

## Kontrasignace

Zdeněk Koudelka\*

Ústava z roku 1993 platná na území Čech, Moravy a Slezska se vrátila u hlavy státu ke kontrasignaci některých rozhodnutí prezidenta předsedou vlády nebo jím pověřeného člena vlády jako podmínce platnosti rozhodnutí.

Prezidentova rozhodnutí podléhají kontrasignaci v oblasti:

- a) zastupování státu navenek,
- b) sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv,
- c) vrchního velení ozbrojených sil,
- d) přijímání vedoucích zastupitelských misí cizích států,
- e) pověření a odvolávání vedoucích zastupitelských misí,
- f) vyhlásování voleb,
- g) jmenování a povyšování generálů,
- h) propůjčování a udělování státních vyznamenání,
- i) jmenování soudců,
- j) udělování amnestie,
- k) dalších rozhodnutí na základě obvyčejného zákona (jmenování předsedů Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Českého statistického úřadu, Úřadu pro ochranu osobních údajů a jeho inspektorů, vysokoškolských profesorů, rektorů státních a veřejných vysokých škol atd.).

Zárodky kontrasignace lze najít v anglické monarchii, kde ve středověku původně odpovídal králi spolupodpisující vysoký úředník za to, že vyhotovená listina odráží vůli krále. Teprve od roku 1711 došlo k výslovné úpravě, že král nenese odpovědnost za činnost úředníků v kabinetu, a tím byla dovršena přeměna odpovědnosti kontrasignujícího ministra na odpovědnost vůči Parlamentu, což převzaly i monarchie jiné.<sup>1</sup> Kontrasignace aktů hlavy státu v dnešním smyslu se na evropském kontinentě vyvinula v monarchiích v době jejich přerodu z absolutních na konstituční. Účelem kontrasignace bylo zajistit vliv postupně vytvářené reprezentace lidu na rozhodnutí hlavy státu, která nebyla závislá svým úřadem na volbách, ale získala svůj post na základě

nástupnického práva. Kontrasignaci doprovázelo zachování principu neodpovědnosti panovníka, kdy za jeho akty přebírá odpovědnost kontrasignující jedinec.

Kontrasignace se následně částečně přenesla i do republikánské formy vlády. Kontrasignace v moderní parlamentní republice je diskutabilní. Obecně lze říci, že kontrasignace je nutná tam, kde je prezident neodpovědný, ale nevhodná tam, kde je odpovědný. Pokud chápeme kontrasignaci jako pojistku proti zneužití pravomocí hlavy státu, tak jde o věc pochybnou, jelikož prezident má v současné parlamentní republice povětšinou menší reálnou moc než vláda či dokonce premiér (kancléř) sám. Kontrasignaci občas podléhá i jiný funkcionář než hlava státu, což je však netypické. Ve Francii takto kontrasignují resortní ministři rozhodnutí premiéra.<sup>2</sup>

Lze se setkat s názory, které chtějí, aby hlava státu byla neodpovědná a plně podrobena kontrasignaci. Tím se ovšem významně oslabuje prezidentský úřad a kontrasignace vlastně dává prezidenta do područí vládě. Slovenská skutečnost v letech 1993–98 naznačuje, že pouze absence kontrasignace v tehdejší slovenské ústavní úpravě umožnila prezidentu Michalu Kováčovi realizovat jeho prezidentské pravomoci, když vztah s vládou Vladimíra Mečiara byl vyloženě nepřátelský.<sup>3</sup>

I v parlamentní demokracii je prezidentský úřad významným orgánem státu a jde prakticky o jediný orgán, jenž může aktivně prováděním své vlastní politické vůle oponovat stranám, jež mají vládní většinu v parlamentu, zvláště je-li to parlament jednokomorový. Tím se prezident významně odlišuje od Ústavního soudu, který může rušit neústavní rozhodnutí vlády a parlamentu, nikoliv je pozitivně nahrazovat. Prezident nemusí být kontrasignací chráněn před odpovědností, naopak odpovědný prezident bez kontrasignace je jednak nejen silnější, ale odpovědnost je i projevem demokratičnosti. Samozřejmě zde hovoříme o odpovědnosti právní, nikoli politické. Ústavodárce rozhodl o rozdělení státní moci mezi

<sup>2</sup> Čl. 22 Ústavy Francouzské republiky z 4. 10. 1958.

