

# UNIVERZITA TOMÁŠE BATI VE ZLÍNĚ

Institut mezioborových studií Brno

Aktuální otázky současného ústavního postavení prezidenta republiky

## BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Vedoucí bakalářské práce:

JUDr. Bohumil ŠIMEK

Vypracoval:

Ota Klepáček

Brno 2006

## OSNOVA

<b>ÚVOD</b>	1
<b>1. POSTAVENÍ HLAVY STÁTU</b>	2
1.1. Parlamentní systém	2
1.2. Prezidentský systém	4
1.3. Postavení prezidenta ČR dle platné Ústavy ČR	5
<b>2. VOLBA PREZIDENTA</b>	7
2.1. Proces volby	7
2.2. Volební období	11
2.3. Pasivní volební právo	12
2.4. Prezidentský slib	13
<b>3. PRAVOMOCI PREZIDENTA V RÁMCI MOCI VÝKONNÉ</b>	14
3.1. Jmenování vlády, její odvolání, přijímání demise	15
3.2. Kontrasignace	17
3.3. Přenesení některých pravomocí na předsedu vlády	19
<b>4. PREZIDENT A MOC ZÁKONODÁRNÁ</b>	20
4.1. Právo prezidenta vracet parlamentu zákony k novému projednání	21
4.2. Podepisování zákonů	22
4.3. Svolání a rozpuštění Poslanecké sněmovny	23
4.4. Přenesení některých pravomocí na předsedu Poslanecké sněmovny	25
<b>5. VZTAH PREZIDENTA K MOCI SOUDNÍ</b>	26
5.1. Jmenování soudců	26
5.2. Právo prezidenta udělit milost a amnestii	27
5.3. Udělování milostí v zahraničí	33
<b>6. VZTAH PREZIDENTA K OZBROJENÝM SILÁM</b>	36

<b>7. ODPOVĚDNOST PREZIDENTA</b>	38
<b>ZÁVĚR</b>	40
<b>RESUMÉ</b>	43
<b>ANOTACE</b>	45
<b>LITERATURA A PRAMENY</b>	46

## Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Aktuální otázky současného ústavního postavení prezidenta republiky“ zpracoval samostatně a použil jen literaturu uvedenou v seznamu literatury a pramenů, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

.....  
Klepáček Ota

## Poděkování

Děkuji svému vedoucímu práce panu JUDr. Bohumilu Šimkovi za užitečnou metodickou pomoc, odborné vedení a cenné rady, které mi při zpracování mé bakalářské práce poskytl.

Brno 3. dubna 2006

Klepáček Ota

# ÚVOD

Téma bakalářské práce mě zaujalo již při absolvování přednášek z ústavního práva. Zajímalo mě, do jaké míry může prezident České republiky (dále jen prezident) ovlivňovat výkon státní moci. Jaké pravomoci mu dává naše legislativa, především zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen Ústava ČR). Myslím si, že zvolené téma je aktuální, neboť v poslední době se hodně diskutuje o některých pravomocích prezidenta a je možné, že v dohledné době dojde k jejich drobnějším změnám.

Již na počátku jsem si uvědomil, že zdaleka není v mých silách zpracovat téma „prezident republiky“ v jeho plné šíři, a proto jsem se nejvíce zabýval aktuálními otázkami ústavního systému ČR, dále jsem se zaměřil na proces jeho volby a otázky s tím související. Důraz v této práci jsem položil na zjištění, jaké postavení má prezident mezi ostatními ústavními orgány, jaký k nim má vztah a jaké je jeho postavení v rámci dělby moci ve státě, tj. v rámci moci výkonné, zákonodárné a soudní. Při zpracování kapitoly „Vztah prezidenta k moci soudní“ jsem se pokusil vyložit problematiku vyhlašování amnestií, ale především udílení milosti, jelikož se přímo dotýká mé profese. Pro srovnání jsem zařadil kapitolu „Udělování milostí v zahraničí“. V posledních kapitolách jsem se zmínil o vztahu prezidenta k ozbrojeným silám a o odpovědnosti prezidenta ze své funkce.

V jednotlivých kapitolách, tam kde jsem to považoval za zajímavé nebo důležité pro srovnání, jsem poukázal na právní úpravu v zahraničí. V závěru jsem popsal některé problémy, na které jsem narazil v průběhu zpracování této práce.

# **1. POSTAVENÍ HLAVY STÁTU**

## **1.1. Parlamentní systém**

Parlamentní systém je nejstarším systémem moderního západoevropského konstitucionalismu. Prototypem tohoto systému se stal systém Velké Británie z počátku 19.století a dále se rozšířil do více zemí, např. i do ČR.

Parlamentní systém a jeho původní podoba se liší od současnosti. Dnes se již klasický parlamentní systém příliš nepoužívá, protože používá více politických stran, má členité obsazení legislativních orgánů a labilní exekutivu. Přesto jeho upravené podoby jsou stále nejrozšířenějším politickým systémem v demokratických zemích. Klasický parlamentní systém je dosud např. v Itálii a Nizozemsku.

V tomto politickém systému náleží nejvyšší státní moc parlamentu. Vláda je výkonnou mocí, složená z jednotlivých ministrů a v jejím čele stojí ministerský předseda. Podstata parlamentního systému je, že vláda je odpovědná parlamentu. Hlava státu (prezident) má v tomto systému jen reprezentativní postavení a nemá mnoho pravomocí (reprezentuje stát v zahraničí, jmenuje vládu a sjednává a podepisuje mezinárodní dohody a může např. udělovat amnestie). V konfliktech mezi parlamentem a vládou hraje zpravidla prezident roli rozhodčího, což znamená, že při parlamentem vyslovené nedůvěře vládě buď přijme demisi vlády, nebo ne a poté by došlo k rozpuštění parlamentu a vypsání nových voleb.

Mezi nejvyšší státní orgány náleží v parlamentním systému parlament, vláda a hlava státu. V jednotlivých zemích se parlamentarismus mírně liší. Např. ve Velké Británii je na rozdíl od ostatních parlamentarismů uplatněna tzv. suverenita parlamentu (nikoli lidu) a existuje tu nevolená horní komora parlamentu a mimořádně těsné propojení legislativní a exekutivní moci. Premiér může kdykoli rozpustit dolní komoru a vypsát nové volby.

V Itálii je klasický republikánský parlamentarismus, který se odráží též v ústavě Italské republiky z roku 1947. Tato ústava označuje Itálii za demokratickou republiku, založenou na právu. Suverenita patří lidu. Italský systém vychází z ústavního zakotvení poměrně silného parlamentu. Parlament je nositelem zákonodárné moci, na níž se podílejí obě komory rovným dílem. To znamená, že mají vzájemně absolutní veto. Zákonodárnou iniciativou disponuje vláda, poslanci, senátoři, ale i padesát tisíc oprávněných volitelů (lidová iniciativa).

Schválené zákony vyhlašuje prezident republiky. Prezident republiky je volen parlamentem na společném zasedání obou komor. Prezident podepisuje a vyhlašuje zákony, má suspensivní veto vůči schváleným zákonům, které může vrátit parlamentu k novému projednání. K překonání jeho veta však není třeba v parlamentu kvalifikované většiny (stačí nadpoloviční většina přítomných). Prezident má jmenovací pravomoci vůči vyšším státním činitelům a jako předseda Soudcovské rady vůči soudcům, je vrchním velitelem branné moci, ratifikuje mezinárodní smlouvy atd. Podstatné je zde ustanovení čl. 89 ústavy, že žádný akt hlavy státu není platný, jestliže není spolupodepsaný ministerským předsedou nebo příslušným ministrem. Z toho vyplývá, že prezident není odpovědný za své akty spáchané při výkonu své funkce, ale tuto odpovědnost přejímá vláda.

Vláda složená z ministerského předsedy (předsedou ministerské rady) a ministrů je jmenována prezidentem, a to tak, že jednotlivé ministry jmenuje hlava státu na návrh ministerského předsedy. Vláda je vázána na politickou důvěru obou komor. Ztráta důvěry jen jedné komory již vede k demisi vlády. Vláda která ztratila důvěru podává demisi prezidentu republiky, který ji přijme, nebo nepřijme, rozpustí parlament a vypíše nové volby.



## **1.2. Prezidentský systém**

Prezidentský systém je formou vlády, v níž je důsledně provedena dělba moci a s ní i výkon nejvyšších státních funkcí. Výkonná, zákonodárna a soudní moc jsou na sobě nezávislé a konkurují si. Každý z těchto orgánů je zmocněn ústavou působit jako brzda vůči druhému z nich.

Prezident je hlavou státu a zároveň mu náleží výkonná moc. Není závislý na parlamentu a není mu odpovědný. Má zákonodárnu iniciativu a právo veta vůči návrhům zákonů. Je volen přímo obyvatelstvem nebo nepřímo prostřednictvím volitelů.

Vláda je vytvářena mimoparlamentní cestou, a to jmenováním prezidentem. Je vlastním poradním sborem prezidenta. Základem rozhodování je názor a stanovisko prezidenta. Vláda není odpovědná parlamentu a jako samostatný orgán v podstatě nevystupuje.

Parlament je zastupitelský a zákonodárny orgán, který je ve svých pravomocích omezen na vydávání zákonů a schvalování rozpočtu. Nemůže provádět kontrolu výkonné moci, avšak na druhé straně nemůže být rozpuštěn prezidentem.

Prezidentský systém vznikl v USA v rámci republikánské koncepce státu, pod vlivem myšlenky suverenity lidu a pod vlivem požadavku realizace dělby moci. Ústavu USA se snažili okopírovat některé státy v jižní Americe a např. ještě Filipíny a Jižní Korea, ale to mělo tragické následky. Místo očekávané stability a efektivnosti se dostavil chaos, nestabilita a v některých případech i krizové stavy nebo dokonce občanské války. Tyto negativní vlastnosti prezidentského systému jinde než v USA byly způsobeny tím, že si dvě nezávislé, stejně vysoko postavené instituce (parlament a prezident – legislativa a exekutiva) začaly konkurovat a v podstatě bojovat proti sobě – navzájem se blokovat. Dalším důvodem je to, že kandidáti na prezidenta viděli v nemožnosti sesadit je v případě zvolení určitou možnost k naplnění svých plánů o reformách jen podle svého pohledu, což možná hraničí se zneužitím takové, téměř absolutní moci.

Oproti tomu je parlamentní systém v tomto hledisku pružnější, protože umožňuje rychlé vystřídání vlády, jakmile se změní politická většina, ale jeho nevýhodou je rostoucí politická apatie občanů, kteří se cítí vzdáleni nepochopitelnému parlamentnímu dění a bez přímého pouta k hlavě státu.

### **1.3. Prezident ČR dle platné ústavy**

Postavení prezidenta v naší republice upravuje Ústava ČR v hlavě třetí pod názvem „Moc výkonná“. Už v prvním článku této části je uvedeno, že prezident je hlavou státu. To ovšem neznamená, že by byl považován za nejvyšší státní orgán. Vzhledem k tomu, že Česká republika je většinou zařazována mezi republiky parlamentní, nemůžeme prezidenta, jako představitele moci výkonné charakterizovat, jako nejvyšší orgán ve státě. Toto platí, i když oproti úpravám v čistě parlamentních republikách má český prezident mnohem významnější postavení a Česká republika tak nebývá řazena k republikám parlamentního systému, vždy zcela jednoznačně.

Doc. JUDr. Zoubek např. uvádí, že: „prezidentská instituce je (formou volby prezidenta) legislativní složkou (typicky parlamentní model), ale na druhé straně absentuje odpovědnost prezidenta z výkonu funkce a de Facto odvolatelnost ze strany parlamentu (prezidentský model)“. I proto lze souhlasit s tvrzením, že Česká republika je parlamentní republikou s významným postavením prezidenta republiky. Prezident nestojí ani v čele výkonné moci, což bude z dalšího výkladu dostatečně zřejmé.

