

## Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky

Daniel Novák\*

Dne 21. 11. 2007 na Právnické fakultě Masarykovy univerzity proběhla sedmnáctá konference pořádaná Katedrou ústavního práva a politologie PrF MU, Mezinárodním politologickým ústavem MU a Konrad Adenauer Stiftung, zastoupením v ČR, jež byla věnovaná aktuální ústavněprávní problematice. Konferenci zahájil úvodním slovem **prof. Jan Filip**, v němž objasnil výběr tématu predisponovaný v nedávné době vydanými rozhodnutími Ústavního soudu, jakož i blížíící se volbou prezidenta republiky.

**Prof. Miroslav Novák** ve svém příspěvku „Prezident, premiér a snahy o posílení výkonné moci“ připomenul, že ve státech střední a východní Evropy je pravidlem poloprezidentský režim, státy s parlamentním režimem jako Česká republika nebo Maďarsko představují výjimky. M. Novák odkázal na názor M. Duvergera, dle něhož poloprezidentské režimy jsou reakcí na problémy parlamentních režimů mezi světovými válkami, zároveň však zmínil kritiku prezidencialismu v díle J. J. Linze. Přisvědčil G. Sartorimu v tezi

\* Mgr. et Mgr. Daniel Novák, asistent soudce Ústavního soudu

o špatném fungování i dnešních parlamentních režimů, s tím, že Česká republika není výjimkou. M. Novák poznamenal, že se novelizace zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky zákonem č. 204/2000 Sb., odůvodňovaná snahou zvýšit akceschopnost politického systému měla inspirovat jeho již v roce 1995 zveřejněnými názory, a zdůraznil, že tak jako tak sám měl na mysli změnu zákona, nikoli změnu volebního systému. Poloprezidentské režimy se dle G. Sartoriho více podobají prezidentským režimům, M. Novák však spolu s M. Duvergerem nebo A. Lijphartem zastává názor, že užší jsou souvislosti s parlamentním režimem, což je dáno zejména spojením existence vlády s vyslovením důvěry parlamentem (jeho dolní komorou). Jasnou odpověď nenabízí ani srovnání normativního rámce – zatímco rakouskou ústavou zaručená pravomoc prezidenta odvolat předsedu vlády nebyla nikdy využita, ve Francii je situace opačná. Na základě předchozích úvah M. Novák ohledně postavení prezidenta dovodil, že 1/ posilování jeho pravomocí je nevhodné obecně, v parlamentním režimu obzvláště, 2/ přímá volba prezidenta v parlamentním režimu představuje cizorodý prvek, 3/ žádoucí zvýšení role exekutivy se musí realizovat cestou posílení vlády, 4/ k tomu by v ČR byla vhodná podpora vytváření předvolebních koalic, kupř. zrušením násobící klauzule, kterou Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 nezrušil, 5/ na závazení je i přímá volba předsedy vlády, zde je však namíste připomenout situaci v Izraeli, kde v letech 1996, 1999 a 2001 byl předseda vlády volen přímo. Již v roce 1994 G. Sartori konstatoval, že efektivita je podmíněna předchozím vznikem bipolárního stranického systému a tato volba by měla o několik týdnů předcházet volbám do Knesetu. V následující diskusi J. Filip přisvědčil zrušení násobící klauzule, A. Gerloch se vyslovil pro snížení uzavírací klauzule a J. Kysela připomenul, že neexistuje parlamentarismus, ale parlamentarismy mající společné jen naplnění minimální definice „vláda je odpovědná parlamentu“, významnou roli hrají očekávání veřejnosti ohledně způsobu výkonu pravomocí prezidentem. V. Pavlíček upozornil na názor V. Bělohorského, že italská reforma volebního systému prohloubila napětí mezi severem a jihem, oproti tomu M. Novák vyzdvihl, že zamezila chronické vládní nestabilitě, a kriticky se vyslovil k vytváření velkých koalic, jež jsou neoperativní a zvyšují vliv nezačleněných subjektů.

