodaj*, 2001, č. 12, s. 40.

¹⁶ COAKLEY, J. Úloha hlavy státu v současné politice. *Politologická revue*, 1998, č. 1, s. 29–30.

¹⁷ JIRÁSKOVÁ, V. Hlava státu. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, 1998, s. 276.

¹⁸ HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 318–319 a 314.

¹⁹ Srov. např. HOLLÄNDER, P., cit. 18, s. 319, VYHNÁNEK, L. Čl. 54 [Postavení prezidenta republiky]. In *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 657, MIKULE, V. a SLÁDEČEK, V.: Čl. 54 [Postavení prezidenta republiky]. In SLÁDEČEK, V., MIKULE, V. a SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 409 a do určité míry i FILIP, J. *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 311 (hovoří však o „výkonné moci v širokém smyslu“, která zahrnuje moc vládní, reprezentační a moderační).

postavení hlavy státu a považují jej proto spíše za neutrální moc (*pouvoir neutre*).²⁰ Ani judikatura Ústavního soudu v tomto směru není zcela jednoznačná, byť lze vidět zřetelnou tendenci k první z obou alternativ. Ve starším nálezu z roku 2001 konstatoval, že je jmenování guvernéra ČNB „*prováděné nadstranickým prezidentem – sice po konzultacích – avšak bez přímé vazby na souhlas vlády, složené z představitelů jedné nebo více politických stran, součástí záruk nezávislosti ČNB*“²¹, z čehož lze vyvodit spíše příklon k chápání prezidenta jako neutrální moci. Nelze však přehlédnout, že tento závěr byl již tehdy předmětem nesouhlasu početné menšiny soudců Ústavního soudu, kteří jej vyjádřili v – po mém soudu velmi přesvědčivém – odlišném stanovisku.²² O pět let později, když rozhodoval o ústavní stížnosti předsedkyně Nejvyššího soudu proti jejímu odvolání z funkce, pak již Ústavní soud – tváří v tvář jinému nositeli tohoto úřadu – jednoznačně označil prezidenta republiky za orgán moci výkonné.²³

Zařazení prezidenta republiky v rámci ústavního systému je velmi důležitým východiskem pro interpretaci ustanovení Ústavy, ve kterých jsou zakotveny jednotlivé jeho pravomoci. Základní otázkou je, zda je při jejich výkonu prezident republiky skutečným tvůrcem rozhodnutí a může postupovat relativně samostatně, jsa omezen jen případnou podmínkou kontrasignace, anebo zda se role prezidenta vyčerpává převážně tím, že učiněnému aktu dodá prestiž, ale skutečným „rozhodovatelem“ je vláda, případně jiný ústavní orgán, v součinnosti s nímž prezident koná.²⁴ Při odpovědi na tuto otázku se zpravidla vychází z toho, že jde o hlavu státu v parlamentní formě vlády.²⁵ A. Gerloch však správně připomíná, že Česká republika „*není v Ústavě explicitně charakterizována jako parlamentní republika, (...) tento její rys lze dovést zejména z odpovědnosti vlády Poslanecké sněmovně*“²⁶ a v některých ohledech se postavení jednotlivých orgánů od klasického modelu liší. Zmíněná odpovědnost vlády parlamentu skutečně patří mezi znaky parlamentní formy vlády, stejně tak však patří i mezi znaky formy poloprezidentské; čistě na základě jeho přítomnosti v ústavním systému tedy nelze bez dalšího rozhodnout, o jakou formu vlády jde.

²⁰ Srov. PAVLÍČEK, V. Čl. 54. In PAVLÍČEK, V. a HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář. 1. díl. Ústavní systém*. Praha: Linde Praha, 1998 a navazující podrobný rozbor v PAVLÍČEK, V. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? In ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 129–148. Obdobně také JANSTOVÁ, K. K postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR – vybrané problémy. In SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. et al. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, s. 150–184.

²¹ Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 14/01 ze dne 20. června 2001, bod II.4.

²² „*Je zřejmé, že uvedený názor je zvěčněním a absolutizací subjektivního vnímání momentálního faktického stavu, nikoli však správnou reflexí ústavně právního stavu. Prezidenta republiky volí podle Ústavy Parlament. Zakonomádný sbor je „stranickým“ orgánem. Stěží lze proto bez dalšího dospět k přesvědčení, že výsledkem jeho volby pravidelně bude „nadstranický“ prezident. Je-li premisa o vždy nadstranickém prezidentovi chybná, je chybný i vývod, že prezident republiky za všech okolností bude dostatečným garantem nezávislosti ČNB. Dosažení skutečné nezávislosti nelze pojmově docílit spojením ČNB s jediným ústavním orgánem, ale naopak jen důsledným působením vzájemných brzd a kontrol mezi různými ústavními orgány působícími v souladu s demokratickou dělbou moci, na čemž stává všechny moderní demokratické ústavy.“* (Odlišné stanovisko soudců V. Güttlera, M. Holečka, I. Janů, Z. Kesslera a J. Malenovského).

²³ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. července 2006.

²⁴ Zdá se mi, že zastánci prvního názoru jsou především Z. Koudelka (viz dále) a J. Bárta (srov. BÁRTA, J. Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému. *Právník*, 2007, č. 2, s. 149), zatímco převážná část současných autorů směřuje – byť ne všichni stejně rezolutně – spíše k druhé pozici, navazující tak např. na KREJČÍ, J. *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha: Moderní stát, 1935, s. 56 a 68.

²⁵ Srov. např. WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 77.

²⁶ GERLOCH, A., cit. 13, s. 36.