Prezident jako hlava státu vystupuje i jako nositel vnější suverenity a nejvyšší představitel státu vůči jiným státům a mezinárodnímu prostředí vůbec. Proto jsou mu svěřeny především pravomoci jako jsou „zastupování státu navenek, sjednávání a ratifikování mezinárodních smluv, přijímání vedoucích zastupitelských misí, pověřování a odvolávání vedoucích zastupitelských misí“.

Prezidentovo postavení je vyjádřeno i pravomocemi souvisejícími s mocí uvnitř státu. Těmito pravomocemi jsou: jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu a jmenování členů Bankovní rady České národní banky, u nichž prezident nepotřebuje ke svému rozhodnutí kontrasignaci předsedy vlády či jiného jím pověřeného člena vlády. K dalšímu vyjádření síly prezidentského úřadu v České republice patří znění čl. 63 Ústavy ČR, kdy prezident republiky je vrchním velitelem ozbrojených sil, jmenuje a povyšuje generály a propůjčuje a uděluje státní vyznamenání. Některé pravomoci dané prezidentovi Ústavou ČR jsem podrobněji popsal v dalších kapitolách této práce.

## **2. VOLBA PREZIDENTA**

### **2.1. Proces volby**

Jak již bylo uvedeno, je postavení prezidenta zakotveno Ústavou ČR a toto určuje i způsob jeho volby, volební období a předpoklady pro jeho zvolení (tzv. pasivní volební právo).

Prezidenti v různých státech mohou být voleni několika způsoby. Jednak to lze být přímo občany (Francie, Rakousko) nebo nepřímo, a to buď parlamentem (Česká republika, Slovensko), prostřednictvím volitelů (USA) nebo jako ve Spolkové republice Německo, Spolkovým shromážděním, což je speciální kolegium složené z členů parlamentu a z členů delegátů spolkových zemí.

Způsob volby českého prezidenta, tedy přímo parlamentem, není neobvyklý v celosvětovém srovnání, ale je dnes už poměrnou raritou v západoevropském a středoevropském kontextu. Tam, kde prezident není volen přímo občany, je totiž obvykle volen speciálním volitelským sborem, například oběma komorami společně, často ještě obohacenými o další činitele (Německo nebo Itálie jsou v tomto kontextu dobrým příkladem). Důvodem je, že prezident by přece jenom měl odvozovat své postavení od jiné instituce než předseda vlády a vláda, které jmenuje - tedy od parlamentu. Platí to i přesto, že vlády jsou odpovědné pouze dolním komorám parlamentu.

V českém případě sice obě komory volí prezidenta na společném zasedání, ale hlasují odděleně. Speciální volitelský sbor, složený z členů obou komor, se formuje až při třetím hlasování v případě, že se nepodařilo prezidenta zvolit v prvních dvou pokusech.

Přímo parlamentem je ve středoevropském regionu volen prezident pouze v Maďarsku. Vzhledem k tomu, že Maďarsko má pouze jednokomorový parlament, je maďarský způsob volby prezidenta ještě atypičtější než způsob český. Na druhou

stranu jak v Maďarsku, tak například v Itálii, Turecku, Řecku a dříve i na Slovensku není prezident (alespoň v prvním kole) volen prostou většinou; ČR je v tomto raritou navzdory tomu, že máme dvoukomorovou volbu. Lze argumentovat, že volba prostou většinou, navzdory tomu, že se tak děje v dvoukomorovém parlamentu, poněkud oslabuje mandát prezidenta.

Ve středovýchodní Evropě je prezident volen nepřímo v ČR, Maďarsku, Estonsku, Lotyšsku, Albánii, Řecku a Turecku. Formou lidového hlasování je naopak volen na Slovensku, v Polsku, Rakousku, Litvě, Bělorusku, Ukrajině, Rusku, Rumunsku, Moldavsku, Bulharsku, Chorvatsku, Jugoslávii, Slovinsku, a Makedonii. Prezidenti jsou voleni lidovým hlasováním i ve všech třech zakavkazských zemích.

Západoevropské státy se dělí přibližně stejným dílem na konstituční monarchie a republiky. V těch je prezident volen nepřímo pouze v Německu, Švýcarsku a Itálii. Lidovým hlasováním je naopak volen na Islandu, v Irsku, Finsku, Portugalsku a samozřejmě ve Francii, která je v Evropě jedinou zemí, která má prezidentský systém. V celkovém součtu, polovina evropských zemí volí prezidenty v přímém lidovém hlasování, čtvrtina nepřímo a čtvrtina jsou konstituční monarchie.

K prezidentskému systému se v Evropě ještě blíží i Rusko. V případě Polska, Ukrajiny, Moldavska a Rumunska se občas mluví o polo-prezidentských systémech, neboť prezidenti tam mají silnější pravomoci vůči parlamentu a vládě, než je typické v parlamentních demokraciích. Bělorusko je speciálním případem prezidentské diktatury.

Pokud jde o délku volebního období, ČR není výjimkou. Prezident je volen na delší období než parlament. Jedinou výjimkou v našem regionu je Lotyšsko, kde je prezident volen pouze na tři roky. V evropském kontextu je pouze turecký prezident volen na jedno období, jinak může být všude volen na dvě.

V České republice je prezident volen dle Ústavy ČR na společné schůzi obou komor Parlamentu, tj. Poslanecké sněmovny a Senátu. Schůze je svolána předsedou Poslanecké sněmovny a dle čl. 37 Ústavy ČR pro toto jednání (volbu prezidenta) platí jednací řád Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny dle ustanovení § 80 zákona číslo 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, svolá tuto schůzi k volbě prezidenta v posledních 30-ti dnech volebního období úřadujícího

prezidenta anebo uvolní-li se tento úřad před skončením jeho volebního období, svolá tuto schůzi nejpozději do 30-ti dnů od uvolnění úřadu. Lhůta posledních 30-ti dnů volebního období je dána proto, aby byla zajištěna kontinuita ve výkonu prezidentského úřadu.

Navrhnout kandidáta na prezidenta je oprávněno nejméně deset poslanců nebo deset senátorů. Není tedy možné, aby kandidáta navrhla skupina devíti poslanců a současně devíti senátorů. Návrhy se předkládají společně volební komisi nejpozději 48 hodin přede dnem volby. Forma návrhu není určena ani Ústavou ČR ani jiným zákonem. Bude se pravděpodobně jednat o návrh písemný, podepsaný všemi navrhovateli. Ústava ČR nebo jednací řád nestanoví, zda senátor či poslanec může být podepsán pod více návrhy a rovněž není upraveno, zda je nutný souhlas navrženého kandidáta k podání tohoto návrhu. Počet kandidátů není omezen, je limitován pouze počtem skupin senátorů nebo poslanců, kteří se shodnou na jedné osobě.

Volba prezidenta se koná nejvýše ve třech kolech. Proces volby je upraven tak, aby byl prezident s velkou pravděpodobností zvolen nejpozději ve třetím kole. V prvním kole je zvolen ten kandidát, který získá nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců a nadpoloviční většinu všech hlasů senátorů. Nadpoloviční většina ze všech poslanců a všech senátorů se posuzuje jako v článku 39 odst. 3 Ústavy ČR, neboť se používá stejná dikce. Hlasy se sčítají pro každou komoru zvlášť.

V případě, že takto prezident není zvolen, koná se do 14 dnů druhé kolo volby. Ve druhém kole dochází ke zúžení počtu kandidátů a tím ke zvýšení pravděpodobnosti úspěšné volby. Do tohoto kola postupuje kandidát, který získal nejvyšší počet hlasů v Poslanecké sněmovně a ten, který získal nejvyšší počet hlasů v senátě. Prakticky se může stát, že bude postupovat pouze jeden kandidát, který získal převahu hlasů v obou komorách. Ústava ČR řeší i případ, že stejný počet hlasů v jedné komoře získá více kandidátů. Poté rozhoduje součet hlasů získaných v obou komorách (smyslem těchto ustanovení je, aby druhého kola voleb se neúčastnilo více než dva kandidáti). S tímto názorem JUDr. Pavlíčka a JUDr. Hřebejka se nemohu zcela ztotožnit, jelikož je možné, i když spíše teoreticky, že do druhého kola nastoupí až čtyři kandidáti. To se může hypoteticky stát v případě, že např. dva kandidáti získají v Poslanecké

sněmovně shodně 70 hlasů a zároveň oba shodně 15 hlasů v Senátě. Dále jiní dva kandidáti získají v senátě shodně 25 hlasů a v Poslanecké sněmovně opět např. 25 hlasů. Pokud je tedy součet obou komor stejný, postupují, dle mého názoru všichni tito kandidáti, neboť Ústava ČR tuto teoretickou možnost neřeší. Ale tato možnost je skutečně výjimečná, a proto lze poopravit tvrzení následovně: Smyslem těchto ustanovení je zúžit počet kandidátů a to s velkou pravděpodobností na jednoho nebo dva.

Podmínky pro zvolení ve druhém kole jsou již mnohem mírnější. Ve druhém kole je zvolen kandidát, který získá hlasy nadpoloviční většiny přítomných poslanců a nadpoloviční většiny všech přítomných senátorů. Hlasy se opět sčítají pro každou komoru zvlášť. Při minimální účasti, kdy jsou ještě komory usnášeníschopné, může být ve druhém kole zvolen prezidentem kandidát, který získá 34 hlasů v Poslanecké sněmovně a 14 v senátě. Celkem by tedy stačilo 48 volitelů.

Není-li ani ve druhém kole zvolen prezident, koná se do 14 dnů třetí a zároveň závěrečné kolo volby. Do tohoto kola postupují všichni kandidáti z kola druhého, tzn. že se může jednat o jednoho až čtyři kandidáty. Rozdíl oproti kolu druhému spočívá v tom, že Parlament se pro toto kolo nerozděluje na dvě komory, ale poslanci a senátoři tvoří společný sbor volitelů. Zvolen je kandidát, který získá nadpoloviční většinu hlasů všech přítomných poslanců a senátorů. Celkem by teoreticky stačilo ke zvolení prezidenta 48 hlasů jako je ve druhém kole, avšak tentokrát bez ohledu, zda jde o hlasy poslanců či senátorů. Je možné, aby úspěšně prošel volbou kandidát, který je podporován členy jedné z komor Parlamentu.

Pokud ani ve třetím kole není zvolen prezident, koná se nová volba. Ústavou ČR není nijak limitována, a to ani časově nebo ohledně účasti předešlých či nových kandidátů.

Volba prezidenta se koná buď tajným nebo veřejným hlasováním. Volební řád upravuje obě možnosti. O způsobu hlasování se rozhodne na společné schůzi obou komor na návrh předsedajícího schůze. O výsledku hlasování se v každém kole sepíše zápis. Výsledek oznamuje předseda Poslanecké sněmovny na společné schůzi obou komor.

Zajímavý je způsob volby prezidenta v USA. Zde je prezident volen v nepřímých volbách prostřednictvím volitelů. Volitelé volí kandidáty, které navrhly strany. Každý stát, dle svých zákonů, určí počet volitelů, rovnající se součtu počtů senátorů a členů Sněmovny reprezentantů, které tento stát vysílá do kongresu. Vzhledem k tomu, že v USA je uplatňován většinový systém voleb, prostá většina hlasů získává v každém státě plný počet volitelů za tento stát, s výjimkou Nebrasky a státu Maine. Platí tedy pravidlo “vítěz bere všechno“. Proto zde může dojít k zajímavým výsledkům či situacím, což se potvrdilo ve volbách v roce 2000, kdy zvítězil republikán George Bush, a to i přesto, že v celých spojených státech získal přibližně o čtvrt milionu hlasů méně než jeho hlavní protikandidát, demokrat Albert Gore.