<sup>3</sup> Otevřeně se hovořilo, že únos prezidentova syna Michala Kováče ml. dne 31. 8. 1995 do Rakouska provedla Slovenská informační služba blízká premiérovi Vladimíru Mečiarovi. Na Kováče ml. byl v té době vydán mezinárodní zatykač pro podezření z podvodného jednání v Německu. I když byl v Rakousku Kováč ml. zadržen, vídeňský soud jej nevydal do Německa. Rakouský soud konstatoval, že Kováč ml. se na území Rakouska dostal protiprávním jednáním. <http://www.sme.sk/c/3755049/chronologia-pripadu-unosu-michala-kovaca-mlad-sieho.html>

\* Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D., Katedra ústavního práva a politikologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

<sup>1</sup> BOHUMIL BAXA: *Parlament a parlamentarismus*, Praha 1924, s. 21–22, 38. JAN SVATONĚ: *Vládní orgán moderního státu*, Brno 1997, ISBN 80-85765-89-6, s. 14–15, 20–21, 63 p. 28, s. 65, 69.

jednotlivé úřady. Prezident musí zodpovídat za akt, kterým své ústavněprávní oprávnění překročil (právní odpovědnost), nemůže být však trestán za rozhodnutí, které je v rámci jeho kompetencí, byť se nelíbí vládě, parlamentu či jinému orgánu (politická odpovědnost). Právní charakter prezidentské odpovědnosti posílí, pokud o jeho vině rozhoduje orgán soudního typu (Ústavní soud, Nejvyšší soud), který je složen z profesionálních právníků, nikoliv politiků. Pokud je soudní orgán obsazen politiky, je oslabena právní odpovědnost ve prospěch odpovědnosti politické. Například pokud o vině prezidenta rozhoduje parlament, který jedná z hlediska stranickopolitických zájmů, čemuž podřizuje i právní stránku věci.<sup>4</sup> Samozřejmě vedle právní odpovědnosti lze mluvit o politické odpovědnosti hlavy státu, zde je však správná jediná sankce – opětovné nezvolení, obdobně jako u poslance s reprezentativním mandátem.

Podle ústav z r. 1918, 1920 a 1948 byla kontrasignace vyžadována u všech prezidentských aktů moci vládní a výkonné.<sup>5</sup> V praxi se uplatnil širší výklad, kdy byly kontrasignovány veškeré akty prezidenta, i když bylo sporné, mají-li povahu aktů moci vládní a výkonné, nebo jsou to akty hlavy státu při realizaci moci zákonodárné<sup>6</sup> a soudní. Podpořeno to zřejmě bylo výkladem o odpovědnosti, kdy za všechny projevy prezidenta souvise-

<sup>4</sup> Parlament jako soudce vystupuje v USA, kdy žaluje Sněmovna reprezentantů a soudí Senát. Rovněž podle § 67 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. žalovala Poslanecká sněmovna a soudil Senát, obdobně tomu bylo podle § 78 Ústavy ČSR č. 150/1948 Sb., kdy žalovalo Předsednictvo Národního shromáždění a soudilo Národní shromáždění. Vhodnější je, pokud parlamentu přísluší jen právo obžaloby, jak je tomu v Německu, kde podle čl. 61 Základního zákona z 1949 soudí Spolkový ústavní soud na obžalobu Spolkového sněmu nebo Spolkové rady. Tak je tomu podle čl. 65 ods. 2 Ústavy ČR č. 1/1993 Sb., kdy žaluje Senát a rozhoduje Ústavní soud, rovněž na Slovensku podle čl. 107 Ústavy SR č. 460/1992 Sb., kde žaluje Národní rada a soudí Ústavní soud (Národní rada však může iniciovat i lidové hlasování o odvolání prezidenta z funkce). Rovněž čl. 142 ods. 2 Ústavy Rakouska z 1920 umožňuje na základě žaloby Spolkového shromáždění stíhání prezidenta Ústavním soudním dvorem, ovšem je též připuštěno na základě čl. 63 se souhlasem Spolkového shromáždění i stíhání jiným příslušným úřadem. Podle čl. 67–68 Ústavy Francie z 1958, kdy žaluje Parlament a soudí Vysoký soudní dvůr, jenž však není obsazen soudci, ale členy Parlamentu.

<sup>5</sup> § 10 Prozatímní ústavy č. 37/1918 Sb. Ústavní listiny z r. 1920. § 77 Ústavy ČSR č. 150/1948 Sb.

<sup>6</sup> Kontrasignaci prezidentova veta zákonů kritizoval FRANTIŠEK WEYR: *Československé právo ústavní*, Praha 1937, s. 199. Též kritizoval kontrasignaci přijímání vyslanců, která se fakticky děla zasláním připravených formálních projevů prezidenta ministru zahraničí a přítomností ministra zahraničí u tohoto aktu. Weyr však uvádí i odlišná stanoviska Jiřího Hoetzela a jiných – FRANTIŠEK WEYR: *Soustava československého práva státního*, 2. vydání 1924, s. 245n. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 381, 382-383.

jící s prezidentským úřadem odpovídala vláda. Pouze abdikace prezidenta byla považována za jeho akt osobní, který nepotřeboval kontrasignaci.<sup>7</sup> Nicméně kontrasignované akty se považovaly za úkon prezidenta a ne vlády s tím, že prezident si musí obstarat kontrasignaci, ale není povinen vyčkávat návrhu vlády, pokud tak právo výslovně nestanoví, a může postupovat iniciativně. Navíc byla uznána jeho možnost nevyhovět návrhu, o čemž se písemné rozhodnutí nevydávalo, takže nebylo ani kontrasignováno.<sup>8</sup>

Otázkou bylo, zda odvolání vlády a jmenování vlády nové má kontrasignovat odvolávaný premiér nebo nový, který však de iure při kontrasignaci odvolání svého předchůdce ještě premiérem nebyl (Československo neznalo současnou existenci dvou premiérů). Zvykem se stalo, že oba akty kontrasignoval nový premiér,<sup>9</sup> neboť u odvolávaného premiéra hrozilo, že se bude své odvolání zdráhat spolupodepsat.