Domnívám se proto, že toto interpretační východisko při výkladu kompetenčních ustanovení nelze použít a je třeba hledat jiné argumenty. Mezi ty běžně uváděné patří nižší legitimita, neodpovědnost prezidenta republiky a potřeba kontrasignace u většiny pravomocí; rozeberme tedy podrobněji, zda má přijatá novela Ústavy na další použitelnost těchto obecných argumentů nějaký dopad.

A. LEGITIMITA PREZIDENTA REPUBLIKY

Jedním z argumentů pro omezené chápání hlavy státu v parlamentní formě vlády je nižší demokratická legitimita oproti parlamentu volenému ve všeobecných volbách, ale i vládě, která parlamentu odpovídá a může jí být kdykoliv vyslovena nedůvěra. Tento argument je zvláště výrazný v parlamentních monarchiích,²⁷ platí však bezesporu i pro nepřímo voleného prezidenta, který svou legitimitu získává prostřednictvím parlamentu, shromáždění volitelů či obdobného orgánu. Až doposud tedy bylo možné jej vztáhnout i na prezidenta republiky v ČR, zavedení přímé volby však situaci výrazně mění.

Z hlediska četnosti voleb patřila už doposud Česká republika ke světovým rekordmanům: volič je k volebním urnám povoláván průměrně jednou za 13 měsíců. Důvodem není velký počet volených orgánů, ale nešťastná roztržičnost jejich volebních období. Časté konání voleb má dopady na státní rozpočet, ale především negativně působí na volební účast, která se od začátku 90. let dlouhodobě snižuje. Návrh v tomto ohledu pokračuje v neblahé praxi a tím, že volební období ani termín voleb nespojuje s žádným jiným orgánem, problém dál prohlubuje. Volby se tak v budoucnu budou konat průměrně každých 10 měsíců, tedy dokonce častěji než jednou za rok, a lze předpokládat snížení účasti především v tzv. „volbách druhého řádu“, za něž považuji všechny mimo voleb do Poslanecké sněmovny. Z toho vyplývá, že ani účast ve volbách prezidenta republiky, zejména poté, co se vyčerpá úvodní „nadšení“ veřejnosti z jejich zavedení, podle mého názoru nepřesáhne účast ve volbách do Poslanecké sněmovny. Rozdíl v účasti však nepochybně nebude tak zásadní, aby bylo možné na jeho základě tvrdit nižší legitimitu prezidenta republiky. Vzhledem k tomu, že volba bude z logiky věci probíhat v celostátním volebním obvodu, se naopak prezident bude moci opřít o řádově vyšší počet hlasů, než který získal jakýkoliv jiný ústavní činitel v kterýchkoliv jiných volbách v ČR (včetně např. předsedy vlády v jeho volebním kraji), což jeho legitimitu dokonce dál posílí.

Zajímavý postřeh učinil J. Wintr: o slabší demokratické legitimitě prezidenta podle něj vedle (tehdejší) nepřímé volby svědčí také delší volební období.²⁸ Tento argument přetrvává i nadále, sám o sobě už však po mém soudu neobstojí: rozdíl oproti volebnímu období Poslanecké sněmovně je příliš malý a ve srovnání s volebním obdobím senátora je dokonce kratší.

Zdá se tedy zjevné, že argument nižší legitimitou napříště ztratil platnost.

²⁷ Srov. JIRÁSKOVÁ, V., cit. 17, s. 267–274.

²⁸ WINTR, J. Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 25.

B. NEODPOVĚDNOST PREZIDENTA REPUBLIKY

Principy demokratického právního státu vyžadují, aby orgány vykonávající státní moc měly nejen demokratickou legitimitu, ale také aby byly z jejího výkonu odpovědné. Čl. 54 odst. 3 Ústavy ovšem výslovně stanoví, že prezident republiky z výkonu své funkce odpovědný není. To by mělo znamenat, že za všechna jeho rozhodnutí musí převzít odpovědnost jiný ústavní orgán: buď vláda (u pravomocí podle čl. 63), nebo jiný orgán, v součinnosti s nímž prezident konkrétní pravomoc vykonává (např. Senát při jmenování soudců Ústavního soudu).²⁹ Má-li za výkon určité pravomoci odpovědnost někdo jiný než prezident, pokrývá tato odpovědnost i její *nevykonávání*; obecně v právu platí, že k újmě může dojít nejen v důsledku určité činnosti (jednání), ale též v důsledku nečinnosti (opomenutí).³⁰ Z toho by proto vyplýval obecný výklad, že neodpovědný prezident je – v zásadě – vázán vůlí orgánu, s nímž kompetenci sdílí (zpravidla tedy vlády), a proto je povinen vyhovět jeho návrhu na vydání určitého rozhodnutí. Z tohoto obecného pravidla by pak byly přípustné pouze úzce vymezené výjimky, například pokud by prezident odepření vydání určitého rozhodnutí odůvodnil protiprávností tohoto aktu.

Domnívám se však, že vzdor výslovnému ustanovení čl. 54 odst. 3 Ústavy neodpovědnost prezidenta není zcela jednoznačná. Ve shodě s F. Adlerem můžeme rozlišit dva druhy odpovědnosti: právní a politickou.³¹ Pod pojmem právní odpovědnost lze chápat nutnost nést právem stanovené následky porušení právní povinnosti. Z čl. 54 odst. 3 Ústavy přitom vyplývá, že tuto odpovědnost prezident republiky při výkonu svých pravomocí nenese. Je ovšem otázkou, jak vyložit nové znění čl. 65 odst. 2, které napříště umožňuje prezidenta republiky stíhat nejen pro úzce vymezený delikt velezrady, ale též pro „*hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku*“. Jeden možný výklad se opírá o obecné ustanovení čl. 54 odst. 3: z výkonu své funkce prezident není odpovědný, z čehož plyne, že ani ústavní žaloba proti němu nemůže být podána kvůli jednání, kterého se dopustil při jejím výkonu, nýbrž jen pro případné hrubé porušení ústavy, kterého se dopustil *mimo* výkon své ústavní funkce. Takový výklad se ovšem jeví jako zcela absurdní, protože odporuje účelu čl. 65 odst. 2. Tím je právě postihnout případné excesy prezidenta republiky při výkonu jeho funkce, což vyplývá i z povahy sankce, kterou je ztráta úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt. Jednoznačně proto platí, že prezident republiky ve skutečnosti při výkonu své funkce má právní odpovědnost³² za poměrně široký okruh deliktů, které by znamenaly hrubé porušení ústavy. Na tomto