**Dr. Pavel Rychetský** v příspěvku „Soudní přezkum aktů prezidenta republiky“ předznačil, že téma po dlouhou dobu zůstávalo teorií opomíjeno. Z nečetné judikatury lze jmenovat nálezy NSS z roku 1933 popírající tezi J. Hoetzela, E. Háchy, J. Krejčího (a takto přisvědčující E. Sobotovi), že prezident funguje jako úřad ve smyslu § 2 zákona č. 3/1918 Sb. Toto řešení nekolidovalo s pravidlem, že prezident není odpovědný ze svého úřadu (§ 66 Ústavní listiny), s výjimkou ústavního deliktu (§ 67 Ústavní listiny). Zákon č. 164/1937 Sb. doplnil zákon č. 3/1918 Sb. o ustano-

vením § 2 odst. 2, podle něhož v případě podání stížnosti proti rozhodnutí nebo opatření prezidenta, zastupuje jej ministerstvo provádějící tento akt. V rozhodných souvislostech poukázal na čl. 54 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústavy“), podle kterého prezident není z výkonu své funkce odpovědný, a čl. 63 odst. 4 Ústavy zakotvující odpovědnost vlády v případě aktů podléhajících kontrasignaci. P. Rychetský rovněž připomenul, že Ústavní listina prezidentovi výlučné pravomoci nesvěřovala. V rámci výlučné pravomoci založené čl. 62 Ústavy prezident vydává akty „ústavní“, podle čl. 63 Ústavy, kde se jedná o pravomoc sdílenou, akty „správní“. Dále se P. Rychetský zabýval jednotlivými pravomocemi prezidenta vzhledem k možnostem soudního přezkumu jejich výkonu. Ohledně čl. 62 písm. a/ Ústavy konstatoval, že akt jmenování předsedy vlády reálně zakládá odpovědnost toliko politickou, a připomenul politickou zvyklost nejprve udělit pověření k vyjednávání o sestavení vlády. Odpovědnost jen této povahy lze spojovat i s případem (ne)příjetí obligatorní demise; fakultativní demise zůstává na absolutní volné úvaze prezidenta. Na roveň lze postavit případy opomenutí jmenovat předsedu vlády, ačkoliv vláda dosavadní je v demisi nebo odvolaná (zde nedostatek pověření dle čl. 62 písm. d/ Ústavy nezakládá zásadní ústavněprávní deficit, stávající vláda by patrně tak jako tak plnila své funkce), nebo kupř. jmenování předsedy vlády osobu nesplňující předpoklady dle zákona č. 451/1991 Sb. Odlišná situace nastane, jen pokud prezident nejmenuje předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny (čl. 68 odst. 4 Ústavy), zde může dojít ke kompetenčnímu sporu. Použití čl. 65 odst. 2 Ústavy (stíhání pro velezradu) zůstává nejkrajnější variantou. Dopady ustanovení čl. 62 písm. b/ týkajícího se svolávání zasedání Poslanecké sněmovny prezidentem jsou v praxi limitovány ustanovením čl. 34 odst. 1 Ústavy. Rozpuštění Poslanecké sněmovny podle čl. 62 písm. c/ Ústavy a čl. 35 odst. 1 Ústavy představuje exkluzivní akt nepodléhající soudnímu přezkumu, její rozpuštění v ochranné lhůtě tří měsíců před skončením volebního období otevírá možnost vyvolání kompetenčního sporu, popř. i podání ústavní stížnosti s poukazem na čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listiny“). Aktivně legitimován je v případě porušení uvedených ústavněprávních norem kterýkoliv poslanec. Jmenovací prerogativa obsažená v čl. 62 písm. e/, j/, respektive k/ Ústavy představují pravomocí exkluzivní, soudnímu přezkumu nepodléhající. Určitou modifikací by byla situace jmenování nezpůsobilé osoby soudcem Ústavního soudu; do úvahy by mohlo přicházet použití ustanovení čl. 38 odst. 1 Listiny. V případě jmenování místopředsedy Nejvyššího soudu (čl. 62 písm. f/) je předseda Nejvyššího soudu, který souhlas se jmenováním neudělil, oprávněn vyvolat kompetenční spor ohledně výkonu pravomocí sdílené mezi prezidentem a předsedou soudu. V jiných případech však dle P. Rychetského nikoli. Ve vztahu k ustanovení čl. 62 písm. g/