## **2.2. Volební období**

Prezidenti v různých státech jsou voleni na volební období jednoho roku (Švýcarsko) až na 7 let (Itálie, Francie). V USA činí délka volebního období 4 roky, v České republice a Slovenské republice 5 let. Délka volebního období se může měnit nejen podle států, ale i historickým vývojem. Podle ústavní listiny Československé republiky z roku 1920 byl v naší republice prezident volen na 7 let.

Ústavami jednotlivých států je většinou omezena možnost znovuzvolení úřadujícího prezidenta. Výjimkou je Francie, kde toto není nikterak omezené. Naproti tomu v USA nesmí být nikdo zvolen více jak dvakrát. Stejně pravidlo existuje i v naší republice.

Podle Ústavy ČR nemůže být prezidentem nikdo volen více než dvakrát za sebou. K tomuto je důležité podotknout, že počítání volebních období současného prezidenta počíná až od vzniku České republiky, neboť zde není kontinuita mezi úřadem prezidenta ČSFR a úřadem prezidenta ČR.

Při pohledu do historie zjistíme, že podle Ústavy z roku 1920 mohl být někdo zvolen prezidentem jen dvakrát po sobě. Toto ustanovení se však nevztahovalo na prvního prezidenta.



### **2. 3. Pasivní volební právo**

Pasivní volební právo je právo být volen a následně zastávat určitý úřad. V tomto případě jde o úřad prezidenta republiky. Toto právo je v demokratických státech většinou zakotveno v ústavách. Jedná se o předpoklady volitelnosti, kterými jsou zejména věk a občanství možných kandidátů a dále podmínka znovuzvolení do úřadu prezidenta.

Ústava ČR stanoví, že prezidentem republiky může být zvolen občan České republiky, který je volitelný do senátu. To znamená, že volen může být občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 40-ti let. Právo volit má každý občan České republiky, který dosáhl věku 18-ti let. Další překážkou volitelnosti je i výrok ústavního soudu o ztrátě prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt.

Ústava ČR ani zákon nestanoví, kdo a jakým způsobem zkoumá, zda jsou podmínky volitelnosti splněny. Přestože není dáno, bylo by v zájmu věci vhodné, aby volební komise tyto podmínky u jednotlivých kandidátů zkoumala, protože by se tím vyloučila možnost, zvolení kandidáta, který by přímo podle Ústavy ČR nemohl být zvolen prezidentem republiky. Zůstává zde však položena otázka, zda volební komise má oprávnění zkoumat splnění podmínek volitelnosti, nebo dokonce takového kandidáta z volby vyloučit, který by podmínky nespĺňoval, když zákon komisi takové oprávnění nebo povinnost žádným předpisem neukládá. Pravděpodobně je nutné tuto pravomoc pro ni s ohledem na způsob provádění volby dovolit.

Na rozdíl od České republiky, kde její ústava ani jiné předpisy nestanoví jakým způsobem může kandidát prezidenta nabýt státní občanství, v USA může být prezidentem zvolena jen osoba, která nabyla státní občanství narozením a dále bydlí ve Spojených státech alespoň 14 let. Věková hranice prezidenta je zde nižší, a to 35 let. Podobnou úpravu jako má Ústava ČR má i Ústava Slovenské republiky, jen s tím rozdílem, že věková hranice pro zvolení prezidentem je 35 let.

## **2.4. Prezidentský slib**

Složení slibu je ve své podstatě, mimo jiné, počátečním bodem vykonávání prezidentského úřadu, protože teprve poté se zvolený kandidát stává prezidentem republiky se všemi právy a povinnostmi. Tento akt - prezidentský slib má konstitutivní charakter.

Prezidentský slib skládá zvolený kandidát do rukou předsedy Poslanecké sněmovny na společné schůzi obou komor Parlamentu. Slib je skládán po skončení volebního období předchozího prezidenta. V případě, že osoba, která slib skládá, je poslancem či senátorem, tyto její funkce okamžikem slibu zanikají. Vyplývá to z neslučitelnosti těchto funkcí s funkcí prezidenta republiky.

Pokud kandidát na prezidenta odmítne složit slib nebo jej složí s výhradou, nestává se prezidentem a hledí se na něj jako by nebyl zvolen a je nutné provést volbu novou.

### **3. PRAVOMOCI PREZIDENTA V RÁMCI MOCI VÝKONNÉ**

Český politický systém byl vytvořen jako systém čistě parlamentní a ústavní pravomoci prezidenta byly modelovány v tomto kontextu. Snaha navázat na některé tradice první republiky ovšem vedla k tomu, že pravomoci prezidenta v některých oblastech poněkud přesahují objem pravomocí typický pro prezidenty v jiných parlamentních demokraciích, v nichž je prezident volen stejným způsobem jako u nás.

Jedná se zejména o jmenování některých ústavních činitelů, které prezident volení parlamentem obvykle jmenují na základě předchozí nominace nějakou jinou ústavní institucí. V našem případě, jak známo, prezident jmenuje významné ústavní činitele bez kontrasignace jiného ústavního činitele nebo předchozí nominace jinou ústavní institucí. Prezidentovo výlučné právo udílet milosti bez předchozího oficiálního návrhu jinou institucí nebo bez kontrasignace jiným činitelem také není zcela typické pro prezidenty volené parlamentem.

Podle Ústavy ČR je moc výkonná rozdělena mezi dva subjekty, a to prezidenta republiky a vládu. Prezident je hlavou státu, ale nikoliv moci výkonné. Vrcholným orgánem výkonné moci je vláda. Vrcholné postavení nelze chápat jako nadřazenost nad prezidentem, ale ve vztahu k nižším úřadům správním. Prezident i vláda vykonávají své pravomoci všude, kde není svěřena prezidentovi. Podíl vlády na moci výkonné je větší než prezidentův, protože se prezident v mnoha případech neobejde bez její součinnosti. Ovšem ani přesné vymezení pravomoci prezidenta a vlády nezabrání tomu, aby se v dobách politických střetů mezi vládou a prezidentem oba orgány nedovolávaly těchto svých základních a protichůdných charakteristik, jež sice samy o sobě nezakládají žádnou pravomoc, ale mohou sloužit jako ústavní opora politických rozhodnutí.

Prezident má právo účastnit se schůzí vlády a vyžadovat si od vlády a jejích členů zprávy. Jde o právo známé z československé ústavní praxe již od první České republiky, které však bylo využíváno řídce. Zvyklostí se naopak staly individuální porady prezidenta se členy vlády a to především s ministry obrany a zahraničí, což odpovídá prezidentovu zvláštnímu vztahu k těmto resortům (vrchní velitel ozbrojených sil, reprezentace státu navenek).

Prezident však nemá povinnost účastnit se jednání vlády. Rovněž nemá právo zasedání vlády předsedat, protože jak již bylo uvedeno, nestojí v čele výkonné moci. Vláda a její členové mají ústavní povinnost na žádost prezidenta mu podávat zprávy a vysvětlení. Mohou ho však informovat i z vlastní iniciativy.

### **3. 1. Jmenování vlády, její odvolání a přijímání její demise**

Důležitou pravomocí hlavy státu je pověřování jiného politika sestavením vlády buď po volbách nebo v případě, že vláda zkolabuje během volebního období. V současné, stále platné úpravě, se český prezident, podobně jako například v Itálii, Turecku, Lotyšsku, či na Slovensku sám rozhodne, koho pověří sestavením vlády. V Estonsku, Německu nebo Maďarsku pouze navrhuje osobu, která před tím než sestaví vládu, musí být schválena parlamentem. Právě tato úprava posunuje zmíněné země ke kancléřskému systému, ačkoliv o čistém kancléřském systému lze mluvit pouze v Německu. V žádné zemi, s výjimkou Řecka, není prezident ústavou vázán k výběru specifického kandidáta na sestavení vlády. I v Řecku prezident musí pověřit sestavením vlády předsedu vítězné strany pouze v případě, když jeho strana získá většinu křesel v parlamentu.

Prezident republiky jmenuje a odvolává předsedu a na jeho návrh ostatní členy vlády, pověřuje je řízením jednotlivých ministerstev a přijímá jejich demisi. Předsedu a ostatní členy vlády je prezident povinen odvolat v případě, že Poslanecká sněmovna vládě vysloví nedůvěru či zamítne návrh na vyslovení důvěry. Prezident má ústavní volnost ve jmenování předsedy vlády, samozřejmě musí brát ohled na

politické realie, ostatní členy vlády však může jmenovat a pověřit je řízením konkrétních ministerstev jen na návrh předsedy vlády. Prezident má za povinnost odvolat člena vlády na návrh předsedy vlády.

Znění ústavy neznemožňuje nijak prezidentovi odvolat člena vlády bez souhlasu či dokonce vědomí jejího předsedy. Ten se může bránit hrozbou vlastní demise, což má za následek pád celé vlády. Prezident není zněním ústavy omezen ve své svobodné vůli kdykoliv přistoupit k vládním změnám, ať již odvoláním jednotlivých členů či vlády jako celku, i když část ústavních teoretiků s poukazem na formu vlády (parlamentní demokracii) zastává jiný názor.

Otázka podřízenosti členů vlády hlavě státu je základním teoretickým problémem parlamentní demokracie v oblasti výkonné moci. Přes rozdílné názory ústavní text nepodmiňující odvolání člena vlády či celé vlády prezidentem nutným podnětem (demise, nedůvěra parlamentu) předpokládá jako nutnou podmínku existence vlády prezidentovu politickou důvěru. To samozřejmě neznamená služební podřízenost při exekutivním rozhodování ani absolutní nutnost, že prezident vždy odvolá vládu, pokud mezi nimi nepanuje vztah důvěry, ale bude záležet na jeho faktickém politickomocenském vlivu. Výjimkou z obecné služební nepodřízenosti členů vlády prezidentu je ministr obrany, který je v oblasti aktů spadajících do nejvyššího velení nad ozbrojenými silami služebně prezidentu republiky - nejvyššímu veliteli podřízen (obdobně ministr vnitra či další členové vlády pro jimi řízené ozbrojené sbory).

Ústava ČR předepisuje, aby vláda po svém jmenování předstoupila do třiceti dnů před Poslaneckou sněmovnu a požádala ji o vyslovení důvěry. Pokud vláda nezíská požadovanou důvěru, jmenuje prezident republiky novou vládu. Není-li ani této vládě vyslovena důvěra Poslaneckou sněmovnou, jmenuje prezident republiky předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. Nezíská-li důvěru Poslanecké sněmovny ani vláda, jejíž předseda byl prezidentem republiky jmenován na návrh předsedy Poslanecké sněmovny, může prezident republiky podle čl. 35 odst.1 písm. a) Ústavy ČR, rozpustit Poslaneckou sněmovnu.

Přijetí demise je podle Ústavy ČR dvojího druhu: Podává-li do rukou prezidenta republiky demisi předseda vlády nebo prostřednictvím předsedy vlády ostatní členové vlády, je na uvážení prezidenta republiky, zda tuto demisi přijme. V dalších případech je však prezident republiky zavázán přijmout demisi vlády.

Nezbytná kontinuita vládní moci ve státě je v ústavní poloze zajišťována tak, že prezidentu republiky je dáno oprávnění pověřovat vládu, jejíž demisi přijal, nebo kterou odvolal, prozatímním výkonem jejich funkcí až do jmenování nové vlády.

### **3. 2. Kontrasignace**

Ústavní síla postavení prezidenta v jednotlivých státech se projevuje mimo jiné v tom, zda a o čem může prezident rozhodovat sám.

Nová Ústava ČR se vrátila u hlavy státu k institutu kontrasignace některých rozhodnutí prezidenta předsedou vlády nebo jím pověřeného člena vlády jako podmínku platnosti daného rozhodnutí.