Ústava z r. 1960 i ústavní zákon o československé federaci již kontrasignaci neznaly a zavedly širší odpovědnost prezidenta.<sup>10</sup> Ta byla pouze deklaratorní, jelikož prezident požíval absolutní materiální trestně právní imunity a teoretická možnost odvolání prezidenta parlamentem jako nejvyšším orgánem státní moci nebyla výslovně pozitivně právně upravena.

Nová Ústava účinná v Čechách, na Moravě a Slezsku od 1. 1. 1993 sice obnovila institut kontrasignace, ale ne v jeho všezahrnující podobě. Rozdělila prezidentské pravomoci do dvou skupin - na nekontrasignované a na pravomoci s kontrasignovanými rozhodnutími. Ústavní soud již roku 1994 judikoval, že spolupodpis předsedy vlády vyžadují jen rozhodnutí učiněná v oblasti kontrasignovaných pravomocí dle čl. 63 Ústavy, nikoli jakýkoli jiný akt výkonu těchto pravomocí.<sup>11</sup> Proto může např. prezident podávat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení zákona bez kontrasignace, byť dané právo není uvedeno v nekontrasignovaném čl. 62 Ústavy a je dáno obyčejným zákonem<sup>12</sup> a tedy dle kontrasignovaného čl. 63 ods. 2 Ústavy. Ústavní soud stanovil, že návrh na zahájení řízení není rozhodnutím ve věci, to

<sup>7</sup> EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 12.

<sup>8</sup> EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 92–93, 98, 101.

<sup>9</sup> FRANTIŠEK WEYR: *Československé právo ústavní*, Praha 1937, s. 201.

<sup>10</sup> Čl. 61 ods. 2 Ústavy č. 100/1960 Sb. Čl. 60 ods. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

<sup>11</sup> Nález Ústavního soudu č. 91/1994 Sb. Rozhodnutí chápeme jako autoritativní projev veřejného orgánu – právní akt, jímž se autoritativně zakládají, ruší, mění právní vztahy (konstitutivní rozhodnutí) nebo se ověřují (deklaratorní rozhodnutí).

<sup>12</sup> § 64 ods. 1 pís. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

přijímá Ústavní soud nálezem, a tedy nepodléhá kontrasignaci. To je rozdíl od československé ústavní úpravy kontrasignace, které podléhaly všechny úkony prezidenta moci vládní a výkonné, nejen rozhodnutí.<sup>13</sup> Je v rozporu s ústavním textem, ale i judikaturou Ústavního soudu tvrdit, že kontrasignaci mají podléhat např. projevy prezidenta, které nejsou rozhodnutími.<sup>14</sup> Navíc lze materiálně uplatnit kontrasignaci – spolupodpis jen u psaných rozhodnutí, spolupodepsat nelze ústní projev.

V oblasti kontrasignovaných pravomocí není předseda vlády nadřazen prezidentovi, protože mu může sice určité jednání znemožnit, ale nikoliv k určitému jednání donutit. Kontrasignace je institut vázající platnost rozhodnutí hlavy státu na spolupodpis předsedy vlády, ne podrobující prezidenta vládě. Proto kontrasignované akty jako akty prezidenta mají být datovány ke dni podpisu prezidentem a ne až premiérem.<sup>15</sup> Kontrasignace je navíc individuálním právem premiéra, nikoli vlády jako celku, byť ta může svým usnesením zavázat svého člena k určitému jednání.

## 1. Odpovědnost

Za nekontrasignované akty je prezident právně odpovědný pro velezradu před Ústavním soudem. Za kontrasignovaná rozhodnutí je odpovědná vláda. Tato odpovědnost je spíše deklaratorní, jelikož se může realizovat jen vyslovením nedůvěry vládě, což ovšem může Poslanecká sněmovna provést vždy a nejen jako důsledek odpovědnosti za rozhodnutí prezidenta. Rovněž jde o příklad objektivní odpovědnosti, kdy vláda odpovídá za prezidentovy akty, přičemž právo kontrasignace přísluší premiérovi, nikoliv vládě jako celku. Vláda sice přijímá usnesení, pokud jí premiér předloží otázku, zda má nebo nemá něco kontrasignovat, ale usnesení jsou jen fakultativní a mají doporučující charakter premiérovi. Například v roce 2010 kontrasignoval rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb premiér Jan Fischer, aniž si vyžádal doporučující stanovisko vlády.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> § 10 prozatímní ústavy, § 68 Ústavní listiny, § 77 Ústavy č. 150/1948 Sb.