²⁹ Skutečnost, že některé pravomoci podle čl. 62 Ústavy vykonává ústavně neodpovědný prezident republiky nejen bez součinnosti s vládou, ale i bez součinnosti s jiným orgánem zjevně vybočuje z mezí parlamentní republiky a je předmětem oprávněné kritiky (srov. PAVLÍČEK, V. Prezident republiky. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 814–815.

³⁰ V kontextu soukromého práva k tomu srov. znění § 420 odst. 1 ObčZ ve spojení s obecnou povinností předcházet škodám, zakotvenou v § 415 ObčZ. V rámci veřejného práva je obdobný princip obsažen např. v § 5 a 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, podle nichž stát odpovídá mj. za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, jímž je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené, případně přiměřené lhůtě.

³¹ F. Adler používá pojem „státoprávní“ (ADLER, F. Prezident republiky. In *Slovník veřejného práva československého. Svazek 3, P až Ř*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1934, s. 545 a 552–553).

³² Podobný závěr činí také KOUDELKA, Z. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 23 a 55–57.

závěru nic nemění ani specifický charakter této odpovědnosti, který je dán mj. vynětím z působnosti obecného soudnictví, ani novelou výrazně ztíženě podmínky pro podání ústavní žaloby, se kterou – po mém soudu nesmyslně – musí vyslovit souhlas tři pětiny všech poslanců a tři pětiny přítomných senátorů.

Pod politickou odpovědností prezidenta F. Adler rozumí možnost přivodit jeho sesazení hlasováním lidu,³³ v širším smyslu bychom ji mohli chápat jako nutnost strpět své odvolání či rozpuštění nejen v důsledku porušení právní povinnosti, ale též v důsledku ztráty důvěry u toho, komu daný orgán odpovídá. Takový vztah existuje mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou, která může vládě kdykoliv vyslovit nedůvěru a vynutit si tak její demisi podle čl. 73 odst. 2 Ústavy, aniž by toto rozhodnutí musela jakkoliv zdůvodňovat. V diskusích o zavedení přímé volby prezidenta se objevily návrhy, aby byla zavedena také možnost prezidenta republiky lidovým hlasováním odvolat. Přijatá novela však nakonec v tomto ohledu na dosavadní úpravě nic nezměnila, což by nás (i s opakovaným odkazem na čl. 54 odst. 3 Ústavy) mohlo dovést k závěru, že je prezident republiky politicky neodpovědný.

Ani v tomto ohledu však nejde o závěr zcela jednoznačný. Domnívám se, že možnost hlasováním odvolat prezidenta není nutným předpokladem jeho politické odpovědnosti. Pokud by tomu tak bylo, museli bychom za politicky neodpovědného považovat nejen československého prezidenta republiky na základě Ústavy z roku 1960 (který byl podle čl. 61 odst. 2 odpovědný Národnímu shromáždění, procedura odvolání však chyběla), ale také prezidenta Spojených států amerických, resp. obecně prezidenta v prezidentské formě vlády. Politicky neodpovědní by ostatně podle této konstrukce byli také senátoři (Senát nelze rozpustit), a dokonce i poslanci: rozpuštění Poslanecké sněmovny je vzhledem k striktnímu znění čl. 35 Ústavy spíše sankcí za dlouhodobou neschopnost se smysluplně usnášet, nikoliv důsledkem uplatnění politické odpovědnosti, navíc vůči prezidentu republiky (!). Všechny tyto vývody jsou tedy zjevně absurdní. Politickou odpovědnost přímo volených orgánů je proto ve skutečnosti nutné chápat ještě širěji: jako povinnost skládat veřejnosti účty ze své činnosti, a to s rizikem nezvolení v příštích volbách. Takové pojetí do určité míry vychází z neklasického pojetí demokracie K. Poppera, podle něhož síla demokracie spočívá v tom, že každou vládu lze „odvolat“ prostřednictvím pravidelně konaných voleb.³⁴ Ústava v čl. 57 odst. 2 umožňuje (byť zároveň omezuje) opakovanou volbu prezidenta republiky, z čehož vyplývá, že takto chápanou politickou odpovědnost do určité míry nese: ztratí-li důvěru voličů, nebude podruhé zvolen.

Domnívám se proto, že přestože novela Ústavy zdánlivě ponechala čl. 54 odst. 3 nedotčený, přijaté změny (zejm. čl. 65) ve skutečnosti jeho obsah výrazně zasáhly. Považuji jej proto napříště za pouhou deklaraci, která však nemá oporu v dalších ustanoveních. Teze o neodpovědnosti prezidenta je proto nadále neudržitelná, a proto i tento argument v neprospěch autonomie prezidenta republiky při výkonu jeho pravomocí ztratil platnost.

³³ F. Adler, cit. 31, s. 545.

³⁴ Srov. NOVÁK, M. Popper versus Schumpeter: srovnání dvou neklasických teorií demokracie. *Sociologický časopis*, 2003, č. 1, s. 22–23.

