

**Právnická fakulta Masarykovy univerzity  
Katedra ústavního práva a politologie**

**Diplomová práce**

***Kontrasignace aktů prezidenta republiky***

**Daniel Janek**

**2006**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: Kontrasignace aktů prezidenta republiky zpracoval sám a uvedl jsem všechny použité prameny.

# 1. ÚVOD

S pojmem moci je spojena celá historie lidstva, doprovází jeho vývoj a vlastně podmiňuje rozvoj celé společnosti! Celé dějiny civilizace, jsou spojeny s mocí jednotlivce, či skupiny nad ostatními. A proto budeme z tohoto pojmu vycházet.

Základním úkolem této práce je přiblížit si postavení orgánů výkonné moci ve společnosti a také jejich vzájemné postavení. Následně se zaměříme na pozici prezidenta v systému veřejné státní moci, vymezíme si jeho pravomoci z pohledu jak ústavní teorie, tak v souvislosti s tím, jak se pravomoci vyvíjejí ve spojitosti s praxí. Zamyslíme se nad základními problémy, které jsou spojeny s institutem kontrasignace, v jaké formě a v jakých situacích se s ním setkáváme v naší ústavní úpravě, ale také jak tento institut vznikl historickým politickým vývojem.

Nesmíme však zapomenout ani na některé konkrétní problémy, které ve spojitosti s výkonem moci prezidenta vznikly a přiblížíme si problematiku uplatnění kontrasignace v případě jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB, jak o ní rozhodl Ústavní soud ČR a také v diskutované oblasti udělování milosti prezidentem republiky .

## 2. POJEM MOCI

Chceme-li se zabývat problematikou výkonu státní moci, která je úzce spojena s pojmy jako politická odpovědnost, moc ve státě, či politický systém, musíme si přiblížit pojem moci jako takové.

Pokusme se tedy v krátkosti zamyslet nad pojmem "MOC". Samotná podoba moci v sobě skrývá mnoho elementů - náboženství, právo, ale také další důležitý činitel, kterým je zajisté ekonomika. Moc jednoho člověka nad jiným existuje stejně dlouho, jako lidstvo samo. Co je vlastně moc? S čím je spojená? Jak se projevuje a za jakých podmínek je schopná se udržet? Existuje mnoho pohledů na moc, stejně tak jako jejich definicí a my si uveďme alespoň jednu z nich.

Moc je vlastně schopností prosadit svou vůli, přimět k dodržování pravidel, a to dokonce proti něčí vůli.

Co se týče zkoumání moci z pohledů různých společenských vědních disciplín zjišťujeme, že se tímto problémem hlouběji zabývá naprostá většina, a to například za pomoci historickoanalytické metody, která zkoumá vznik a vývoj mocenských struktur v kontextu dějinných událostí v každé určité etapě vývoje lidstva.

Dále zmiňme například politologii, podle které je systém vládnutí v současném světě ovlivňován různými idejemi politických stran a jejich programů, které ovlivňují nejen konkrétní režim uplatňování moci, ale také rozvoj forem konkrétních modelů vládnutí. Nesmíme však zapomenout, že struktura státní moci je také neoddělitelná od politického systému státu. Dále se pak pojmem veřejné moci zabývá především státověda a nesmíme vynechat ani psychologii, která nám objasňuje mnoho zákonitostí spojených s mocí jednoho jedince nad druhým.

Existuje mnoho pohledů na moc, na její podstatu a historický vývoj. Otázkou moci se zajímali snad všichni velcí myslitelé.

Za všechny na tomto místě vzpomeňme například Maxe Webera<sup>1</sup>, který definuje moc jako možnost uplatnění něčího přání nad přáním druhých.

Nesmíme určitě zapomenout na základní a prvotní pohled na tento pojem. Otázka moci byla také vždy spojena s existencí vyšší moci, které je vše podřízeno, tedy s otázkou boha a různým pohledem na tuto problematiku, ať už věřících, nebo lidí, kteří v tuto nejvyšší moc nevěří. Ti pak odvozují původ moci od samotného člověka. Zde je potom důležitý vztah moci a mravnosti. Setkáváme se s názory, že "není-li moc a nejsou-li z ní plynoucí zákony podloženy mravností, aby zavazovaly ve svědomí, pak nejen že se nevysvětlí oprávněnost moci, ale moc a s ní společnost, stát, se neudrží. Násilí je špatný základ státu. Vládne mocí jen potud, pokud nebude odstraněno větším násilím"<sup>2</sup>

O spojitosti práva s mravností svědčí také vědomí, že základem práva musí být určitě také spravedlnost, jedna ze základních mravních ctností. Je však pravda, že pro právní řád stačí zevní uposlechnutí a nepřihlíží se k vnitřnímu postoji.

Nepřehlédnutelné ale jsou také například úvahy o mocenskosti v hospodářských vztazích. Zajímavým tématem k zamyšlení se proto jeví výrok Voslenského: " Na rozdíl od kapitalistického Západu, kde velkoburžoazie vlastní a z toho důvodu i vládne, v Sovětském Svazu nomenklatura vládne a proto vlastní"<sup>3</sup> Především v dnešní době se moc spojuje s hospodářskou situací, ale stačí malé nahlédnutí do historie kteréhokoliv státu a nalezneme v něm spojení moci a peněz. A to, ať ve spojení s získáním moci, stejně tak na druhé straně s její ztrátou, protože právě peníze podmiňovaly vývoj celé

---

<sup>1</sup> Max Weber (1864-1920), německý sociolog, filosof a politolog

<sup>2</sup> Bílý, Jiří. Moc a právo v Evropské politické tradici. Praha : Eurolex Bohemia, 2004, s.131

<sup>3</sup> tamtéž, s.46

společnosti a úpravu mocenských poměrů. Ne náhodou se dnes o nejbohatších státech hovoří jako o nejmocnějších.