<sup>14</sup> Stejně PETR MLSNA: Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky, sborník *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Brno 2008, s. 194. JAN FILIP: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*, 2. vydání Brno 2001, ISBN 80-210-2592-1, s. 314.

<sup>15</sup> Na stejnou československou praxi poukazuje na příkladu dekretu o rozpuštění sněmoven Národního shromáždění Emil Sobota – EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 145.

<sup>16</sup> Petr Uhl ojedinele kritizující tuto skutečnost projevil neznalost Ústavy, která právo kontrasignace dává premiérovi, ne vládě. PETR UHL: Jestlípak je Klausovo vyhlášení voleb platné?, *Právo* 8. 2. 2010 s. 6. Reakce ZDENĚK KOUDEL-

Právní odpovědnost za velezradu je odlišná od politické odpovědnosti, kde není právně definovaný delikt ani způsob jeho zjištění. Proto se právní odpovědnost prezidenta za velezradu vztahuje i na kontrasignované pravomoci prezidenta. Ustanovení ústavy, že za rozhodnutí prezidenta kontrasignovaná předsedou vlády odpovídá vláda,<sup>17</sup> se týká odpovědnosti politické, která se skutečnou právní odpovědností nemá nic společného. Toto ustanovení nevylučuje pro daná rozhodnutí prezidentovou odpovědnost za velezradu. Příkladem je, že litevský prezident Rolandas Paksas byl v roce 2004 sesazen mimo jiné za udělení státního občanství kontrasignované ministrem vnitra, který za ně převzal odpovědnost. Pokud by odpovědnost vlády za kontrasignovaná rozhodnutí prezidenta vylučovala odpovědnost právní, za protiprávní jednání v této oblasti nebude odpovídat nikdo, neboť právní odpovědnost prezidenta i předsedy vlády by byla zrušena deklaratorní politickou odpovědností vlády. Členové vlády však nemohou v právním státě trestněprávně ani v rámci správního trestání odpovídat za jednání jiných, neboť kontrasignace je právem premiéra, ne vlády. Žádná zvláštní právní odpovědnost členů vlády v rámci ústavního práva (např. pro velezradu) u nás neexistuje. Zbývá tedy jen odpovědnost politická, která však při disciplinované vládní většině v Poslanecké sněmovně je nerealizovatelná. Snad lze v rámci odpovědnosti vlády postihnout předsedu vlády, který rozhodnutí spolupodepsal, pokud by tímto aktem spáchal nějaký trestný čin. To samo je velmi pochybné. Nicméně vzhledem k tomu, že premiér je u nás obvykle poslanec s imunitou, i tak by jeho faktická odpovědnost závisela na soudržnosti vládní většiny, která by zřejmě svého premiéra k trestnímu stíhání nevydala.

Tezi o přechodu odpovědnosti za kontrasignovaná rozhodnutí z hlavy státu na kontrasignujícího ministra navíc v praxi zpochybnil případ litevského prezidenta Rolandas Paksasovi sesazeného Sněmem. Ze 116 hlasujících poslanců hlasovalo 86 mimo jiné pro to, že prezident nezákonně udělil občanství Rusu Juriji Borisovovi. Proces sesazení byl dokončen na jaře 2004. Je nutné upozornit, že udělení státního občanství v Litvě podléhá kontrasignaci předsedy vlády nebo příslušného ministra, který nese odpovědnost za toto rozhodnutí.<sup>18</sup> V daném případě kontrasignoval rozhodnutí ministr vnitra, přesto byla odpovědnost se souhlasem Ústavního soudu vyvozována vůči prezidentovi.

KA: Vyhlášení voleb je platné, *Právo* 9. 2. 2010, ISSN 1211-2119, s. 6.

<sup>17</sup> Čl. 63 ods. 4 Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>18</sup> Čl. 84 bod 21 a čl. 85 Ústavy Republiky Litva z 25. 10. 1992. JAN FIŠER: Vztah prezidenta a vlády v Litvě, diplomová práce, Právnická fakulta MU Brno 2007, s. 54.