Kontrasignace aktů hlavy státu se postupně vyvinula v monarchiích v době jejich přerodu z absolutních na konstituční. Účelem kontrasignace bylo zajistit vliv demokraticky vytvořené reprezentace lidu na rozhodnutí hlavy státu, která nebyla závislá svým úřadem na volbách, ale získala svůj post na základě nástupnického práva (dědičnost, doživotnost). Kontrasignaci doprovázelo zachování principu neodpovědnosti panovníka, kdy za jeho akty přebírá odpovědnost kontrasignující jedinec sám nebo vláda jako celek. Obecně lze říci, že kontrasignace je nutná tam, kde je prezident neodpovědný, ale nevhodná tam, kde je odpovědný.

Prezidentský úřad i v parlamentní demokracii je významným orgánem ústavnosti a jde prakticky o jediný orgán, jenž může aktivně prováděním své vlastní politické vůle oponovat stranám, jež mají vládní většinu v parlamentě, 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 jde o odpovědnost právní, nikoliv politickou. Prezident musí plně 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). V případě politické odpovědnosti hlavy státu, je zde však jediná sankce, a to opětovné ne zvolení.

Nová Ústava ČR účinná od 1. 1. 1993 sice obnovila institut kontrasignace, ale ne v jeho všezahrnující podobě. Rozdělila prezidentské pravomoci do dvou skupin.

Jedna z nich kontrasignaci nepodléhá a prezident je za rozhodnutí v této oblasti odpovědný pro velezradu před Ústavním soudem.

Druhá kontrasignaci podléhá a prezident za kontrasignovaná rozhodnutí odpovědný není, jeho odpovědnost přebírá vláda.

Za významnou považuji skutečnost, že ne každý akt prezidenta v oblasti pravomocí podle čl. 63 Ústavy ČR podléhá kontrasignaci, ale jen ten akt, který má charakter rozhodnutí, nikoliv akty jiné. Takovýto právní výklad potvrdil i Ústavní soud v konkrétním případě aktu - návrhu na zrušení zákona, neboť se v daném případě nejedná o „vydané rozhodnutí“, ale pouze o návrh, kterým prezident republiky pouze realizuje své právo.

Z výše uvedeného je patrné, že je velmi důležitá vzájemná informovanost mezi vládou a prezidentem, což částečně řeší čl. 64 odst. 2 Ústavy ČR, který praví, že prezident má právo účastnit se schůzí vlády, vyžádat si od vlády a jejích členů zprávy a projednávat s vládou nebo s jejími členy otázky, které patří do jejich působnosti.

Kontrasignace však může být materiálně uplatněna jen na písemných rozhodnutích, ústní rozhodnutí spolupodepsat nelze. Daná věc tak může vést k dvojímu výkladu:

- ◆ Všechna rozhodnutí podle čl. 63 Ústavy ČR musí mít písemnou formu, aby mohla být spolupodepsána, nebo
- ◆ 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 právo vyžaduje písemnou formu, což jsou rozhodnutí, která se musí povinně publikovat ve Sbírce zákonů např. u vyhlášení voleb.

### **3. 3. Přenesení některých pravomocí na předsedu vlády**

V případě, že se uvolní úřad prezidenta a nový prezident dosud svůj úřad nezastává, je nutné přenést některé pravomoci na jiné ústavní činitele. Na předsedu vlády přechází v podstatě všechny pravomoci, které doposud podléhaly kontrasignaci, s výjimkou vyhlášení parlamentních voleb a jmenování a povyšování generálů. Tyto pravomoci nejsou v předmětném období svěřeny nikomu.

V případě parlamentních voleb jde o vážnou chybu Ústavy ČR, která umožňuje přechod práva rozpustit Poslaneckou sněmovnu, ale již neumožňuje její opětovné zvolení.

Dříve byl upraven přechod prezidentových pravomocí pružněji, vždy když nemohl vykonávat své funkce. Dnes kromě tohoto materiálního předpokladu je nutné i formální konstatování této věci oběma komorami Parlamentu. Jde o velmi špatnou skutečnost, jelikož v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny nemůže nikdo konstatovat přechod práv dle textu Ústavy ČR. Daná věc může navodit vážnou ústavní krizi. Naopak však též může Parlament tohoto institutu zneužít, protože dané usnesení nevyžaduje kvalifikovanou většinu. Parlament tak prakticky může zbavit prezidenta výkonu funkce. Ten sice může navrhnout Ústavnímu soudu zrušení předmětného parlamentního usnesení, ale vždy zde vzniká časová prodleva. Tím, že dané usnesení nevyžaduje kvalifikovanou většinu, ať již třípětinovou či alespoň nadpoloviční většinu všech, je lehčeji zneužitelné, než institut odvolání prezidenta parlamentem, je-li podmíněno kvalifikovanou většinou.



## **4. PREZIDENT A MOC ZÁKONODÁRNÁ**

Přestože je prezident volen Parlamentem, Ústava ČR zajišťuje prezidentovi nezávislé postavení vůči tomuto zákonodárnému sboru. Jeho postavení ve vztahu k Parlamentu je založeno na vzájemné spolupráci, popř. kontrole ze strany prezidenta (suspensivní veto, možnost rozpuštění Poslanecké sněmovny). Parlament může do výkonu funkce prezidenta republiky zasáhnout jen ve výjimečných případech. Tímto je především myšleno přijetí usnesení obou zákonodárných komor o tom, že prezident nemůže svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat a žaloba na prezidenta podaná Senátem. K nezávislosti prezidenta na Parlamentu by měla přispět i různá volební období prezidenta, poslanců a senátorů.

Český prezident má poměrně malé pravomoci ve dvou oblastech, a to v zákonodárné iniciativě a rozpouštění parlamentu za určitých okolností. Skutečnost, že prezident nemá zákonodárnou iniciativu je ve srovnání s ostatními zeměmi regionu poměrně raritou. Možnost hlavy státu přicházet občas s vlastními návrhy zákonů má své opodstatnění zejména v tom, že nadstranický prezident se řídí spíše obecnými zájmy než momentálními politickými tlaky.

Legislativní iniciativa prezidenta přitom nijak neoslabuje roli vlády či parlamentu. Prezident teoreticky může předkládat návrhy k nové zákonné úpravě v rámci svých vystoupení v Poslanecké sněmovně, stejně tak může se svými podněty vstupovat do zákonodárné iniciativy vlády, jejichž schůzí se může účastnit. Tyto návrhy a podněty prezidenta k zákonodárné úpravě (o nichž se zmiňovala již vládní důvodová zpráva k návrhu Ústavní listiny z r. 1920), však nejsou skutečnou zákonodárnou iniciativou a vláda či Parlament je mohou akceptovat pouze dobrovolně, zvláště pokud se chtějí vyhnout případnému prezidentskému vetu zákona. V období první Československé republiky bylo pravidlem, že návrh zákona, který byl na pořadu jednání vlády, byl před zasedáním vlády doručen také Kanceláři prezidenta.

Způsob, jakým Ústava ČR upravuje rozpouštění parlamentu a vypisování předčasných voleb je velmi komplikovaný a prezidentova role je slabá. Pravomoci prezidentů rozpustit parlament nejsou v žádné parlamentní demokracii s nepřímou volbou prezidenta příliš silné, ale zároveň by neměly být tak slabé, aby hlava státu nemohla zasáhnout v případě ústavní či politické krize. Pravomoci československého prezidenta byly, jak známo, v tomto ohledu poněkud větší než pravomoci prezidenta českého.

#### **4. 1. Právo prezidenta vrátit Parlamentu přijatý zákon**

Toto právo, jinak řečeno právo suspensivního veta, je rozhodnutím prezidenta v samostatné působnosti, což znamená, že k němu nepotřebuje souhlas jiné osoby či orgánu. Z možnosti využití tohoto práva jsou vyloučeny ústavní zákony.

Prezident může vrátit běžné zákony do 15 dnů od jejich doručení. Ústavní soud tuto lhůtu, která má jinak všechny znaky lhůty hmotně právní, posoudil jako procesně právní s tím, že pokud konec lhůty připadne na den pracovního klidu, tak končí až následujícím pracovním dnem. Vrácení zákona musí být odůvodněno. Ústava nestanoví o jaký důvod se může jednat. Prezident může odmítnout zákon např. z důvodu rozporu zákona s Ústavou ČR nebo nedodržením procesních pravidel při přijímání zákonů či jen z důvodu osobního nesouhlasu s přijatým zákonem.

Vrácený zákon se znovu projedná a v případě opětovného schválení musí být zákon vyhlášen, a to bez prezidentova podpisu s doprovodným usnesením Poslanecké sněmovny. Jde o ústavní zvyklost, jelikož z doslovného výkladu čl. 51 Ústavy ČR plyne prezidentovi povinnost podepsat i vetovaný zákon, o doprovodném usnesení Sněmovny oznamující přehlasování prezidentova veta se Ústava ČR nezmiňuje.

Pro opětovné schválení je dána zvláštní podmínka v podobě absolutní většiny všech poslanců. Prezident svým vetem disponuje až do začátku opětovného projednávání zákona a může dodatečně jím vrácený, ale ještě znovu neprojednaný zákon podepsat. Nové projednávání by se již nekonalo.

Pokud by byl v průběhu hlasování přijat nějaký pozměňovací návrh, jednalo by se o nový návrh zákona a bylo by nutné opětovně postupovat dle ustanovení čl. 45 a násl. Ústavy ČR, což znamená mimo jiné i to, že by se zákon dostal opět před prezidenta.

## **4. 2. Podepisování zákonů**

Poté, co jsou zákony schváleny, je k jejich vyhlášení potřeba, aby byly podepsány předsedou Poslanecké sněmovny, prezidentem republiky a předsedou vlády. Pořadí podepisování a vlastní postup stanoví § 107 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Prvním podepisujícím je předseda Poslanecké sněmovny, který přijatý zákon podepíše a postoupí jej prezidentu republiky. Prezident, pokud nevyužije svého práva vrátit Parlamentu přijatý zákon, jej podepíše a zašle zpět. Na závěr předseda Poslanecké sněmovny zašle zákon k podpisu předsedovi vlády.

Zde se musím zmínit o rozporu mezi zákonem a Ústavou ČR, jelikož § 107 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zní: „Podepíše-li prezident republiky přijatý zákon nebo vrátí-li prezident republiky přijatý zákon a Poslanecká sněmovna na vráceném zákonu setrvá, zašle předseda Poslanecké sněmovny zákon k podpisu předsedovi vlády“. Ústava ČR v čl. 51 stanoví, kdo podepisuje přijaté zákony. Dle tohoto zákona by prezident nepodepisoval zákony, které vrátil k projednání parlamentu, neboť tyto jsou po přehlasování jeho suspensivního veta zasílány přímo předsedovi vlády. K tomu, aby byla dodržena Ústava ČR a zároveň i uvedené znění zákona by musel předseda vlády po svém podpisu pod přijatý zákon zaslat tento prezidentovi k podpisu. Jelikož oprávnění prezidenta je nutné chápat jako jeho povinnosti, je prezident povinen podepsat zákon i v případě, že s ním nesouhlasí a Poslanecká sněmovna přehlasovala jeho suspensivní veto.

Podle autorů JUDr. Pavlíčka a JUDr. Hřebejka však čl. 51 Ústavy ČR vyjadřuje nejenom kdo přijaté zákony podepisuje, ale zároveň stanovuje i jejich pořadí. To by ovšem znamenalo, že by předseda Poslanecké sněmovny po přehlasování prezidentova veta Poslaneckou sněmovnou, musel jednat v rozporu s ustanovením zákona a zaslat jím podepsaný přijatý zákon prezidentovi, protože Ústava ČR samozřejmě má vyšší právní sílu než zákon.

Samotný podpis prezidenta pod přijatý zákon však nemá na jeho platnost nebo účinnost vliv. Jde jen o formální akt. Odmítnutí prezidenta podepsat zákon, aniž by využil svého práva vrátit Parlamentu přijatý zákon, by tak mohlo být pouze gestem.