Ústavy bylo rovněž připomenuto přenášení výkonu „nepopulárního“ práva udělovat milost z prezidenta na ministra spravedlnosti. Tuto praxi započal T. G. Masaryk a opustil ji až V. Klaus, čímž v tomto směru naplnil Ústavu. Zde jde o výkon práva v rámci absolutního volného uvážení prezidenta a mimo dosah soudního přezkumu. Exklusivní pravomocí je i právo vrátit Parlamentu přijatý „podústavní“ zákon, respektive zákony podepisovat (čl. 62 písm. h/ a i/ Ústavy). Ústava v čl. 63 zakotvuje sdílené pravomoci, jejichž výkon podléhá kontrasignaci. Pravomoc vyvolat kompetenční spor náleží vládě jako celku, popř. i předsedovi vlády. V diskusi V. Šimíček přisvědčil názoru, že neodpovědnost prezidenta neznamena nemožnost zpochybnit jeho akty, a dal najevo, že použití ustanovení čl. 21 odst. 4 Listiny ku podpoře ochrany nerušeného výkonu funkce v nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/06 bylo za situace, kdy se ustanovení § 106 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích opíralo toliko o princip „kdo jmenuje, ten odvolává“, obhajitelné. Otevřena byla i otázka nejmenování F. Brožíka do funkce viceprezidenta NKÚ, ačkoliv Poslanecká sněmovna jmenování navrhla. Podle P. Rychetského prezidentu diskreční pravomoc nenáležela. K zákonu o zásluhách E. Beneše, který prezident V. Klaus nepodepsal, aniž by jej Parlamentu vrátil, poznamenal J. Filip, že poprvé obdobně postupoval A. Novotný v roce 1965. Praxi pověřování k jednáním o sestavení vlády podle P. Rychetského pak etabloval V. Havel kvůli zvýšení šancí na „průchodnost“ vlády hlasováním o důvěře, odlišný vývoj nastal v souvislosti s prvním pokusem M. Topolánka o sestavení vlády. M. Novák vyzdvihl na příkladu dřívější situace ve Francii a Itálii určující význam koaličního potenciálu. J. Baxa v souvislosti s čl. 63 odst. 2 Ústavy poukázal na ustanovení § 6 odst. 11 a 12 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance coby právním základem pravomoci prezidenta odvolat člena Bankovní rady. Výkon této pravomoci přezkumu ve správním soudnictví dle J. Baxy podléhá. Odvolání guvernéra ČNB dle § 6 odst. 13 zákona č. 6/1993 Sb. podléhá – v souladu s požadavky komunitárního práva – přezkumu Evropským soudním dvorem. V debatě zazněla rovněž teze J. Krejčího o převaze vůle politicky odpovědného orgánu – vlády – nad vůlí „politicky neodpovědného“ prezidenta, respektive výtka z nedostatečného ústavněprávního zakotvení pravomoci prezidenta jednat v Evropské radě.

**Dr. Eliška Wagnerová** v příspěvku „Prezident republiky a Ústavní soud“ vycházejíc z konstatování, že Ústavní soud chrání ústavnost v rovině ústavního práva objektivního (kontrolou norem, rozhodováním kompetenčních sporů), jakož i subjektivního, formulovala dvě teze ohledně pravomoci prezidenta. První je teze konstitucionalizace všech aktů veřejné moci odůvodněná úvahou o jejich způsobilosti ohrozit ústavnost. E. Wagnerová ve vymezených souvislostech poukázala na rozhodnutí ze srpna 2005 ve věci nařízení spolkového prezidenta o rozpuštění Bundestagu