## 2. Forma aktů

Další možnou spornou věcí je forma prezidentských aktů. Pokud ústava sama nebo prováděcí zákon neurčuje formu prezidentského rozhodnutí, nelze písemnou formou podmiňovat platnost rozhodnutí.<sup>19</sup> Kontrasignace (spolupodpis) však může být materiálně uplatněna jen na písemných rozhodnutích, ústní rozhodnutí spolupodepsat nelze. Daná věc tak může vést k dvojímu výkladu:

1. všechna rozhodnutí podle čl. 63 Ústavy musí mít písemnou formu, aby mohla být spolupodepsána,<sup>20</sup> nebo
2. prezident může obejít právo spolupodpisu premiéra tehdy, jestliže vydá své rozhodnutí ústně. Za takové rozhodnutí však vláda neodpovídá a prezident je odpovědný pro velezradu. Tento postup nelze uplatnit u rozhodnutí, kde právní předpis vyžaduje písemnou formu, což jsou rozhodnutí, která se musí povinně publikovat ve Sbírce zákonů (vyhlášení voleb, amnestie).<sup>21</sup>

Obecně je nutné dát přednost prvnímu výkladu, neboť druhý výklad fakticky obchází ustanovení Ústavy o kontrasignaci. Ze všech dotčených pravomocí za nejpřístupnější v této souvislosti lze považovat pravomoc vrchního velitele ozbrojených sil. Důsledně aplikování pravidla, že kontrasignovaná rozhodnutí mohou být realizována jen písemně, významně ochromí akceschopnost vrchního velení našich ozbrojených sil. Vyloučíme totiž možnost, aby vrchní velitel vydával rozhodnutí ústně, ať již přímo či prostřednictvím telefonu

<sup>19</sup> Nezávazností formy rozhodnutí vlády a prezidenta republiky v případě, že určitou formu nepředepisuje přímo ústava, se zabýval i slovenský Ústavní soud, který konstatoval: „Vrátenie zákona s pripomienkami prezidentom Slovenskej republiky podľa čl. 87 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky nie je podmienené dodržaním formy, pretože Ústava Slovenskej republiky neupravuje formu prejavu vôle prezidenta Slovenskej republiky na vrátenie zákona s pripomienkami Národnej rade Slovenskej republiky. Za vrátenie zákona s pripomienkami treba pokladať každý prejav vôle prezidenta smerujúci k Národnej rade Slovenskej republiky, z obsahu ktorého je zrejmé, že ho prezident vracia...“ Usnesení č. 23/1994 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu SR (68/1994 Z.z., I.ÚS 5/94). [http://www.concourt.sk/Zbierka/1994/23\\_94s.htm](http://www.concourt.sk/Zbierka/1994/23_94s.htm)

<sup>20</sup> VÁCLAV PAVLÍČEK: Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky, sborník *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0, s. 146. Stejně v případě československého prezidenta vyvozuje Emil Sobota – EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KRŮVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 98, 290. FRANTIŠEK WEYR: *Československé právo ústavní*, Praha 1937, s. 191.

<sup>21</sup> § 3 ods. 1 zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. 14 ods. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu.

a bezdrátového spojení. Ústní rozkazy v případě války zvyšují akceschopnost vojska. Navíc může být válečnými událostmi narušen kontakt mezi prezidentem a premiérem. Naopak je správné, aby v případě přímého ohrožení nebyli dva nejvýznamnější představitelé výkonné moci na tomtéž místě a vystaveni možnosti stejného útoku.

Právě z hlediska charakteru této pravomoci se zde musí použít účelový výklad, který vychází z úkolu ozbrojených sil zajistit vnější, ale i vnitřní bezpečnost státu. Tomuto účelu musí být podřízen i výklad Ústavy v dané věci z důvodu její vlastní ochrany a ochrany státu, jehož je Ústavou. Proto je nutné zvolit výklad, který zajistí akceschopnost vrchního velení, včetně možnosti vydávání ústních rozkazů. Výsledkem je, že i v oblasti pravomocí prezidenta podle čl. 63 Ústavy lze vydávat ústní a tedy nekontrasignovaná rozhodnutí, speciálním druhem rozhodnutí používaných ve styku v rámci ozbrojených sil je rozkaz. Ovšem lze tak činit jen v mimořádné době, například válečné. V zásadě lze zde užít stejný přístup, který umožnil vydání prezidentských dekretů Edvardu Benešovi s mocí ústavních zákonů a zákonů bez účasti Národního shromáždění.<sup>22</sup>

Přímo řešeno je to v některých ústavách, které opatření prezidenta v mimořádné době, zvláště v době války, nevážou na kontrasignaci, byť jinak prezident kontrasignaci podléhá. Ve Francii může prezident bez kontrasignace jen po poradě s předsedy vlády, obou sněmoven a Ústavní radou činit opatření, která vyžadují okolnosti, jsou-li vážně a bezprostředně ohroženy instituce republiky, národní nezávislost, územní celistvost atd.<sup>23</sup> V Litvě a Estonsku může bez kontrasignace prezident v případě ozbrojeného útoku rozhodovat o obraně, vyhlášení válečného stavu a mobilizaci. Vyžaduje se jen dodatečné schválení parlamentu až se bude moci sejít na nejbližší schůzi.<sup>24</sup> V Portugalsku, kde je prezident podroben kontrasignaci některých pravomocí, se kontrasignace nevztahuje na jeho funkci vrchního velitele branných sil a to i v době míru.<sup>25</sup>

Rovněž nejvýznamnější československý konstitucionalista František Weyr rozlišoval nutnost kontrasignace aktů prezidenta jako vrchního velitele na období míru a války, kdy ji považoval za nesmyslnou a neproveditelnou. Později viděl východisko vedoucí k odstranění kontrasignace při velení armády v poli ve jmeno-

<sup>22</sup> Ústavní dekret č. 2/1940 Úředního věstníku čs., o prozatímním výkonu moci zákonodárné (republikace 20/1945 Sb.).