C. KONTRASIGNACE ROZHODNUTÍ

Rozhodnutí prezidenta republiky vydaná podle čl. 63 odst. 2 a 3 vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Jak uvádí – i s odkazem na historický vývoj tohoto institutu – J. Kysela, kontrasignace může mít v zásadě dvojí funkci: buď čistě ověřovací, anebo spolurozhodovací, k níž se přiklání.³⁵ S takovým výkladem se ztotožňují: vláda má právo kontrasignaci odepřít, a to v zásadě z libovolných důvodů, které mohou být i čistě politické. Není-li rozhodnutí spolupodepsáno, nemůže vstoupit v platnost. Omezení prezidenta republiky v tomto smyslu je tedy jednoznačné.

Je však možné – v návaznosti na již citovaného prvorepublikového konstitucionalistu J. Krejčího³⁶ – jít dále a tvrdit, že u kontrasignovaných pravomocí je prezident republiky fakticky vázán návrhem. To by znamenalo, že je v zásadě – kromě přesně vymezených a zdůvodněných výjimečných případů – povinen učinit rozhodnutí, pokud je vláda navrhne. Přímou v textu Ústavy však pro tento výklad nelze nalézt oporu: čl. 63 s žádným návrhem vlády nepočítá.

Při pohledu na relevantní ustanovení v ústavách jiných evropských republik přitom zjistíme, že v rámci klasických parlamentních republik převažují úpravy, které naopak s návrhem či doporučením vlády výslovně počítají:³⁷

- Finsko: „Prezident republiky přijímá svá rozhodnutí ve Státní radě na její návrh.“ (§ 58)³⁸
- Irsko: „Pravomoci a funkce svěřené prezidentovi touto Ústavou může prezident vykonávat a zastávat pouze na doporučení vlády, vyjma případů, kde tato Ústava stanoví, že má výhradní právo jednat po vlastní úvaze (...).“ (čl. 13 odst. 9)
- Itálie: „Akt prezidenta republiky je platný jen tehdy, je-li spolupodepsán navrhujícími ministry, kteří tím přejímají odpovědnost.“ (čl. 89)
- Rakousko: „Veškeré akty spolkového prezidenta, pokud není ústavním ustanovením stanoveno jinak, se provádějí na návrh spolkové vlády nebo spolkového ministra zmocněného vládou. (...) Všechny akty spolkového prezidenta potřebují ke své platnosti spolupodpis spolkového kancléře nebo příslušného spolkového ministra, pokud ústavním ustanovením není stanoveno jinak.“ (čl. 67)

³⁵ KYSELA, J. Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In NOVÁK, M. a BRUNCLÍK, M. (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 239.

³⁶ Srov. cit. 24.

³⁷ Při tomto přehledu jsem vycházel z českých překladů ústav zemí EU 15, shromážděných v KLOKOČKA, V. a WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie, I. díl*. Praha: Linde Praha, 2004. Uvedené texty jsem nijak systematicky neověřoval: ani z hlediska jejich aktuálnosti, ani jsem nezkoumal případná další navazující pravidla. Jde tedy skutečně jen o velmi jednoduchý, spíše ilustrativní přehled.

³⁸ Rád bych zde – aniž bych měl prostor pro větší komentář – upozornil na důležitou novelu finské ústavy, která vstoupí v účinnost 1. března 2012. Citované ustanovení bude poté doplněno o následující část: „Pokud prezident republiky nepřijme rozhodnutí podle návrhu Státní rady (*tj. vlády, pozn. aut.*), záležitost je vrácena Státní radě k dopracování. Státní rada pak může tuto otázku předložit parlamentu, s výjimkou rozhodnutí týkající se schválení zákona nebo jmenování do úřadu či funkce. Sporná otázka bude v tom případě vyřešena rozhodnutím parlamentu, pokud mu to Státní rada navrhne.“

Volnější ustanovení jsou obsažena v ústavách republik, jejichž parlamentní formu vlády bychom – ovšem s důležitou výjimkou Německa – i z jiných důvodů mohli považovat za modifikovanou směrem k silnějšímu postavení prezidenta, který je tam ostatně rovněž volen přímo:

- Francie: „Akty prezidenta republiky kromě těch, které jsou uvedeny v člancích (...), jsou spolupodepisovány ministerským předsedou, případně odpovědnými ministry.“ (čl. 19).
- Německo: „K platnosti nařízení a opatření spolkového prezidenta se vyžaduje spolupodpis spolkového kancléře nebo příslušného spolkového ministra.“ (čl. 58)
- Portugalsko: „Opatření učiněná prezidentem republiky podle čl. (...) potřebují kontrasignaci vlády. Chybí-li tento spolupodpis, je opatření právně neplatné.“ (čl. 140)
- Řecko: „Žádný úkon prezidenta republiky není účinný ani vykonatelný bez spolupodpisu příslušného ministra, který se pouhým svým podpisem stává odpovědným (...).“ (čl. 35)

Z tohoto velmi jednoduchého přehledu nelze vyvozovat dalekosáhlé závěry; chci však na něm předvést, že řada ústavních textů výslovně zakotvuje návrhovou kompetenci vlády, zatímco naše Ústava tak – obecně ve vztahu ke všem pravomocím prezidenta republiky – nečiní. Z čistě jazykového výkladu čl. 63 proto nelze dojít k závěru, že by prezident byl při výkonu těchto pravomocí vázán návrhem vlády. Až dosud bylo vzdor tomu možné jej opřít o jiné výkladové metody, zejména teleologický, případně systematický výklad, a vzít v úvahu nedostatek legitimacy a neodpovědnost. Přijmeme-li však vývody uvedené výše v bodech a) a b), které vyplývají z přijaté novely Ústavy, jeví se mi již napříště opora pro tento závěr nedostatečná. Ani tento argument pro zúženou autonomii prezidenta republiky proto nadále nepovažuji za platný.