a konání nových voleb, v němž se německý Spolkový ústavní soud vyslovil, že kompetenční spor představuje toliko procesní formu, a na zpochybnění pro ústavněprávní poměry Spojeného království charakteristické doktríny suverenity parlamentu, jež predisponoval Human Rights Act vydaný v roce 1998 možností prohlásit zákon za neslučitelný s Úmluvou. Podle druhé teze legitimitu prezidentovi i Ústavnímu soudu poskytuje Ústava. Jinak řečeno, jestliže legitimitu orgány čerpají přímo z Ústavy, zvolený způsob jejich ustavování je pouze formálním předpokladem. Je nutno odlišit liberální demokracii (srov. memorandum Ústavního soudu ze srpna 1997 a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 73/04) od demokracie pouze volební. Nelze tak sdílet protichůdný úsudek sborníku Centra pro ekonomiku a politiku „Soudcokracie“, kladoucí do popředí legitimitu procedurou volby. E. Wagnerová rovněž zdůraznila v porovnání s kupř. Francií, Itálií, Rakouskem nebo Maďarskem silnou pozici prezidenta v souvislosti se jmenováním soudců Ústavního soudu danou úpravou v čl. 62 písm. e/ Ústavy. Jestliže prezident zastává úřad po dvě volební období, má tak přímý vliv – byť podmíněný souhlasem Senátu – na ustanovení všech patnácti soudců Ústavního soudu. Potud předčí i pravomoc prezidenta USA. Podmínka souhlasu Senátu přitom teoreticky může být naplněna souhlasem pouze 14 senátorů. „Jednozdrojový“ výběr soudců Ústavního soudu tedy představuje směrodatný činitel. V obecnějších souvislostech E. Wagnerová poukázala na ontologický primát jednotlivce před státem vyplývající, jak deklaroval Ústavní soud v nálezů sp. zn. Pl. ÚS 42/02, z čl. 1 odst. 1 Ústavy a připomenula i tradovanou zásadu, podle níž je soudce „svému“ prezidentovi povinován „nevděkem“. V navazující rozpravě V. Pavlíček poukázal na úvahy při přípravě Ústavy, že by část soudců „prvního“ Ústavního soudu byla jmenována na zkrácené období, čímž by se v pozdější době zajistila plynulejší obměna tohoto orgánu. Zde P. Rychetský připomenul situaci Ústavního soudu po červenci 2003. V. Pavlíček si rovněž položil otázku ohledně vázanosti prezidenta vlastním návrhem na vyslovení souhlasu Senátu se jmenováním soudce Ústavního soudu. Podle E. Wagnerové jde o podmíněnou vázanost omezenou kupř. zdravotním stavem kandidáta. Ohledně právní povahy zmíněného memoranda Ústavního soudu E. Wagnerová vysvětlila, že se jednalo o formu komunikace s veřejností, přitom se vyslovila ve prospěch hledání nových procesních forem činnosti Ústavního soudu, zprostředkovaných kupř. interpretačními a aditivními výroky. Přítomný zástupce Kanceláře prezidenta republiky namítl, že i hypotetických 14 senátorů nutných k souhlasu se jmenováním soudce Ústavního soudu znamená pojistku a zdůraznil, že Ústava samotná byla přijata z vůle jediného nositele moci – lidu. E. Wagnerová a J. Baxa doplnili, že prezident V. Havel se na Ústavní soud obrátil desetkrát, z čehož čtyřikrát zaznamenal „úspěch“ plný a čtyřikrát částečný. Prezident V. Klaus tak učinil dopisem

ohledně ústavní smlouvy a návrhem směřujícím proti § 15 odst. 1 a 2 zákona č. 6/2002 Sb.