<sup>23</sup> Čl. 16 a 19 Ústavy Republiky Francie z 4. 10. 1958.

<sup>24</sup> § 128 Ústavy Republiky Estonsko z 28. 6. 1992 (estonský prezident není vůbec podroben kontrasignaci). Čl. 81 bod 16 a čl. 85 Ústavy Republiky Litva z 25. 10. 1992.

<sup>25</sup> Čl. 137 pís. a) a čl. 143 Ústavy Republiky Portugalsko z 2. 4. 1976.

vání vojenského hlavního velitele operujících armád, který by kontrasignaci nepodléhal.<sup>26</sup>

### 3. Právní a politická povaha kontrasignace

S problémem kontrasignace je spojena otázka, zda kontrasignující subjekt může kontrasignaci odmítnout, jestliže s kontrasignovaným aktem nesouhlasí politicky (politická kontrasignace) či jen, jestliže kontrasignovaný akt je v rozporu s platným právem (právní kontrasignace). Jde o podstatný rozdíl, protože v prvním případě se vždy musí prezident a kontrasignující subjekt dohodnout, zatímco v případě právní kontrasignace musí kontrasignující subjekt rozhodnutí spolupodepsat, byť s ním nesouhlasí, pokud je v rámci práva, tedy prezidentových pravomocí. Právní kontrasignace je svého druhu preventivní ochrana ústavnosti. O této preventivnosti však můžeme úspěšně pochybovat, jelikož předseda vlády a vláda celá jsou prioritně politickými subjekty, a tedy mají tendenci právní bezvadnost poměřovat svými politickými zájmy.

Jaroslav Krejčí považuje kontrasignovaný akt za akt, při němž se musí spojit vůle hlavy státu a kontrasignujícího člena vlády. Přičemž převáží ten, kdo je v danou chvíli politicky mocnější. V případě politické povahy kontrasignace Krejčí říká: *Kde je kontrasignace všeobecně zavedena jako akt, kterým ministr osvědčuje přejetou odpovědnost za akty hlavy státu, není podřízenost ministra vůči hlavě státu.*<sup>27</sup> To však platí jen v případě politické kontrasignace. Navíc je u nás kontrasignace prvotním právem premiéra ne resortního ministra, byť ten provádí konkrétní akt. V daném případě je ministr zavázán akt provést, byť s ním nesouhlasí, protože jde o společně projevenou vůli prezidenta a předsedy vlády.

V dějinách naší kontrasignace se uplatňovala její právní povaha. Do roku 1918 bylo panovníkovo postavení silné a nebylo možné, aby ministr odmítl kontrasignovat monarchův akt. Nesouhlas s panovníkovým rozhodnutím by vedl k demisi ministra. Ústava výslovně stanovila, že kontrasignující ministr odpovídá za to, že císařův akt je v souladu s ústavou a zákony.<sup>28</sup> Vyňata z povinnosti kontrasignace byla oblast vrchního velení nad ozbrojenou mocí.<sup>29</sup>

Obdobně tomu bylo za první Československé republiky, kdy silná autorita prezidenta T. G. Masaryka, ale i E. Beneše vedla k tomu, že nikdy nebyl odmítnut prezidentův akt odepřením kontrasignace. Ovšem odmítnutí kontrasignace spojoval s nutností demise člena vlády Rudolf Křovák jen v případě, že by šlo o kontrasignovaný akt činěný na základě předchozího návrhu vlády.<sup>30</sup>