3. AUTONOMIE PREZIDENTA REPUBLIKY PŘI VÝKONU PRÁVOMOCÍ

V předchozí části jsem předestřel svůj názor, že v kontextu novelizovaného znění Ústavy již nelze použít dříve platné obecné argumenty pro restriktivní výklad pravomocí prezidenta republiky, resp. míry jeho autonomie při jejich výkonu. To ovšem samo o sobě neznamená okamžitou změnu výkladu. Tento posun výkladového východiska především nemá žádný významný vliv na ty pravomoci, u kterých Ústava relativně přesně upravuje způsob jejich vykonávání (např. vracení zákonů – čl. 50 či jmenování soudců Ústavního soudu – čl. 84) anebo u kterých měl prezident republiky už podle dosavadního výkladu širokou míru uvážení (např. jmenování členů Bankovní rady ČNB – čl. 62 písm. k). Nejasnost však může vzniknout u kompetencí „v šedé zóně“, tedy zejména tam, kde prezident republiky působí společně s vládou a chybí přesnější procesní úprava. Ani zde však nemusí nutně dojít k převrácení dosavadního výkladu: je ale nutné zvlášť pro každou oblast těchto kompetencí řešit otázku, zda pro zužující výklad existují nějaké specifické důvody, platné v dané oblasti, anebo nikoliv.

Bez nároku na úplnost bych se rád věnoval třem oblastem kompetencí, které v tomto kontextu považuji za významné: a) jmenovací kompetence, b) zahraniční politika, c) vztah k Evropské unii.

A. JMENOVACÍ KOMPETENCE

Prezident republiky podle ústavních i běžných zákonů obsazuje jmenováním řadu pozic jak ve sféře výkonné a soudní moci, tak mimo tyto složky (NKÚ, ČNB, rektori VŠ apod.). Z hlediska podmínek pro výkon této pravomoci se úprava liší. Základní modely jsou následující: 1. Prezident republiky jmenuje na návrh jiného orgánu. 2. Prezident republiky jmenuje se souhlasem jiného orgánu. 3. Prezident republiky jmenuje bez součinnosti s jiným orgánem.³⁹ Tyto tři druhy jmenování se podle mého názoru výrazně liší z hlediska autonomie prezidenta republiky.

Ad 1.: Stanoví-li právní předpis, že prezident republiky jmenuje na návrh jiného orgánu, převažuje jeho reprezentativní úloha a jeho úkolem je tedy především dodat jmenovacímu aktu potřebné prestiže, nikoliv rozhodnutí fakticky tvořit. Zvláště zřejmým příkladem je jmenování předsedy vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny po dvou předchozích neúspěšných pokusech (čl. 68 odst. 4 Ústavy): pokud bychom zde přiznali prezidentu republiky prostor pro uvážení, znamenalo by to zmařit smysl tohoto „třetího pokusu“. Obdobně je však třeba vykládat i další situace, kdy prezident republiky jmenuje na návrh. Domnívám se proto, že v těchto případech je prezident návrhem vázán do té míry, že se jeho diskrece omezuje pouze na ověření zákonem stanovených podmínek.⁴⁰ Jestliže by jmenování bylo protiprávním aktem, není pochopitelně povinen (ani oprávněn) ho provést, ale tím se prostor pro jeho uvážení vyčerpává. Tomu odpovídá i časové omezení, které sice nelze pro všechny případy specifikovat stejně, je ale zřejmé, že nesmí směřovat ke zmaření smyslu jmenování. Např. při jmenování profesorem patrně nehrozí závažná újma, bude-li provedeno až s odstupem několika měsíců při slavnostním ceremoniálu společně se jmenováním dalších profesorů, zatímco v případě jmenování členem vlády je třeba postupovat spíše v řádu dnů, aby nedošlo k ohrožení řádného fungování vlády, případně ministerstva.

Stejně závěry platí také pro opačný proces: pokud zákon stanoví, že prezident republiky odvolává na návrh jiného orgánu, je tímto návrhem vázán obdobně.⁴¹

Ad 2.: Jde-li o jmenování se souhlasem jiného orgánu,⁴² má prezident republiky podstatně širší prostor pro uvážení; musí ovšem zvážit, zda má jeho kandidát šanci tento

³⁹ Podrobnější výklad k tomu podává BARTOŇ, M. Rozhodování prezidenta republiky na návrh a rozhodování s kontrasi gnací – několik poznámek k rozhodnutí NSS ve věci justičních čekatelů. In ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 120–128.

⁴⁰ Pro opačný názor, doplněný o příklady z ústavní praxe, kdy prezident návrh nerespektoval, srov. KOUDELKA, Z. Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. In ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 169–178.

⁴¹ Za samozřejmé přítom považuji, že v těchto situacích je prezident návrhem vázán i v tom smyslu, že jmenuje či odvolává JEN na návrh určeného orgánu. Nesouhlasím proto s názorem Z. Koude lky, podle něhož může prezident republiky odvolat člena vlády i bez návrhu (KOUDELKA, Z., cit. 32, s. 117–119).

⁴² Je třeba zmínit, že v některých případech dochází ke jmenování na návrh, a zároveň i s kontrasi gnací předsedy vlády (např. jmenování rektora veřejné VŠ na návrh jejího akademického senátu). Pro jejich zařazení do jedné ze zmíněných tří skupin mi připadá jako zásadní podmínka návrhu, počítám je proto do první skupiny.

souhlas získat. Považuji za sporné, zda se tento prostor nějak liší v závislosti na tom, který orgán souhlas dává. Konkrétním příkladem je na jedné straně jmenování soudců Ústavního soudu se souhlasem Senátu a na straně druhé jmenování vedoucích zastupitelských misí, generálů či soudců s kontrassegnací vlády.