**Prof. Václav Pavlíček** v příspěvku „**Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky?**“ odkázal na tezi brněnské školy, podle níž je prezidentu dovoleno jen to, co Ústava stanoví, zatímco vláda – v rámci výkonné moci – smí vše, jde o „zbytkovou pravomoc“ (viz § 64 odst. 2 Ústavní listiny). V. Pavlíček zároveň připomenul rozdílnost odpovědi na otázku, zda je prezident součástí moci výkonné. Zatímco V. Mikule akty prezidenta za výraz moci výkonné považuje, K. Klíma v „Komentáři k Ústavě a Listině“ vydaném v roce 2006 na str. 286 konstatuje, že nelze dovozovat, že by prezident byl součástí moci výkonné. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/01 deklaroval, že prezident součástí moci výkonné není, protože může představovat záruku nezávislosti Bankovní rady. V jiných případech však Ústavní soud připustil pojetí odlišné. V. Pavlíček uvedl, že J. Hoetzela považuje za stoupence oslabení role prezidenta. Připomenul, že F. Vavřínek konstatoval, že postavení prezidenta se od postavení monarchy (požívajícího prerogativ) příliš neliší, a k obdobnému úsudku lze nalézt oporu i v díle M. Stiebera „Dějiny veřejného práva ve střední Evropě“. V. Pavlíček rovněž jmenoval práci E. Táborského „Naše nová ústava“ vydanou v roce 1948 přisvědčující závěru o formální podobnosti Ústavy 9. května s Ústavní listinou. Podle Adlerova názoru se prezident coby hlava státu podílí svými pravomocemi na moci výkonné, zákonodárné i soudcovské. F. Weyr zastával názor, že při posuzování aktů prezidenta je nutno lišit, kdo nese odpovědnost za jejich provádění, prezidentův úkon moci vládní nebo výkonné potřeboval ke své platnosti spolupodpisu odpovědného člena vlády (§ 68 Ústavní listiny). Akt proto právně vznikl a byl platný až při dosažení shody. V těchto intencích představoval prezident a ministr přebírající odpovědnost dvojjediný orgán. Prezident se přitom soudních řízení neúčastnil. V. Pavlíček uvedl, že vedle pravomocí ceremoniální povahy (čestných patronátů apod.) kupř. v roce 1934 prezidentově jmenovací pravomocí podléhalo 4.500 míst. Zde se vyslovil pro to, aby ustanovení čl. 21 odst. 4 Listiny bylo chápáno jako záležitost způsobu tvorby státní moci (zákaz diskriminace v přístupu k funkcím), nikoliv lidskoprávní (v posledku ztěžující ustavení jiného do úřadu). Následně V. Pavlíček položil řečnickou otázku, proč je prezident zárukou nezávislosti Bankovní rady, a nikoli justice. Svě vystoupení uzavřel formulací, že prezident rozhoduje svými akty jako hlava státu – pojem prerogativ má relativně konstantní obsah modifikovaný konkrétními ústavními pravidly. V diskusi iniciované V. Šimíčkem konstatoval V. Pavlíček, že soudní kontrola činnosti prezidenta přichází v úvahu formou rozhodování kompetenčních sporů, u pravomocí podle čl. 63 Ústavy by prezident vůbec neměl být účastníkem řízení před soudem. Je nutno volat toho, kdo nese odpovědnost. J. Kysela vznesl dotaz, zda existuje

důvod pro odlišné možnosti soudního přezkumu, pokud je obsahově shodná pravomoc. E. Wagnerová se s V. Pavlíčkem shodla, že orgánu státu zpravidla náleží pravomoci a povinnosti, o právu je výstižně hovořit kupř. v souvislosti s udělováním prezidentské milosti. A. Gerloch poznamenal, že rozdíl mezi právem a pravomocí je dán mírou diskrece, čl. 62 Ústavy působí disharmonicky, jelikož není vyvážen odpovědností. Na to reagoval Z. Koudelka, dle něhož čl. 62 Ústavy nesouvisí s neodpovědností, ale nesedaditelností prezidenta. A. Gerloch poznamenal, že vzhledem ke své kasační pravomoci, závisí Ústavní na aktivitě dalších orgánů, protože vzniká diskursivní demokracie. V. Šimíček připomenul, že se Nejvyšší správní soud vyslovil proti odvolání soudního znalce ministrem spravedlnosti rovněž s poukazem na právo na nerušený výkon funkce, a předstírel dichotomii koncepce vrchnostenské a smluvní znamenající omezení správního uvážení. V. Pavlíček ve své replice zdůraznil, že vláda na čas je demokratická a rovněž by v justici neomezoval laický prvek představovaný přísedícími. V debatě k otázce soudních čekatelů položil P. Rychetský důraz na princip subsidiarity ústavněprávního přezkumu, E. Wagnerová na přístup ke spravedlnosti a Z. Koudelka zmínil obdobný spor iniciovaný právním čekatelem vedený ovšem coby pracovněprávní.