V roce 1995 došlo k jednomu střetu mezi prezidentem a premiérem v oblasti kontrasignované pravomoci. Šlo o vyhlášení voleb do Senátu v roce 1996, kdy prezident V. Havel chtěl jejich uskutečnění stanovit na listopad 1996, oddělně od voleb poslanců, zatímco premiér V. Klaus chtěl jejich konání spojit na jaře 1996 s volbami do Poslanecké sněmovny. Spor jednostranně řešil prezident Havel a 21. 12. 1995 vyhlásil poslanecké volby na 31. 5.–1. 6. 1996 a senátní volby na 15.–16. 11. 1996.<sup>31</sup> Vyhlášení voleb poslal předsedovi vlády ke spolupodpisu. Předseda vlády, i když s tímto nesouhlasil, rozhodnutí spolupodepsal. Tedy i tento případ potvrzuje, že kontrasignace by se měla chápat podle naší Ústavy v její právní variantě, i když jediný případ nezakládá nezpochybnitelnou ústavní zvyklost. Že naše ústava stojí na stanovisku právní kontrasignace, dokresluje její logická struktura. V případě politické kontrasignace by již nešlo o rozhodnutí prezidenta, ale o rozhodnutí premiéra, respektive spolurozhodování obou. Tím se však vážně naruší dělba moci mezi oba hlavní orgány výkonné moci ve prospěch vlády. Tam, kde si ústava či zákon přeje politické spolurozhodování, staví podmínku, že prezident rozhoduje na návrh či se souhlasem jiného subjektu (jmenování ústavních soudců, jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu ap.). Rovněž právní povaze kontrasignace svědčí, že v některých oblastech rozhoduje prezident na návrh vlády – jmenování předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jmenování generálů. Je těžko myslitelné, že by premiér mohl odmítnout kontrasignaci prezidentova rozhodnutí učiněného na návrh vlády, protože byl na vládě přehlasován a chce zabránit realizaci rozhodnutí.<sup>32</sup>

Na druhé straně je znám i případ svědčící pro politickou povahu kontrasignace, kdy premiér odmítl kontrasignaci prezidentova rozhodnutí z politických důvodů. Podle vlastního vyjádření odmítl premiér Miloš Zeman kontrasignovat Václavu Havlovi udělení státního

<sup>26</sup> FRANTIŠEK WEYR: *Soustava československého práva státního*, 2. vydání 1924, s. 268. FRANTIŠEK WEYR: *Československé právo ústavní*, Praha 1937, s. 204.

<sup>27</sup> JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*, Praha 1935, s. 56–57, 86–87.

<sup>28</sup> Čl. 9 základního zákona č. 145/1867 ř.z., o užívání moci vládní a výkonné.

<sup>29</sup> Čl. 5 základního zákona o užívání moci vládní a výkonné. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 294.

VÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 201, 210–211.

<sup>30</sup> EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 294.

<sup>31</sup> Vyhlášení voleb č. 11 a 12/1996 Sb.

<sup>32</sup> V čl. 35 a 45 Ústavy Finska z 17. 7. 1919 bylo výslovně upraveno právo kontrasignujícího a odpovědného ministra odmítnout prezidentovo rozhodnutí jen z důvodu jeho neústavnosti či nezákonnosti, přičemž konečné slovo příslušelo vládě (Státní radě).

vyznamenání Řádu Bílého lva americkému generálu Wesley Clarkovi, vojenskému veliteli bombardování Jugoslávie v roce 1999.<sup>33</sup> Kontrasignaci jako institut spolurozhodování dvou subjektů, kteří se v rámci veřejné moci musí shodnout, chápe Michal Bartoň, jinak rozhodnutí není přijato a nelze jej soudně vymáhat.<sup>34</sup>

Ústava Čech, Moravy a Slezska stojí na pozicích právní povahy kontrasignace, neboť kde chce právní řád ingerenci vlády, zákon stanoví, že určitou pravomoc činí prezident na návrh vlády (jmenování a odvolání předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jmenování a povyšování generálů apod.), byť to vše podléhá kontrasignaci premiéra. Je bez ústavní opory, že by premiér odmítl kontrasignovat prezidentovo rozhodnutí pro politický nesouhlas, jestliže návrh předložila vláda jako celek a premiér byl na vládě přehlasován. Stejně je ústavně neodůvodnitelné, že by předseda vlády odmítl kontrasignovat pro politický nesouhlas rozhodnutí prezidenta o jmenování předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů, což se děje na návrh Senátu.<sup>35</sup> Samotný institut kontrasignace má smysl v monarchii, pokud je hlava státu za své jednání právně neodpovědná. V republice, kde je hlava státu právně odpovědná, včetně naší odpovědnosti pro velezradu, kontrasignace ztrácí smysl.<sup>36</sup> Pokud chce ústava vázat určité rozhodnutí hlavy státu na součinnost jiného, má to výslovně upravit navrhovacím právem či právem souhlasu tohoto jiného subjektu (jmenování ústavních soudců se souhlasem Senátu). Zcela nelogické je vázat rozhodnutí právně odpovědné hlavy státu na kontrasignaci premiéra či ministra, pokud takové rozhodnutí činí na návrh vlády. V takovém případě může být kontrasignace odmítnuta jen z důvodu neústavnosti či nezákonnosti daného kroku, což je však těžko představitelné, když prezident i vláda daná rozhodnutí považují za právně perfektní.

<sup>33</sup> Prohlášení Miloše Zemana, *Otázky Václava Moravce*, Česká televize 8. 3. 2009. <http://www.ceskatelevize.cz/porady/1126672097-otazky-vaclava-moravce/209411030500308/video/>

<sup>34</sup> BARTOŇ MICHAL: Rozhodování prezidenta republiky na návrh a rozhodování s kontrasignací – několik poznámek k rozhodnutí NSS ve věci justičních čekatelů, sborník *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0, s. 124.