V prvním případě požadované parlamentní schválení představuje spíše kontrolní a brzdicí prvek, který je projevem dělby moci. Výklad, že je prezident republiky vůlí Senátu pozitivně vázán, by však naopak znamenal zásah do dělby moci, což nelze připustit; tento výklad proto vylučuji a soudím, že prezident republiky zde z hlediska svého uvážení omezen není. Lze však po něm požadovat, aby svým jednáním přispíval k řádnému chodu státních orgánů. Z toho vyplývá, že pokud souhlas ke jmenování určitého kandidáta nezíská, je povinen bez zbytečného odkladu navrhnout jiného kandidáta.

V druhém případě, kdy jde o jmenování s kontrassegnací, však vidím odlišnosti. První vyplývá už z toho, že vláda kontrassegnací výslovně přebírá odpovědnost za daný akt (čl. 63 odst. 4), což by mohlo vést k závěru, že by nad (ne)vydáním rozhodnutí měla mít větší kontrolu. Kromě toho nelze přehlédnout, že se prezident republiky podle Ústavy s vládou podílí na výkonné moci (viz podrobnější argumentace výše v části 2.); argumentace dělbou moci zde proto nepřipadá v úvahu, naopak lze požadovat větší míru jejich vzájemné koordinace.⁴³ Z koordinace však nevyplývá, že by jeden z obou orgánů měl mít a priori navrch;⁴⁴ v situaci, kdy odpadl argument větší legitimacy vlády a výrazně oslabil argument neodpovědnosti prezidenta, proto docházím k závěru, že uvážení prezidenta republiky ani v těchto případech není omezeno v tom smyslu, že by měl povinnost jmenovat osobu, kterou mu vláda neformálně navrhne.

Ad 3.: Jmenování bez součinnosti s jiným orgánem jsou v našem ústavním systému výjimečná, konkrétně jde o jmenování předsedy vlády, funkcionářů Ústavního a Nejvyššího soudu (ze soudců těchto soudů) a členů Bankovní rady. Dosavadní zkušenosti naznačují, že zejména v posledním z těchto případů by bylo na místě zvážit novelu Ústavy, která by buď vázala jmenování na souhlas jiného orgánu, nebo zapojila do ustavování Bankovní rady více orgánů, které by odděleně jmenovaly jednotlivé členy. Z hlediska platného práva však není sporu o tom, že při tomto druhu jmenování je personální uvážení prezidenta republiky omezeno pouze tím, zda konkrétní osoba splňuje zákonem stanovené podmínky pro výkon dané funkce, jinak však záleží pouze na jeho rozhodnutí.

B. ZAHRANIČNÍ POLITIKA

Ústava dává v čl. 63 prezidentu republiky řadu kompetencí v oblasti zahraniční politiky: zastupuje stát navenek (písm. a), přijímá vedoucí zastupitelských misí (písm. d), pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí (písm. e) a sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, přičemž sjednávání může přenést na vládu či její jednotlivé členy (písm. b). Rád bych se podrobněji věnoval poslední z nich, která byla

⁴³ Srov. k tomu širší argumentaci MALENOVSKÝ, J. Kulečnik namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy*, 2009, č. 4, s. 123 a JIRÁSKOVÁ, V. O odpovědnosti v ústavním právu. In: MALACKA, M. (ed.). *Sborník příspěvků v konference Monseho olomoucké právnícké dny*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2006, s. 429–432.

⁴⁴ Srov. též KOUDELKA, Z., cit. 32, s. 26.

v nedávné době předmětem největších sporů; domnívám se však, že závěry zde uvedené lze vztáhnout i na ostatní z této skupiny kompetencí.

Podle J. Malenovského naše ústavní úprava odráží obyčejové pravidlo mezinárodního práva, které sice vzniklo v době absolutních monarchií, jeho odkaz lze však nalézt i v dalších moderních republikánských režimech.⁴⁵ Současné mezinárodní právo přitom podle něj „netrvá na tom, aby pravomoc ratifikovat byla nezbytně příznána hlavě státu. Volbu (...) ponechává vnitrostátnímu právu. Mezinárodní právo obdobně přenechává ústavám a vnitrostátnímu právu péči o stanovení míry autonomie, již ratifikující subjekt požívá ve vztahu k ostatním orgánům státu, které se (v předchozích fázích) na ratifikačním řízení podílejí. Tuto míru spoluurčují specifika dalšího ústavního uspořádání, zejména, zda jde o republikánské zřízení či konstituční monarchii nebo jiný model, dále, zda ratifikující subjekt (...) čerpá legitimitu svého úřadu přímo z vůle lidu nebo z jiného zdroje (...), ale i ústavní tradice“.⁴⁶

Zdá se tedy zřejmé, že při výkladu této ústavní kompetence prezidenta republiky se nelze opřít o mezinárodní právo, ani bez dalších argumentů tvrdit, že jde pouze o formální pravomoc mezinárodním právem vyžadovanou; výklad musí být opřený o vnitrostátní právo. Až dosud na tomto základě převažoval takový výklad, který prostor prezidenta republiky výrazně omezoval: odepřít ratifikaci mezinárodní smlouvy, k níž byl dán souhlas obou komor Parlamentu, buď vůbec nemohl, nebo jen za výjimečných okolností.⁴⁷ S tímto výkladem dosavadního znění Ústavy se ztotožňují, nelze však přehlédnout, že byl opřen především o nižší stupeň legitimacy a o neodpovědnost prezidenta, tedy argumenty, které po novele Ústavy odpadly.