#### **4. 3. Svolaání a rozpuštění Poslanecké sněmovny**

Prezident svolává zasedání Poslanecké sněmovny tak, aby začalo nejpozději 30-tým dnem po dni voleb. Tento akt však je nahraditelný uplynutím doby přímo na podkladě Ústavy ČR. V případě, že ji prezident nesvolá, Poslanecká sněmovna se sejde třicátým dnem po dni voleb sama.

Prezident se může zúčastnit jednání komor a žádat o udělení slova. Toto oprávnění se vztahuje na plénum i parlamentní výbory a komise. Prezident tradičně každoročně vystupuje před oběma komorami s projevem o základních politických otázkách. Jde o klasické oprávnění známé z ústavní praxe Spojených států amerických přejaté do československé i slovenské ústavní tradice.

Ústava ČR takto speciálně vymezené právo prezidenta opustila a zahrнула je pod obecné oprávnění prezidenta účastnit se schůzí obou komor Parlamentu a právo na udělení slova, kdykoliv o něj požádá. Před ustanovením Senátu v r. 1996 vystupoval Václav Havel pouze v Poslanecké sněmovně. Po ustanovení Senátu své projevy přednáší na setkání členů obou komor, které však nejsou pojímány jako společná schůze (obdobně je řešeno vystoupení představitelů cizích států před členy Parlamentu). Na rozdíl od praxe USA, kdy prezident poselství přednáší na 1. prosincové schůzi, se u nás ještě nezakotvila pravidelnost těchto projevů. Jak lze

tohoto práva využít k zásadním politickým rozhodnutím ukázal např. prezident na Slovensku Michal Kováč, který ve svém projevu před parlamentem v březnu 1994 inicioval vyslovení nedůvěry premiéru Vladimíru Mečiarovi a u nás prezident Václav Havel, který ve svém podzimním projevu 1997 v Rudolfinu navodil nálady vedoucí k rozpadu 2. vlády Václava Klause.

Další výraznou pravomocí prezidenta je možnost rozpuštění Poslanecké sněmovny. K tomuto rozhodnutí prezident nepotřebuje kontrasignaci další osoby. Prezident má právo rozpustit Poslaneckou sněmovnu:

- ◆ jestliže nevyslovila důvěru nově jmenované vládě, jejíž předseda byl jmenován na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. Jde tedy o vládu, která byla jmenována jako třetí po předchozích dvou odmítnutích Sněmovny nově jmenovaným vládám vyslovit důvěru. Toto prezidentovo oprávnění je vázáno jen na nevyslovení důvěry u nově jmenované vlády (tedy první žádosti vlády o vyslovení důvěry do 30-ti dnů od jmenování), nikoliv po celou dobu fungování takovéto vlády,
- ◆ jestliže se Sněmovna do 3 měsíců neusnesla o vládním návrhu zákona, s jehož projednáním spojila vláda otázku důvěry,
- ◆ jestliže zasedání Sněmovny bylo přerušeno po více jak 120 dnů v roce,
- ◆ Sněmovna nebyla po dobu delší 3 měsíců schopna usnášení, ačkoliv zasedání nebylo přerušeno a ačkoliv byla v té době opakovaně svolána ke schůzi.

V těchto případech, které znamenají politickou krizi záleží na prezidentovi, zda svého práva využije, či bude situaci řešit jiným způsobem. To se může dít např. jednáním s předsedou Poslanecké sněmovny, s předsedy politických stran apod.

Ustanovení omezující možnost rozpuštění Sněmovny pouze na takto úzce pojaté taxativní důvody je nevhodné, neboť politická praxe může navodit situaci, kdy dojde k přeskupení sil v parlamentu či k ochromení vlády. Tato možnost nastala v roce 1998 a musela být řešena přijetím zvláštního ústavního zákona č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny. Fakticky byla Sněmovna rozpuštěna cestou speciálního ústavního zákona.

#### **4.4. Přenesení některých pravomocí na předsedu Poslanecké sněmovny**

Jestliže se uvolní úřad prezidenta a nový prezident dosud svůj úřad nezastává, Ústava ČR rozděluje pravomoci prezidenta mezi předsedu vlády a předsedu Poslanecké sněmovny. Na předsedu Poslanecké sněmovny přechází jmenování a odvolávání předsedy a dalších členů vlády, přijímání jejich demise, odvolávání vlády a přijímání její demise, svolávání zasedání Poslanecké sněmovny, rozpouštění Poslanecké sněmovny, pověřování vlády, jejíž demisi přijal nebo odvolal, vykonávání jejich funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády, jmenování soudců Ústavního soudu ČR, jeho předsedu a místopředsedy a jmenování členů Bankovní rady České národní banky.

Pravomoci prezidenta jako jsou jmenování předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu, práva milosti, práva veta vůči zákonům, právo vypsání voleb a práva jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, nebyla Ústavou ČR svěřena ani předsedovi vlády ani předsedovi Poslanecké sněmovny.

V době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, náleží výkon funkcí předsedy Poslanecké sněmovny předsedovi Senátu, neboť senát je nerozpustitelný a jeho zasedání je stálé.

Ústava ČR sice stanoví přesně, které pravomoci prezidenta jsou převedeny na předsedu vlády a které na předsedu Poslanecké sněmovny, ale opomíjí například pravomoc vypsání voleb. Mohlo by tak dojít k situaci, kdy vznikne naprostý povolební pat, vládu se nepodaří sestavit ani na třetí pokus, ale nebude ústavního činitele, který by mohl vypsání nové volby. Tento spíše anekdotický příklad ukazuje, že Ústava ČR obsahuje mezery a nelogičnosti, které mají dopad i na výkon funkce hlavy státu. Je též do jisté míry nelogické, že by se v případě transferu prezidentských pravomocí měl úkol sestavit vládu za určitých okolností chopit předseda Poslanecké sněmovny, který by sám mohl být, coby stranický politik, v celém procesu politicky angažován. Z mnoha důvodů by dávalo větší smysl, aby prezidentské pravomoci byly po dobu prezidentovy neschopnosti vykonávat funkci, anebo až do zvolení nového prezidenta, převedeny na předsedu Senátu, který se nepodílí přímo na kontrole vlády.

## **5. VZTAH PREZIDENTA K MOCI SOUDNÍ**

### **5.1. Jmenování soudců**

Soudní moc vykonávají nezávislé soudy prostřednictvím nezávislých soudců. Prezident má právo, ale zároveň i povinnost soudce jmenovat, čímž je mimo jiné podtržena i nezávislost těchto soudců, neboť i samotný prezident by měl být nezávislý.

Soudci jsou jmenováni do svých funkcí bez časového omezení, což je další zárukou jejich nezávislosti. Za další předpoklady nezávislosti je třeba považovat jejich neodvolatelnost a nepřemožitelnost. Prezident však potřebuje ke svému rozhodnutí jmenovat soudce spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, zpravidla ministra spravedlnosti.

Dále prezident jmenuje z řad soudců předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu České republiky. U tohoto rozhodnutí není vázán stanoviskem nebo spolupodpisem jiné osoby. Musí však jmenovat do této funkce soudce, i když nemusí jít o soudce působícího u nejvyššího soudu.

Podstatnou pravomocí prezidenta republiky je jmenování soudců Ústavního soudu České republiky. K tomuto jmenování, ale potřebuje předchozí souhlas Senátu. Prezident však nemá možnost ovlivnit setrvání soudců ve svých funkcích či odvolat předsedy a místopředsedy.

## 5.2. Právo prezidenta udělit milost a amnestii

Institut milostí má dávný historický původ v monarchiích, v době, kdy panovník ve svých rukách soustřeďoval i nejvyšší moc soudní. O jeho povaze a pojetí se však začalo v našich zemích více uvažovat až v době, kdy absolutní monarchie začala přecházet k parlamentním formám státního zřízení, které byly kodifikované v ústavách. Jako relikv z monarchistické doby bylo právo milosti obsaženo v čl. 13 základního zákona státního č. 144/1867 ř.z., o moci soudcovské, kdy císaři příslušelo, mimo jiné, "tresty od soudu vyslovené odpouštět nebo zmírňovati, jakož i promíjetí právní následky odsouzení s výhradou obmezení, obsažených v zákoně o odpovědnosti ministerské".

Odtud přešlo toto ustanovení do Ústavní listiny z roku 1920, kde bylo uvedeno jako udělování milosti mezi pravomocemi prezidenta republiky. Při koncipování ústavního práva prezidenta republiky udělit milost v Ústavní listině z roku 1920 se vycházelo z přesvědčení, že "většina ústav vyhrazuje právo udělení milosti (amnestie, abolicie atd.) hlavě státu, jak tomu bylo i v Rakousku". Milostí se tehdy rozuměla i amnestie.

Podle § 64 odst. 1 čl. 11 Ústavní listiny byl prezident republiky oprávněn udělovat milost podle ustanovení § 103, které stanovilo, že:

- ◆ Prezidentu republiky přísluší právo udělení amnestie, promíjetí nebo zmírňovati tresty a právní následky odsouzení trestními soudy, zvláště též ztrátu volebního práva do Národního shromáždění a jiných zastupitelských sborů, jakož i (s vyloučením trestných činů soukromožalobních) nařizovati, aby soudní trestní řízení nebylo zahajováno nebo nebylo v něm pokračováno.
- ◆ Tato práva nepřísluší prezidentovi republiky, jde-li o členy vlády obžalované nebo odsouzené podle § 79.



K tomuto je třeba dodat, že podle § 66 Ústavní Listiny-prezident republiky není odpověden z výkonu svého úřadu. Z projevů jeho souvisících s úřadem prezidentovým odpovídá vláda. Podle § 68 Ústavní listiny-Jakýkoli prezidentův úkon moci vládní nebo výkonné potřebuje ke své platnosti spolupodpisu odpovědného člena vlády.

Posoudíme-li vymezení práva prezidenta republiky udělovat milost, pak shledáme, že z něho byly vyloučeny abolicie u trestných činů soukromožalobních, při nich však byla možná amnestie a agraciace. Dále byla vyloučena milost, pokud šlo o členy vlády odsouzené nebo obžalované podle § 79 Ústavní listiny. Ze zařazení práva udělovat milost mezi pravomoci prezidenta uvedené v čl. 64 Ústavní listiny se dovozovalo, že akty milosti všeho druhu jsou zásahem výkonné moci do moci soudní a že jde o akt správní, kterým prezident vykonává vládní moc, a jako takový tedy musí být opatřen kontrasignací odpovědného člena vlády. Právo milosti se týkalo trestů a právních následků odsouzení trestními soudy, kterými se rozuměly i vojenské trestní soudy. V praxi došlo k extenzivnímu výkladu prezidentských milostí a tyto se vztahovaly i na věci disciplinární. Pokud jde o ústavní právo prezidenta republiky udílet milost, označil je ústavní výbor Národního shromáždění za nepřenositelné. Jako ostatní pravomoc svěřená prezidentu republiky Ústavní listinou bylo i jeho právo udílet milost nedelegovatelné.

Změna v ústavním postavení prezidenta v oblasti jeho pravomoci rozhodování o amnestii a jiných formách milosti nastala v roce 1960, kdy schválená Ústava rozhodně odmítala princip dělby moci, neboť veškerou státní moc vykonával "pracující lid" prostřednictvím Komunistické strany Československa. Prezident republiky se stal odpovědným Národnímu shromáždění a k jeho aktům už nebylo třeba kontrasignace členů vlády. Od roku 1960 se také uveřejňují amnestie ve Sbírce zákonů. Amnestijní rozhodnutí je závazné pro orgány činné v trestním řízení a dává občanům vynutitelné právo na její realizaci.