**Doc. Jan Kysela** ve svém příspěvku „**Přímá volba prezidenta jako symptom krize ústavního systému?**“ prohlásil, že se úvahy o revizi ústavy pojí s „krizí legitimacy“. Tomuto směřování zájmu nestojí v cestě ani klauzule věčnosti. Ústavní listinu by bylo v Loewensteinově typologii výstižně hodnotit coby nominalistickou (její realizace byla ovlivněna fenoménem Pětky, Hradu). Podle J. Kysely lze ku podpoře přímé volby prezidenta vznést argumenty, že takto volený prezident 1/ bude nadán samostatnou legitimitou, 2/ stane se „nadstranickým straníkem“ více respektujícím Ústavu, 3/ nemůže být ustanoven hlasy toliko 48 poslanců, kteří by nyní ke zvolení teoreticky stačili, 4/ přinese řešení patu v Parlamentu, 5/ více odpovídá vůli lidu, 6/ protože dojde ke zvýšení důvěry občanů ve stát, 7/ jakož i dodatečnému zdůvodnění kompetencí dle čl. 62 Ústavy, a konečně 8/ že reprezentant státu by měl být volen suverénem. Na referát reagoval M. Novák připomenutím situace před prezidentskou volbou v roce 2003, kdy ODS navrhla volbu systémem relativní většiny (inspirovanou francouzským Národním shromážděním) a následně přímou volbu prezidenta, jež však neodpovídá kontextu parlamentního režimu.

V úvodu příspěvku „**K problematice postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR de constitutione lata a de constitutione ferenda**“ prof. Aleš Gerloch předznačil, že argumentací hodnotami a účely se posunujeme do role normotvůrce, Česká republika je založena na parlamentní formě vlády a neodpovědnost prezidenta neznámá nepřezkoumatelnost jeho aktů. A. Gerloch se vyslovil proti příliš široké míře diskrece u prezidentské mi-

losti; abolici by bylo příléhavé zrušit, agraciaci podřadit čl. 63 Ústavy. Formuloval rovněž taxonomickou řadu států podle postavení prezidenta od nejslabšího k nejsilnějšímu: Švýcarsko – SRN – Rakousko – Itálie – Slovensko – Polsko – ČSFR/ČR (za 1. ČSR přitom byla pozice prezidenta slabší – viz § 68 Ústavní listiny) – Rusko nebo Francie – USA. A. Gerloch se vyslovil k omezení vlivu nestátních subjektů, jmenovitě posílením prvků přímé demokracie, nezávislého soudnictví (ústavního, správního, volebního i obecného) a státního zastupitelství, zvýšením role Senátu, přímou volbou prezidenta, jenž by ale měl o všem rozhodovat na návrh nebo se souhlasem. Možnosti posílení role prezidenta by A. Gerloch spatřoval 1/ při řešení vládních a parlamentních krizí, kdy by čl. 35 Ústavy měl napříště umožňovat rozpuštění Poslanecké sněmovny bez omezení, 2/ v legislativním procesu, aby přehlasování jeho suspenzivního veta předpokládalo většinu v obou komorách, 3/ vícezdrojovým ustavování Ústav-

ního soudu, a 4/ objektivizaci čl. 66 Ústavy co do posuzování, zda je prezident schopen vykonávat svůj úřad, jakož i úpravě přechodu jeho pravomocí dílem na předsedu Poslanecké sněmovny, dílem na předsedu Senátu. V následující diskusi byla porovnávána praxe pověřování řízením ministerstva s „neobsazeným“ postem ministra.

**Doc. Karel Klíma** v závěrečném referátu „Ústavní pozice prezidenta ČR v komparativním pohledu ústavních demokracií“ deklaroval existenci tří dominant, jimiž prezident České republiky vybočuje. Jsou jimi vztah k soudcovské moci, pokud jde o koncepční úpravu a cílenou pravomoc, dále vztah k Bankovní radě – rovněž v personální rovině, a konečně míra diskrece při vracení zákona. Ústavní soud je tak nucen k příkazovým a zákazovým akcím, namísto řešení kompetenčních sporů v pravém slova smyslu.