Jakkoliv to neodpovídá dosavadnímu chápání úlohy jednotlivých státních orgánů při sjednávání mezinárodních smluv, text Ústavy po mém soudu jednoznačně preferuje postavení prezidenta republiky, který je klíčovým aktérem jak na začátku procesu (mezinárodní smlouvu sjednává), tak na konci (ratifikuje). Vzhledem k významu těchto otázek se na procesu rozhodování podílí také Parlament (musí dát souhlas k ratifikaci) a vláda (kontrasignací), ale pouze s možností jej zablokovat, nikoliv sjednat či ratifikovat smlouvu, se kterou prezident republiky nesouhlasí. Tomu odpovídá i skutečnost, že prezident republiky má pouze možnost, nikoliv povinnost sjednávání mezinárodních smluv přenést na vládu. Je pravda, že v praxi této možnosti prezidentní republiky využívají a že tato praxe trvá nepřetržitě již desítky let,⁴⁸ z toho však nelze odvodit, že by přenesení na vládu nemohli kdykoliv zrušit a sjednávat mezinárodní smlouvy sami.⁴⁹

⁴⁵ Srov. MALENOVSKÝ, J., cit. 43, s. 121–122.

⁴⁶ *Ibid.*, s. 122.

⁴⁷ Vedle citované práce J. Malenovského srov. např. WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 150, MLSNA, P. Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 193–195, ale nakonec i nálezkem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. listopadu 2009 (Lisabon II.), podle něhož – *obiter dictum* – je prezident republiky povinen sjednanou mezinárodní smlouvu „bez zbytečného odkladu ratifikovat“, jakmile s její ratifikací vyslovil Parlament souhlas (bod č. 116). Opačný názor naopak zastává KOUDELKA, Z., cit. 32, s. 71–89.

⁴⁸ Krátce po svém zvolení první prezidentem ČR vydal V. Havel rozhodnutí č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv, které platí doposud. Předtím bylo až do zániku československého státu v platnosti obdobné rozhodnutí, jež v roce 1969 vydal prezident L. Svoboda (viz MLSNA, P., cit. 47, s. 208).

⁴⁹ Obdobně ŠTASTNÝ, V. Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 222.

Proti tomu by bylo možné vznést argument nedostatečného aparátu, který má prezident republiky k takovému úkolu k dispozici: nelze mu však přisvědčit, protože jde-li o ústavní kompetenci, je povinností Poslanecké sněmovny k jejímu výkonu poskytnout ve státním rozpočtu dostatek prostředků. Obdobně neobstojí ani případný argument kompetenčním zákonem z roku 1969,⁵⁰ podle něhož je ministerstvo zahraničí ústředním orgánem státní správy České republiky pro oblast zahraniční politiky (§ 6 odst. 1) a koordinuje a zabezpečuje přípravu, sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv a dohod (§ 6 odst. 3 písm. f): kompetenci stanovenou v Ústavě nelze podle judikatury Ústavního soudu omezit běžným zákonem.⁵¹ S úspěchem po mém soudu nelze argumentovat ani tím, že se v uplynulých dvaceti letech (či dokonce podstatně delším období, s ohledem na předchozí praxi v Československu) vytvořila příslušná ústavní zvyklost, svědčící pro omezení prezidenta republiky:⁵² i kdyby tomu tak opravdu bylo, šlo by o zvyklost překonanou v důsledku novelizace Ústavy, která postavení prezidenta republiky posílila.

Z těchto důvodů soudím, že současné znění Ústavy je nutno vykládat tak, že aktérem, v jehož kompetenci je určovat zahraniční politiku České republiky, je primárně prezident republiky; v případě závazných aktů (rozhodnutí) je ovšem omezen potřebou souhlasu vlády, případně i Parlamentu. Jasným důsledkem je závěr, že není možné jakoukoliv mezinárodní smlouvu sjednat proti jeho vůli.

Otázku, zda je na závěr povinen ratifikací dokončit proces uzavírání smlouvy, který nejprve sám zahájil tím, že ji sjednal (resp. z jeho pověření sjednala vláda), však vzdor uvedeným vývodům považuji za spornou. Vede mne k tomu čl. 18 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, podle níž je stát „*povinen zdržet se jednání, které by mohlo mařit předmět a účel smlouvy, jestliže podepsal smlouvu nebo vyměnil listiny tvořící smlouvu s výhradou ratifikace, přijetí nebo schválení, dokud jasně neprojevil úmysl, že se nehodlá stát její smluvní stranou*“.⁵³ Podle čl. 1 odst. 2 Ústavy Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva; toto ustanovení nemá jen deklaratorní povahu, nýbrž z něj plynou konkrétní povinnosti pro všechny státní orgány včetně prezidenta republiky. Nabízím proto výklad, že pokud prezident sjednal či nechal sjednat mezinárodní smlouvu, je ústavně povinen postupovat tak, aby v důsledku jeho nečinnosti nedošlo k porušení citovaného čl. 18 Vídeňské úmluvy. Klíčový je však v tom případě přesný výklad tohoto článku a jeho dopadů; nemaje v mezinárodním právu dostatečné odborné zázemí, ponechávám tuto dílčí otázku otevřenou.

C. VZTAH K EVROPSKÉ UNII

Samostatnou pozornost zasluží pravomoci související s členstvím České republiky v Evropské unii. Spornou otázkou by mohlo být určování mandátu pro jednání v Radě EU; zastupuje-li stát navenek prezident, má to být on a nikoliv vláda, kdo

⁵⁰ Zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v účinném znění.

⁵¹ Srov. např. náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. června 2001.

⁵² Pro podrobnější obecný výklad srov. KYSELA, J. Ústavní principy, ústavní konvence a ústavní inženýrství. In KLÍMA, K. a JIRÁSEK, J. (eds.). *Pocita Jánů Gronsckému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 121–136.