V Československu byly amnestie udělovány z důvodů vnitropolitických i mezinárodněpolitických. Důvody amnestie po vzniku Československé republiky byly spatřovány v tom, aby přispěla k uklidnění obyvatelstva po mimořádných

poměrech způsobených válkou, hospodářskou krizí nebo revolučními důvody. Později se amnestie udělovala i při příležitostech významných událostí ve státě.

Z podobného pojetí vycházel i ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, který ve svém čl. 61 písm. j) stanovil, že prezident republiky má právo udělovat amnestii, promíjet a zmírňovat tresty uložené trestními soudy a nařizovat, aby se soudní trestní řízení nezahajovalo nebo aby se v něm nepokračovalo, a (nově) zahlazovat odsouzení. I zde pojem milosti zahrnuje i amnestii.

V současnosti je právo udílet milost právem prezidenta republiky založené Ústavou ČR, které by mělo zřejmě zmírňovat křivdy a nespravedlnosti způsobené obecnými soudy, případně zmírňovat špatnou osobní situaci dotčených osob (u odsouzených nebo souzených osob lze však stěží předpokládat, že by svoji osobní situaci pokládali za jinou než špatnou), a tímto zajišťovat jakousi obecnou spravedlnost ve smyslu zásad ekvity.

Ústava ČR stanoví v čl. 62 písm. g) právo prezidenta republiky odpouštět a zmírňovat tresty uložené soudem, nařizovat, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, a zahlazovat odsouzení. Milost v tomto smyslu lze vymezit jako individuální právní akt prezidenta republiky, který směřuje k jedné konkrétní osobě a který prezident činí na základě vlastního rozhodnutí a uvážení. Pro udělení milosti nejsou stanovena žádná omezení. Prezident může milost udělit bez ohledu na to, v jakém stádiu trestního řízení se daná věc nachází. Čl. 63 písm. j) Ústavy ČR dává prezidentu republiky právo udělovat amnestii. Na rozdíl od individuální milosti je amnestie normativní právní akt prezidenta republiky, který má hromadnou povahu, což znamená, že směřuje vůči blíže nevymezenému počtu osob. Amnestii, stejně jako milost, může prezident republiky udělit pouze v soudně trestních věcech. K platnosti udělení amnestie Ústava ČR předpokládá kontrasignaci předsedy vlády či jím pověřeného člena vlády.

Pojem milost se užívá jednak jako obecný pojem, jež zahrnuje všechny druhy milosti jak v širším, tak v užším slova smyslu - tedy pro milost individuální. Výraz ani pojem "milost" Ústava ČR ani jiný ústavní zákon nezná, ale objevuje se např. v hlavě dvacáté třetí trestního řádu, kde § 366 odst.1 tr. ř. konstatuje, že prezident republiky na základě práva daného mu ústavou uděluje milost. Výkladem lze dovodit (snad i s ohledem na zmínku obsaženou v důvodové zprávě k čl. 62 Ústavy ČR), že zákon tím má na mysli pravomoci prezidenta republiky vyjmenované v čl. 62 písm. g) Ústavy ČR.

Pojem "milost" zmiňuje např. i Protokol č. 7 k Evropské Úmluvě o lidských právech v čl. 3, ale je pozoruhodné, že o ní mluví pouze v souvislosti s justičním omylem (Je-li konečný rozsudek v trestní věci později zrušen nebo je-li udělena milost, protože nová nebo nově odhalená skutečnost dokazuje, že došlo k justičnímu omylu).

V případě milosti a amnestie lze hovořit o jejich různých formách, respektive je možno vymezit tři základní formy, a to agraciace, abolice a rehabilitace.

- ◆ Agraciace znamená, že se promíjí již pravomocně uložený trest, a to buď celý, nebo jeho zbytek. Samozřejmě lze prominout jen nevykonaný trest nebo jeho nevykonanou část. Účinkem agraciace je odpuštění a zmírnění trestu uloženého soudem, netýká se to však následků trestu. Agraciace se nemůže vztahovat na ochranná opatření.
- ◆ Abolici lze definovat jako milost nezahájením či nepokračováním v trestním řízení. Účinkem abolice tedy je, že se trestní řízení nezahájí, a bylo-li zahájeno, tak se v něm nepokračuje.
- ◆ Rehabilitace je odstranění nepříznivých následků uloženého nebo vykonaného trestu. Odsouzení je tak zahaleno a odsouzený se považuje za osobu bezúhonnou, jestliže tomu nepřekáží jiné, dosud nezahlazené odsouzení.

Pravomoc prezidenta republiky podle čl. 62 písm. g) Ústavy ČR patří mezi výlučné pravomoci, které souvisejí nebo zasahují do činností jiných ústavních orgánů systému dělby moci. Čl. 81 Ústavy ČR stanoví, že soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy a čl. 90 Ústavy ČR určuje, že pouze soud je oprávněn rozhodovat o vině a trestu za trestné činy.

Postavení a pravomoci prezidenta republiky jsou systematicky zařazeny v hlavě třetí Ústavy ČR označené jako moc výkonná. Naskytá se otázka, v jakém vztahu jsou ustanovení o moci soudní ke zmíněným pravomocem prezidenta, zda a čím jsou tyto pravomoci limitovány a zda vůbec jsou slučitelné s principem dělby moci.

Prezident republiky svým rozhodnutím z roku 1994 přenesl na základě zmocnění (daného mu ustanovením § 366 odst. 2 tr. ř.) na ministra spravedlnosti svou pravomoc provádět řízení v žádostech o milost a zamítat bezdůvodné žádosti o milost s určitými tam stanovenými výjimkami.

K tomuto Ústavní soud ČR uvedl, že žádost o milost nelze hodnotit jako procesní prostředek, který zákon poskytuje k ochraně základního práva nebo svobody. Udělování milosti podle čl. 62 písm. g) Ústavy ČR je výsadním právem prezidenta republiky. Z ústavního hlediska nejde o subjektivní veřejné právo fyzické osoby. Prezident může milost udělit i bez žádosti a může volit formu, jakou bude na žádost reagovat. Ústavní soud není příslušný přezkoumávat rozhodnutí, kterými se vyřizují žádosti o milost. Ústavní stížnost tak neotevívá cestu k přezkoumání postupu vyřizování žádostí o milost podle § 366 odst. 2 trestního řádu a podle rozhodnutí prezidenta republiky ČR č. 33/1994 Sb., o přenesení pravomoci v řízení o udělení milosti.

Rozhodnutím prezidenta republiky č. 254/2003 Sb., ze dne 4. srpna 2003, o zrušení přenesení pravomoci v řízení o udělení milosti, bylo rozhodnutí prezidenta republiky č. 33 ze dne 1. února 1994, o přenesení pravomoci v řízení o udělení milosti, zrušeno.

Podle čl. 63 odst.1 písm. j) Ústavy ČR má prezident republiky dále právo udělovat amnestii. Amnestií se rozumí hromadné promíjení a zmírňování trestů a právních následků odsouzení a právo nařizovat, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo. K rozhodnutí prezidenta republiky se požaduje kontrasignace a politickou odpovědnost za ně nese vláda. Rozhodnutí o amnestii se uveřejňuje ve Sbírce zákonů ČR.

Protože se v tomto ustanovení Ústavy ČR ovšem neuvádí, že jde jen o trestné činy, vztahuje se toto ustanovení zřejmě na všechny veřejnoprávní delikty, tedy kromě trestných činů i na přestupky a jiné správní delikty. Pravomoc udělovat amnestii ve věcech přestupků osob podléhajících vojenské kázní již prezident má. Jak je tomu však u ostatních přestupků, kde je dosud právo udělovat amnestii svěřeno vládě, není zcela jednoznačné.

Důvodnost nebo bezdůvodnost milosti není nikde a nikým stanovena. Zdůvodnění přípustnosti milosti lze spatřovat v potřebě řešit rozpor mezi spravedlností formální vyjádřenou zákony a spravedlností materiální. Těmito důvody se však v českém trestním právu, které je ovládáno zásadou formálně-materiálního pojetí trestného činu, zabývá již soud. Tím, že důvody milosti nejsou nikde vyjádřeny, může se jejich prosazování střetávat s principem neodvratitelnosti trestu za spáchané trestné činy a rovnosti každého před zákonem.

Ústavní institut milosti ve své podobě vede k oslabování právního vědomí (spravedlnosti) a narušuje principy materiálního právního státu. Jde o reziduum z dob monarchistických, kdy císař měl i nejvyšší moc soudní. Takto široce pojatý institut milosti je téměř evropský unikát, který v České republice neměl obdoby ani za první republiky.

Další negativní aspekt milosti jako celkového institutu tkví v tom, že se jedná o výlučné a absolutní právo prezidenta, které je nikým nekontrolovatelné a nikým nezrušitelné a udělená milost je jednou pro vždy platná. Ačkoliv pravděpodobnost je poměrně nízká, čím je zaručeno, že se někdy v budoucnu hlava státu nerozhodne udělit milost téměř každému, kdo o to požádá, případně podle platné

právní úpravy rozhodne, aby pachatelé vůbec nebyli souzeni a řízení se zastavila. Je pravda, že se to zdá téměř nereálné, ale stávající právní úprava toto beze zbytku umožňuje. Rozhodně se však nedá vyloučit ani případ, pokud by hrozilo odsouzení někomu z prezidentových blízkých nebo jejich známých a prezident by pravomoc udělit milost využil, při užití zcela odlišných měřítek než na případy jiné.

Nejvýraznějším nedostatkem současné právní úpravy se jeví možnost, aby prezident republiky fakticky zasáhl do výkonu moci soudní tím, že nařídí, aby se trestní stíhání nezačalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, tedy právo abolicie. Pravomoc zastavit trestní stíhání ještě před tím, než proces justice může být završen, způsobuje archaický návrat k již dávno překonanému principu všemocného vladaře stojícího nad právem. Nemyslím, že má co dělat v demokratické společnosti, která rozděluje zákonodárnou, výkonnou a justiční moc a chrání si jejich vzájemnou nezávislost, bez které přestává být demokracií.

Zastavení trestního stíhání prezidentem je citelným vnějším zásahem do výkonu nezávislé justice a není spravedlivé ani ke společnosti, dokonce ani k osobě, na kterou se vztahuje. Jak k tomu přijde příjemce milosti v případě, že je nevinen a věří v dokázání své nevinny před nezávislým soudem. Ještě závažnější je tento problém v případech, že obviněný o milost nežádal, a přesto mu byla udělena.

### **5.3. Udělování milostí v zahraničí**

Pokud může ve státech Evropské unie prezident nebo panovník zastavit trestní stíhání, musí s výjimkou Dánského království jeho rozhodnutí podepsat i zástupce vlády. Český prezident premiérův podpis nepotřebuje. Právo zastavit trestní řízení jen svým vlastním rozhodnutím nemá prezident ani ve Francii, kde jsou jeho pravomoci velmi široké.

Pro srovnání práva prezidenta udělit milost dle Ústavy ČR s možnostmi udělování milostí v jiných státech uvádím následující stručný přehled rozdělený podle států.

Spolková republika Německo - milosti udělují premiéři jednotlivých spolkových zemí, nebo prezident a to velmi výjimečně a potřebuje k udělení milosti spolupodpis zástupce vlády.

Irsko - milosti udílí prezident. Tato pravomoc může být zákonem svěřena i jiným orgánům kromě hrdelních zločinů.

Itálie - prezident může udělit milost, ale ta je platná pouze tehdy, je-li podepsána navrhujícími ministry, kteří tím přebírají odpovědnost.

Kanada - milost uděluje generální guvernér na základě doporučení poradního justičního výboru.

Švédsko - milosti uděluje pouze vláda na základě doporučení ministerstva spravedlnosti.

Španělsko - králi přísluší vykonávat právo milosti podle zákona, který nesmí připustit obecnou beztrestnost. Milost spolupodepisuje ministerský předseda a případně příslušný ministr.