<sup>35</sup> § 32 ods. 1 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

<sup>36</sup> Stejný názor má pro prezidenta voleného lidem a právně odpovědného JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*, Praha 1935, s. 139 p. 98. Ovšem podle nás není určující způsob volby, ale existence právní odpovědnosti.

#### 4. Shrnutí

Dnes je kontrasignace historickým monarchickým přežitkem v republikánské formě vlády a naopak je vhodné i v parlamentní republice dát prezidentovi politickou volnost při rozhodování v rámci jeho ústavních kompetencí s tím, že za neústavnost svých rozhodnutí ponese právní odpovědnost, kterou dnes již má za velezradu. Kontrasignaci lze hodnotit i podle jednotlivých kontrasignovaných pravomocí. Kontrasignace je snad vhodná, pokud prezident realizuje svou působnost v rámci vládní části moci výkonné, aby byla zajištěna určitá součinnost. Takovou součinnost lze však zajistit i tak, že prezident může určitá rozhodnutí učinit jen na návrh vlády, kdy je však může odmítnout a vyžádat si návrh nový<sup>37</sup> – například v personálních věcech při jmenování do funkcí.

Nevhodná je kontrasignace tehdy, jestliže prezident realizuje svá rozhodnutí v oblastech, které nepodléhají vládě, či dokonce mají být na vládě z ústavních principů nezávislá. Z tohoto důvodu je nežádoucí, aby kontrasignaci bylo podrobena jmenování soudců a vyhlašování voleb ať již parlamentních nebo do samosprávných zastupitelstev. Jak soudní moc, tak i moc zákonodárná a samospráva jsou často protihráči vlády, a proto je zde ingerence předsedy vlády při jejich ustanovení nevhodná.

Z výše uvedených důvodů, aby byla zajištěna možnost vydávání ústních rozkazů prezidentem, je rovněž vhodné přesunout do oblastí nekontrasignovaných pravomocí vrchní velení nad ozbrojenými silami alespoň za války s tím, že pak již nebude zpochybňováno to, že v oblastech kontrasignovaných pravomocí musí prezident vydávat svá rozhodnutí písemně, aby mohla být materiálně spolupodepsána. Vládě bude zabezpečen vliv nad ozbrojenými silami i jinak, a to jednak, že prezidentovi přísluší jen velitelská pravomoc, zatímco státní správu ozbrojených sil zajišťuje příslušné Ministerstvo obrany, a některé kroky vůči ozbrojeným silám může učinit prezident jen na základě návrhu vlády (mimořádná opatření podle branného zákona).<sup>38</sup> Parlamentní republika se nemusí bát svého zničení ze strany prezidenta, když v ní mocensky dominuje parlament obecně a vláda v rámci moci výkonné. Politická volnost v jednání prezidenta neohrožuje podstatu parlamentní demokracie, protože ji může uplatnit jen v rámci taxativně daných pravomocí, za jejichž překročení by měl být právně odpovědný. Případné spory prezidenta s vládou a parlamentem jsou důsledkem ústavního rozdělení moci

<sup>37</sup> EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 284.

<sup>38</sup> § 43-44, § 46 branného zákona č. 218/1999 Sb.

a mohou chránit parlamentní demokracii před znásilněným státem vládními stranami.<sup>39</sup>

### **Summary**

The countersignature of a president's decision by prime minister is one of the constitutional questions concerning relations between top representatives of

---

<sup>39</sup> Velmi typický příklad zneužití demokracie parlamentní většinou je slovenská situace za třetí vlády premiéra Vladimíra Mečiara, kdy jen prezident byl schopen čelit některým mocenským rozhodnutím vládních stran. V historii byla obdobná očekávání vůči prezidentovi Edvardu Benešovi, který byl poslední nadějí proti uchopením moci komunisty v roce 1948, tato očekávání však byla nesplněna. Ne nepodobná situace byla při nástupu Adolfa Hitlera, který v roce 1933 rychle ovládl Říšský sněm, ale zcela neomezeným se stal až po smrti prezidenta Paula Hindenburga a následném ovládnutí úřadu hlavy státu Hitlerem.

executive power. It is characteristic for our situation that only some of president's decisions must be counter-signed, not all of them. And what's more – the will of the president is determining also in counter-signed decisions. It's the execution of his duty. The prime minister can prevent the president from a decision, but he cannot compel him to decide. The author of the essay holds the view that the president is legally responsible also for counter-signed decisions, because the responsibility of the government for the counter-signed decision is not legal responsibility with possibility of sanction, it is only political responsibility. Legal responsibility cannot be replaced by political responsibility. The essay also refers to the fact that countersignature is unsuitable for president's orders during a war, what makes command under armed forces difficult.