⁵³ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

tento mandát určuje? A jedná-li Rada na úrovni hlav států a vlád, má se těchto jednání pravidelně účastnit prezident, nebo předseda vlády?⁵⁴

Domnívám se, že vztah k Evropské unii představuje specifickou oblast, kterou po mém soudu nelze zařadit jen do sféry zahraniční politiky.⁵⁵ Základním důvodem je ústavní konstrukce v čl. 10a Ústavy. Mezinárodní smlouvou byly na mezinárodní organizaci přeneseny některé pravomoci orgánů České republiky; pokud by tedy k uzavření takové smlouvy nedošlo, náležely by dle Ústavy ČR těmto orgánům. Z hlediska obsahu se přitom jedná především o pravomoci, které by jinak vykonával Parlament a vláda, v menší míře pravomoci soudů a jen relativně okrajově prezidenta republiky (zejména právě v oblasti zahraniční politiky). Výklad, podle něhož by kontrolu nad výkonem těchto pravomocí na úrovni mezinárodní organizace měl mít primárně prezident republiky, by proto znamenal jeho značné posílení nad rámec dělby moci vyjádřené v Ústavě.⁵⁶ Důležitý je také čl. 10b Ústavy, podle něhož je vláda (nikoliv prezident republiky) povinna pravidelně a předem informovat Parlament o otázkách souvisejících s členstvím v mezinárodní organizaci podle čl. 10a a komory Parlamentu jsou oprávněny se vyjadřovat k jejich připravovaným rozhodnutím. Ústava zde tedy implicitně stanoví, že pravomoc zastupovat zájmy státu v těchto organizacích má vláda, kontrolována Parlamentem.

Celá tato konstrukce proto po mém soudu neposkytuje prostor pro samostatné působení prezidenta republiky ve vztahu k Evropské unii. To pochopitelně nevyklučuje jeho účast na jakémkoliv jednání, pokud jej o to vláda požádá, jeho role je však v takovém případě čistě reprezentativní a nemůže ji využít k prosazování vlastních politických stanovisek.

4. ZÁVĚR

Zavedení přímé volby prezidenta republiky a rozšíření jeho odpovědnosti i na hrubé porušení ústavního pořádku má podle mého názoru zásadní vliv na jeho postavení v ústavním systému. Z výše popsaných důvodů se domnívám, že tak v důsledku

⁵⁴ Jak uvádí R. Zbíral, obvykle se těchto jednání účast předsedové vlády, s výjimkou prezidentů Francie a Kypru, kteří jsou „vedoucími představiteli exekutivy“; nepravidelně se však účastní i prezidenti jiných zemí, např. ČR, Polska, Rumunska a Finska (ZBÍRAL, R. Právní otázky spojené s působením hlav států a vlád v rámci Evropské unie. In *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Dny veřejného práva*. Brno: Masarykova Univerzita, 2007, s. 1253–64). V Polsku tato otázka vyvolala závažný spor mezi tehdejšími prezidentem L. Kaczyńským a premiérem D. Tuskiem, který byl dokonce předložen polskému ústavnímu soudu. Podle jeho rozhodnutí má sice prezident republiky právo účastnit se jednání Rady EU, pokud to považuje za potřebné k výkonu svých ústavních pravomocí, je však povinen svou účast a vystupování koordinovat s vládou, která určuje mandát pro jednání, resp. o postoji Polska k projednávaným otázkám (více viz rozhodnutí sp. zn. 78/5/A/2009 ze dne 20. května 2009, dostupné z http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/Kpt_02_08_EN.pdf).

⁵⁵ Spor o této otázce se v tomto volebním období nevede (jen) mezi vládou a prezidentem republiky, ale (především) po linii předseda vlády – ministr zahraničních věcí.

⁵⁶ V této souvislosti je vhodné připomenout analýzu R. Zbírala, který zkoumal, jak velký je vliv evropské legislativy na zákony přijímané v Parlamentu ČR. Výsledky se citelně liší v závislosti na použité metodě, podíl zákonů s vlivem EU se však pohybuje v desítkách procent s těžištěm kolem 40 % (ZBÍRAL, R. Analýza míry vlivu EU na vnitrostátní legislativu: Srovnání situace v ČR s jinými členskými státy. *Právník*, 2011, č. 11, s. 1049–1076). Tak zásadní vliv evropské legislativy na podobu českých zákonů zjevně vyžaduje, aby měl Parlament (nikoliv prezident republiky) dostatečnou míru kontroly nad jejím přijímáním.

přijaté novely odpadly obecné argumenty, které dosud zdůvodňovaly spíše restriktivní výklad všech jeho ústavních pravomocí. Napříště je proto nezbytné jednotlivé pravomoci zkoumat samostatně a zvlášť u každé z nich hledat důvody pro restriktivní, doslovný či dokonce extenzivní výklad. Z výše uvedených důvodů se přitom domnívám, že v případě jmenování vázaného na kontrasignaci vlády a v případě zastupování státu navenek je vlivem přijatých ústavních změn nezbytné změnit dosavadní výklad, a to ve prospěch větší autonomie prezidenta republiky při výkonu těchto pravomocí.

Rád bych zdůraznil, že s tímto závěrem nespojuji žádné pozitivní hodnocení, ba naopak; těžko se však tvářit, že k žádné změně nedošlo.

Summary

Recent amendment of the Constitution of the Czech Republic has not only introduced a direct election of the President of the Republic, but also has broadened the reasons for which he could be impeached by the procedure of a constitutional action. Consequently, the constitutional position of the president has changed: the legitimacy and accountability of the office has increased considerably. The article concludes that this change has an impact on the interpretation of presidential powers under the Constitution, especially on the margin of appreciation the President has. Since now, a wider interpretation of the power to appoint various offices and the power to represent the state externally should be adopted.

Key words: President of the Republic, direct election, power to appoint, external representation of the state

Klíčová slova: prezident, přímá volba, jmenovací pravomoc, jmenování zastupování státu