Dánsko - Milost a amnestii vyhláší král, ale v praxi svého práva využívá pouze výjimečně.

Belgie - král má právo vnesené tresty promíjet nebo zmírňovat s výjimkou trestů udělených ministrům a členům komunitních a regionálních vlád. Těmto může udělit milost na požádání poslanecké sněmovny či příslušné rady.

Maďarsko - milost uděluje ministr spravedlnosti, nebo prezident, přičemž oba mají podklady od tzv. justičního výboru.

Švýcarsko - milosti uděluje spolkový nebo kantonální parlament po předchozím hlasování.

Nizozemí - prominutí trestu se udílí královským výnosem na doporučení zákonem ustanoveného soudu.



## **6. VZTAH K OZBROJENÝM SILÁM**

Prezident je hlavním velitelem ozbrojených sil. Obsahem této pravomoci je určovat, že vojsko má být nasazeno, nařizovat mobilizaci, určovat organizaci a dislokaci vojenských útvarů, řídit vojenskou přípravu, mít nejvyšší vojenskou kázeňskou pravomoc a oprávnění inspekce a ustanovování do velitelských funkcí v ozbrojených silách.

Základními teoretickými východisky k vymezení funkce, pozice i role prezidenta, jako vrchního velitele ozbrojených sil je Ústava ČR a ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Bohužel právě v nich je založeno na několik problémů, nejasností a možných nedorozumění.

Ve sféře všeobecného uplatňování státně-politické moci má prezident podle Ústavy ČR řadu konkrétně vyjmenovaných pravomocí, úkolů, povinností. Jeho rozhodnutí jsou spolupodepisována jinými ústavními činiteli. O to spíše je zarážející, že ústavním zákonem o bezpečnosti ČR je prezident odsunut do výrazně druhořadé pozice a role. Ve vztahu k Bezpečnostní radě státu ( dále jen BRS) je dokonce pokládán pouze za možného účastníka jeho jednání (viz čl. 9, odst. 3). Vrchní velitel ozbrojených sil ČR, dle znění tohoto zákona, může být účastníkem jednání BRS, ale je zřejmé, že není jejím členem, natož aby byl jejím předsedou. Prostě vrchní velitel ozbrojených sil ČR byl z členství v BRS víceméně vyšachován.

V tomto smyslu lze proto pokládat uvedenou skutečnost za jistý paradox. Lze logicky odvodit, že jedním ústavním zákonem číslo 110/98 Sb., se podařilo zbavit hlavu státu, prezidenta republiky a vrchního velitele ozbrojených sil, možnosti plnohodnotně vykonávat svou prvořadou ústavní funkci, a to velet všem složkám ozbrojených sil ČR. V daném případě si lze dovolit jistou kritickou poznámku vůči všem, kteří vypracovali, a také schválili ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Zdá se, jako kdyby jím chtěli vyřešit či překlenout onu zamlženost, skrytou ve formulaci čl. 54, odst. 3 Ústavy ČR, že “prezident není z výkonu své funkce odpovědný”. Zřejmě se

tím našlo východisko k eliminaci pozice a role prezidenta. Řešení se našlo v podobě vytvoření jinak samozřejmě velmi potřebné instituce – Bezpečnostní rady státu. Jejím jednáním má prezident právo být přítomen, ač není jejím členem.

Co se však na prezidentovi – vrchnímu veliteli již nechce, je to, aby podepisoval, natož schvaloval rozhodnutí BRS, jimiž se ukládají úkoly ozbrojeným silám. Je zřejmé, že vrchní velitel již v podstatě nevelí, pouze - chce-li být účastníkem jednání - tak spíše sekunduje rozhodnutím BRS. Ačkoli prezident a vrchní velitel (podle Ústavy ČR de jure i de Facto) velí ozbrojeným silám, tak pojetím a vymezením BRS, dle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., přechází rozhodování na předsedu vlády a na vládu. Z obsahu ústavního zákona o bezpečnosti ČR vypadávají ze hry dokonce i zbývající ústavní činitelé.

Navzdory tomu, že z ústavního hlediska a při zdůraznění úlohy velení pozice a role prezidenta republiky ve vztahu k ozbrojeným silám a bezpečnostnímu systému, byly tyto funkce zamýšleny jako významově i funkčně primární, druhým ústavním zákonem – zákonem o bezpečnosti ČR - se prezidentova pozice a role dostaly až do jakési druhé řady, do postavení funkčně sekundárního ústavního činitele. Lze proto vyslovit kritický hodnotící soud, že přijetím ústavně-bezpečnostních a již zmíněných koncepčně-strategických dokumentů došlo k výraznému vytlačení pozice prezidenta – vrchního velitele na okraj jeho podílu na výkonné moci a vlivu, na okraj rozhodování o bezpečnosti státu. Došlo k oslabení jeho funkce, pravomoci, odpovědnosti, a to koneckonců vůči všemu, co představuje – být legitimním, a z hlediska velící pozice, věčně konkrétním činitelem v bezpečnostních procesech.

V souladu s ideou a duchem významu principu velitelské odpovědnosti, by ale jediné jemu – prezidentu a vrchnímu veliteli, v souladu s literou Ústavy ČR, měla přináležet pozice i povinnost řídit a zastřešovat Bezpečnostní radu státu, být jejím vrcholným ústavním činitelem (předsedou). Tento problém dosud víceméně unikál a uniká pozornosti teoretických pracovníků. Důvody mohou být různé. Přirozeně, jedním z nich může být skutečnost, že se mohou dotýkat samotného vrchního velitele. Problém postavení a funkce prezidenta v bezpečnostním systému, v širším rámci v bezpečnostní sféře státu, může představovat příslovečnou špičku ledovce, v němž jsou obsaženy anebo skryty problémy jiné než bezpečnostní, možná podstatnější a relevantnější.

## **7. ODPOVĚDNOST PREZIDENTA**

Prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný a na rozdíl od poslanců nebo senátorů je trestní stíhání pro trestné činy spáchané po dobu výkonu funkce prezidenta republiky navždy vyloučeno.

Za rozhodnutí prezidenta učiněna dle čl. 63 Ústavy ČR, ke kterým potřebuje spolupodpis předsedy vlády, nebo jím pověřeného člena vlády, je politicky odpovědná vláda jako celek. Za rozhodnutí prezidenta, která nevyžadují kontrasignaci, nenesou odpovědnost nikdo.

Tato ústavní konstrukce v podstatě posiluje postavení prezidenta, který stojí mimo politické strany a může vyjadřovat své vlastní názory a tím případně ovlivňovat vládu i obě komory Parlamentu. Ve svých projevech není nikým vázán, pouze vlastním svědomím.

Prezidentovu nezávislost a neovlivnitelnost rovněž posiluje nemožnost jeho zadržení, trestního stíhání a stíhání za přešůpek nebo jiný správní delikt. Rovněž je navždy vyloučeno trestní stíhání za trestné činy spáchané po dobu výkonu funkce prezidenta. Po skončení své funkce už může být prezident stíhán, a to jak pro trestné činy, kterých se dopustil po skončení úřadu, tak pro ty, kterých se dopustil před jeho nabytím, pokud by však tato trestná činnost již nebyla promlčena. Imunita prezidenta je tak mnohem širší než imunita poslance, senátora nebo soudce Ústavního soudu ČR.

Z uvedeného vyplývá, že je velmi důležité, aby byl do funkce prezidenta republiky zvolen člověk s vysokými morálními hodnotami, který si bude uvědomovat svoji nemalou odpovědnost nejenom vůči historii, ale především vůči všem občanům naší republiky. Prezident ve své přísaze přímo slibuje dodržovat a obhajovat ústavu a ostatní zákony, tedy i trestní zákon.

Výjimkou z neodpovědnosti prezidenta z výkonu jeho funkce je možnost jeho stíhání pro velezradu, což je zvláštní ústavněprávní delikt spočívající v činnosti směřující proti svrchovanosti a územní celistvosti republiky anebo činnost směřující k odstranění demokratického řádu. Toto stíhání však neprobíhá před obecným, ale před Ústavním soudem, a to na základě žaloby Senátu. Z uvedeného je patrné, že by se nejednalo o trestní stíhání, neboť i trest, který by mohl být Ústavním soudem uložen tj. ztráta prezidentského úřadu a způsobilost jej znovu nabýt, nepatří mezi tresty, které mohou být uloženy za spáchání trestného činu. Žalobu podává Senát prostou většinou senátorů. Matematicky vyjádřeno k podání žaloby by mohlo postačit 14 hlasů senátorů, což je skutečně nízké kvorum k tak závažnému rozhodnutí.

Rozhoduje plénum Ústavního soudu. Řízení o ústavní žalobě proti prezidentovi republiky je upraveno v oddíle pátém zákona o Ústavním soudě. Řízení by nemohlo proběhnout v případě, že by prezident před tím abdikoval. Pro řízení před Ústavním soudem se přiměřeně použije ustanovení trestního řádu o řízení před soudem.

Závěrem je nutné uvést, že mimo výkon své funkce je prezident plně odpovědný jako každý jiný občan. Tímto mám na mysli především odpovědnost občanskoprávní, tedy odpovědnost ze smluv, závazků, správy vlastního majetku a odpovědnost ze zákona o rodině apod., kde může být žalován a žalovat se všemi důsledky s tohoto vyplývající.

## ZÁVĚR

Po bližším seznámení s ústavní problematikou postavení prezidenta republiky, jsem dospěl k závěru, že pokud dobře funguje státní mechanismus, prezident nemá příliš velký vliv na chod výkonu státní moci. Ovšem v momentě, kdy tento mechanismus přestane fungovat a dojde k politické krizi ve státě, jeho význam vzrůstá, protože je to právě on, kdo by měl takové krize řešit a Ústava ČR mu k tomu stanoví práva i povinnosti.

Jeho pravomoci jsou rozděleny na ty, u nichž při rozhodnutí potřebuje kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády a na ty, kdy rozhoduje sám. Ale i v těchto případech je někdy vázán např. návrhem předsedy vlády při jmenování ostatních členů vlády nebo souhlasem Senátu při jmenování soudců Ústavního soudu. I z výše uvedených důvodů proto nelze o postavení prezidenta říci, že je slabé. Ale i přesto si myslím, že v naší republice hraje dominantní roli Parlament a v něm politické strany, což potvrzuje i aktuální politické dění.

Při zpracování jsem narazil na poměrně nečekaně velké množství nedostatků nebo nepřesností v naší legislativě, ke kterým bych se v závěru stručně vyjádřil.

Jedním z nich se mi jeví zastupování prezidenta v jeho úřadě, kdy Ústava ČR předpokládá, že prezident může vykonávat svou funkci 24 hodin denně po celé pětileté období. Situaci by mohla usnadnit volba viceprezidenta.

Volba viceprezidenta by vyřešila i další problém, který by mohl nastat v případě, že by prezident rozpustil Poslaneckou sněmovnu a poté abdikoval, zemřel apod. Ústava ČR sice stanoví přesně, které pravomoci prezidenta jsou převedeny na předsedu vlády a které na předsedu poslanecké sněmovny, ale opomíjí například pravomoc vypsát volby. Mohlo by tak dojít k situaci, kdy vznikne naprostý povolební pat, neboť nebude ústavního činitele, který by mohl vypsát nové volby. Vznikl by tak začarovaný kruh, který by nemohl vyřešit ani Senát vydáním zákonného opatření, jelikož Senátu nepřísluší přijímat zákonná opatření ve věcech Ústavy ČR.

Rovněž je nelogické, že by v případě převzetí prezidentských pravomocí měl sestavit vládu předseda Poslanecké sněmovny, který by sám mohl být, coby stranický politik, v celém procesu politicky angažován. Řešením by mohlo být převedení této prezidentské pravomoci na předsedu Senátu, který se nepodílí přímo na kontrole vlády.

Domnívám se, že rovněž není šťastně vyřešena volba prezidenta, neboť systém volby je upraven tak, aby byl prezident zvolen, téměř „za každou cenu“, kdy k jeho zvolení ve třetím kole postačí, při minimální účasti volitelů 48 hlasů, což může znamenat, že prezident bude podporován třeba jen jednou politickou stranou. Tento problém by určitě vyřešila přímá volba prezidenta občany.

Také není legislativně upraveno kdo a jakým způsobem zkoumá, zda kandidát na prezidenta splňuje Ústavou ČR předepsané podmínky a případného nevyhovujícího kandidáta odmítne.

Dále jsem při zpracování této bakalářské práce objevil rozpor mezi Ústavou ČR a zákonem číslo 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, kdy není jasné, zda prezident má podepisovat zákon, který vrátil Poslanecké sněmovně a tato jeho suspensivní veto přehlasovala.

Problematika milostí je obecně velmi diskutabilní a existuje zde několik nevyřešených otázek, alespoň částečně by se tento problém (zejména problém abolicie) mohl vyřešit změnou Ústavy České republiky. Do znění Ústavy ČR by byl zařazen pojem "milost", který by současně byl i jasně definován. Z této definice je zřejmé, že by se napříště do pojmu "milost" nezapočítávala amnestie, tedy hromadné zmírňování nebo odpouštění trestů, ale pouze milost v individuálních případech. Takto by proto bylo jednoznačně stanoveno, co se podle českého ústavního práva milostí myslí, a z tohoto pohledu by tento pojem v sobě nezahrnoval abolicí, která by napříště nebyla povolena.

Další a mnohem významnější změnou by však byla skutečnost, že by se prezidentu republiky odňala pravomoc svým rozhodnutím nařizovat, aby se trestní stíhání nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo (abolicie), tedy právo udílet „milost“ ještě před tím, než o pachateli rozhodne soud.

Navrhovaná změna v žádném případě neodpírá prezidentu republiky právo udělovat milost, ale pouze ji omezuje na rozhodnutí agraciální a rehabilitační. Není totiž žádný důvod, opírající se o hledisko spravedlnosti a právního státu, aby byl u některého jednotlivce potlačen zájem státu na objasnění trestné činnosti.

Základním znakem demokratického právního státu je, že společnost má právo na to, aby každý trestný čin byl náležitě objasněn a pachatel spravedlivě a zákonně potrestán. Mám za to, že výše citovanou a mimořádně významnou změnou Ústavy ČR by se odstranily nespravedlnosti, které při použití aboličního rozhodnutí mohou nastat. Pro právní stát, který si zakládá na takových základních hodnotách jako je demokracie, spravedlnost, nezávislá soudní moc atd., by tato malá změna Ústavy ČR znamenala přinejmenším důležitý krok směřující právě k naplnění těchto základních hodnot.

Při studiu a zpracovávání kapitoly „pravomoc prezidenta ve vztahu k ozbrojeným silám“ jsem zjistil, že ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, byl prezident odsunut do výrazně druhořadé pozice a role. Ve vztahu k Bezpečnostní radě státu je dokonce pokládán pouze za možného účastníka jeho jednání. Je alarmující, že „Vrchní velitel ozbrojených sil ČR“ dle výše citovaného zákona, může být jen účastníkem jednání Bezpečnostní rady státu, ale ne jejím členem.

V daném případě bych navrhoval změnu ústavního zákona o bezpečnosti ČR tak, aby v souladu s ideou a duchem významu principu velitelské odpovědnosti, náležela prezidentu republiky, jako vrchnímu veliteli (dle litery Ústavy ČR), pozice i povinnost řídit a zastřešovat Bezpečnostní radu státu a současně být jejím vrcholným ústavním činitelem „předsedou“.

Tuto práci bych chtěl uzavřít konstatováním, že jsem si vědom, že všechny problémy, které se zvolené problematiky dotýkají, nebyly zmíněny a mnoho z těch, které by si zasloužily důkladný rozbor, byly jen stručně uvedeny. Nepochybně se totiž jedná o velmi široké téma, jehož komplexní zpracování by přesahovalo rozsah této práce. Doufám, že se mi v budoucnu naskytne příležitost vypracovat na dané téma práci mnohem širšího charakteru, která by tyto nedostatky, v míře možná největší, odstranila.

## REZUMÉ

Český politický systém byl vytvořen jako systém čistě parlamentní a ústavní pravomoci prezidenta byly modelovány v tomto kontextu. Snaha navázat na některé tradice první republiky ovšem vedla k tomu, že pravomoci prezidenta v některých oblastech poněkud přesahují objem pravomocí typický pro prezidenty v jiných parlamentních demokraciích, v nichž je prezident volen stejným způsobem jako u nás.

Jedná se zejména o jmenování některých ústavních činitelů, které prezident volení parlamentem obvykle jmenují na základě předchozí nominace nějakou jinou ústavní institucí. V našem případě, jak známo, prezident jmenuje významné ústavní činitele bez kontrasignace jiného ústavního činitele nebo předchozí nominace jinou ústavní institucí. Prezidentovo výlučné právo udílet milosti bez předchozího oficiálního návrhu jinou institucí nebo bez kontrasignace jiným činitelem také není zcela typické pro prezidenty volené parlamentem.

Způsob volby českého prezidenta - tedy přímo parlamentem - není neobvyklý v celosvětovém srovnání, ale je dnes už poměrnou raritou v západoevropském a středoevropském kontextu. Tam, kde prezident není volen přímo občany, je totiž obvykle volen speciálním volitelským sborem, například oběma komorami společně, často ještě obohacenými o další činitele. (Německo nebo Itálie jsou v tomto kontextu dobrým příkladem) Důvodem je, že prezident by přece jenom měl odvozovat své postavení od jiné instituce než předsedy vlády a vlády, které jmenuje - tedy od parlamentu. Platí to i přesto, že vlády jsou odpovědné pouze dolním komorám parlamentu.

V českém případě sice obě komory volí prezidenta na společném zasedání, ale hlasují odděleně. Speciální volitelský sbor, složený s členů obou komor, se formuje až při třetím hlasování v případě, že se nepodařilo prezidenta zvolit v prvních dvou pokusech.



Český prezident má poměrně malé pravomoci v zákonodárné iniciativě. Skutečnost, že prezident nemá zákonodárnou iniciativu je ve srovnání s ostatními zeměmi regionu poměrně raritou. Možnost hlavy státu přicházet občas s vlastními návrhy zákonů má své opodstatnění zejména v tom, že nadstranický prezident se řídí spíše obecnými zájmy než momentálními politickými tlaky. Legislativní iniciativa prezidenta přitom nijak neoslabuje roli vlády či parlamentu. Právo prezidentského veta v českém ústavním systému je značně oslabené.

Určité nelogičnosti týkající se pravomocí prezidenta existují i v případě, že prezident nemůže vykonávat svou funkci. Ústava sice říká přesně, které pravomoci prezidenta jsou převedeny na předsedu vlády a které na předsedu poslanecké sněmovny, ale opomíjí například pravomoc vypsát volby.

Český prezident má značné pravomoci v oblasti justice, kde je do určité míry strážcem ústavy (má například právo dávat podněty k ústavnímu soudu) a může korigovat rozhodnutí soudů prostřednictvím udílení milostí. Je pravdou, že rozsah prezidentských pravomocí v této oblasti je poněkud větší než ve většině jiných parlamentních demokracií, kde je prezident volen parlamentem.

Obecně lze říci, že postavení českého prezidenta v některých oblastech poněkud přesahuje pravomoci prezidentů v těch parlamentních demokraciích, kde je prezident volen parlamentem. Prezident v českém ústavním systému hraje důležitou vyrovnávací a kontrolní roli.

## **ANOTACE A KLÍČOVÁ SLOVA**

Klepáček, Ota. Aktuální otázky současného ústavního postavení prezidenta republiky (Bakalářská práce). Zlín:Univerzita Tomáše Bati, Institut mezioborových studií Brno, 2006.

Práce poukazuje na současné ústavní postavení prezidenta republiky. Pro postavení prezidenta je rozhodující právní vymezení jeho úlohy v systému nejvyšších státních orgánů. Pozornost se soustřeďuje na otázku ustanovení do funkce, odpovědnosti a úpravu vztahu k parlamentu a vládě.

### **Klíčová slova:**

Parlamentní a prezidentský systém, Ústava ČR, prezident republiky, Parlament, Poslanecká sněmovna, Senát, vláda, volby, pravomoc, zákon, moc výkonná, moc zákonodárná, moc soudní, demise, kontrasignace, milost, amnestie, abolice, agraciace, rehabilitace, odpovědnost.

## **ANNOTATION AND KEYWORDS**

Klepáček, Ota. Actual problems of present constitutional status of the president of the republic (Bachelor work). Zlín:University of Tomas Bata, Interbranche studies in Brno, 2006

This work refers the current constitutional status of the president of the republic. For the president status law definition of his role in the system of highest state organs is determined. The attention is concentrated on question of establishing into his function, responsibility and adjustment of relation between parliament and government.

### **Power words:**

System of Parliament and Prezident, the constitution of CR, Parliament, House of Deputies, Senate, election, government, choice, competence, law, executive power, parliamentary power, judiciary, demission, contrasignation, pardon, amnesty, abolition, agratiation, rehabilitation, responsibility.

## LITERATURA A PRAMENY

- ◆ ÚSTAVNÍ ZÁKON č. 1/1993 Sb., *Ústava ČR*,
- ◆ ÚSTAVNÍ ZÁKON č. 110/1998 Sb., *o bezpečnosti České republiky*
- ◆ ZÁKON č. 90/1995 Sb., *o jednacím řádu Poslanecké sněmovny*
- ◆ ZÁKON č. 121/1920 Sb., *kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky*
- ◆ DANČÍK, B., ŠIMÍČEK, V.: *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. 1. vyd. Masarykova Univerzita Brno, 1999.
- ◆ FLÉGL, V.: *Amnestie jako právní prostředek trestní politiky*. In: *Právník* č. 5, 1973.
- ◆ GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V.: *Ústavní systém České republiky*. 4. vyd. Prospektum, Praha, 2002.
- ◆ HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kol.: *Ústava České republiky, komentář*. Praha, C. H. Beck, 1997.
- ◆ KLÍMA, K.: *Ústavní právo*. 1. vyd. Kriegl, Praha, 1997.
- ◆ PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád ČR, komentář*. 1. díl - Ústavní systém. Linde, Praha, 1998.
- ◆ PAVLÍČEK, V.: *O ústavních problémech milosti a amnestie v České republice*. In: Musil, J., Vanduchová, M.: *Pocta O. Novotnému k 70. narozeninám*. 1. vyd. Codex Bohemia, Praha, 1998.
- ◆ ŠÍN, Z.: *Ústavní oprávnění prezidenta republiky udělovat milost*. In: *Právní rádce* č. 10, 1995.
- ◆ JÍCHA, K.: *Funkce, pozice a role prezidenta ČR, vrchního velitele ozbrojených sil a problémy rozvíjení teorie vojenství*. [www.army.cz/avis/vojenske\\_rozhledy/2000](http://www.army.cz/avis/vojenske_rozhledy/2000).
- ◆ KANTOŘÍKOVÁ, J.: *K otázce prezidentských milostí*, publikovaný názor ASPI-Server, IČ:23494, 2004.
- ◆ KOUDELKA, Z.: *Právní postavení prezidenta*, publikovaný názor ASPI-Server, IČ:20238, 2001.

- ◆ PEHE, J.: *Postavení prezidenta, jeho kompetence*, [www.pehe.cz/zapisnik/](http://www.pehe.cz/zapisnik/), 2000.
- ◆ ŠÍN, Z.: *Prezident republiky a zákonodárství*, publikovaný názor ASPI-Server, IČ:3801, 1995.