S mocí je spojen i pojem autority, která je také základním požadavkem každé kulturní společnosti a státu. Autorita umožňuje zavazovat všechny členy společnosti k jistým úkonům, které jsou nutné k dosažení společného záměru a této autority se člověk ve společnosti zříct nemůže. Vždy je člověk na někom závislý, tudíž každá civilizovaná společnost nejen má, ale i potřebuje vládnoucí moc. Vykonávací moc, na rozdíl od autority, nutně nemusí zahrnovat souhlas, i když pravdou určitě je, že bude žádoucí.

V politické teorii existuje mnoho pohledů na vývoj moci a s ním i na vývoj společnosti a státu. Ať už to byly pohledy na vývoj společnosti spojené například s náboženstvím, přirozeným právem, nebo například s teorií smlouvy. Každopádně stát je organizace, tvořící určitý řád, který je reprezentován konkrétní vládní mocí, která má nástroje k jejímu prosazování, a to ve formě donucovacích prostředků, které by však měly být podloženy právem. A stát by měl tento řád kontrolovat.

Tato jednota moci vytvářející tyto právní normy a vynucující jejich provádění je tedy jeho nutnou podmínkou a vlastně i základem suverenity tohoto státu. Důležité je, že se občan musí této moci svobodně podrobit, musí se tedy svobodně podrobit zákonům.

## **2.1. Kořeny moci**

Podstatou moci jsou dva základní kořeny. Prvním z nich je kořen psychologický, jestli se jedná o přirozenou vlastnost člověka, či jenom jeho pohodlnost, nechám na Vašem posouzení. Pravdou však zůstává, že moc mohou mít jen lidé silní a k těm vždy ostatní vzhlíželi. Dalo by se říci, že poslušnost je pro člověka výhodnější, protože šetří jeho energii a usnadňuje mu z určitého pohledu jeho

život. Už jen v tom, že nemusíme rozhodovat sami za sebe a tím se zříkáme odpovědnosti a pravdou zůstává, že se vždy máme možnost vymluvit na neovlivnitelnou moc, i když je to postoj alibistický.

Druhý kořen je však ještě pochopitelnější a také racionálnější, je jím vzájemný vztah mezi poslušností, za kterou člověk očekává určitou ochranu a také vírou v lepší život. Proto celé dějiny lidstva jsou dějinami, ve kterých člověk někoho ovládá a je někým ovládán. Tyto lidské vlastnosti umožňují rozvoj moci a práva. Jestliže se zamyslíme nad společnou vazbou těchto dvou pojmů a prioritou jednoho z nich, určitě je starší moc před právem, které moci dává určité hranice a samotnou ji omezuje.

Potom je však moc s právem úzce svázána a opírá se o něj a bez této opory má jen mizivou šanci na přežití alespoň z dlouhodobého pohledu.

## 2.2. Chápání moci

Nejvíce se moc projevuje na úrovni státu. Ovšem určitě není tento fenomén vlastní jen jemu a jeho politické úrovni! Vůči jeho politické moci se vytvářejí i centra moci hospodářské, jako i moc odborů či moc ideologií, ale také moc politických stran, které jsou zrovna v tomto momentu v opozici. Pro stát je určitě potřebná jistá moc, aby dosáhl svého účelu. Bez ní nemůže vyhovět péči o základní potřebu společenského soužití, totiž o právní řád.

Zamysleme se nyní nad chápáním moci. Weber chápal moc jako <sup>4</sup>

1) *moc trestající* - ta se projevuje přiměřeným trestem, který má být spravedlivý a odpovídat provinění

---

<sup>4</sup> Bedrnová, E., Nový, I. Moc, vliv, autorita. Praha : Management press, 2001, s 10

2) *moc kompenzační*, která nabízí odměny, která se také vyvíjela například od půdy k penězům. I ve mzdě je reflektován fakt podřízenosti.

3) *moc podmíněnou*, která staví na změně přesvědčení a postojů.

Weber se také zamýšlí nad zdroji moci. Považuje za ně osobnost, vlastnictví a organizaci. Co se týče osobnosti, je v historickém vývoji spjata s atributy jimiž jsou:<sup>5</sup>

- 1) fyzická stránka a síla
- 2) duševní kvality
- 3) morální jistota
- 4) osobní vlastnosti

Nejprve tedy vstupuje fyzická převaha jednotlivce. Později začaly hrát určitě větší roli duševní vlastnosti, umění komunikace, ale také přesvědčování. Tento vývoj je logický, protože moc založená na silovém působení jednotlivce by neměla patřit mezi způsoby prosazování moci, tedy alespoň v optimálním případě.

Moc kompenzační je více podmíněna reálnými duševními schopnostmi jedince a tedy více slučitelná s důstojností člověka. Rozhodujícím elementem je na tomto místě určitě jakási kompenzace za ztrátu svobody člověka a tím určitou podřízenost.

Postupným vývojem společnosti se začíná prosazovat moc organizace a uplatňuje se moc podmíněná. Na rozdíl od dvou předešlých, které jsou objektivní, podmíněná moc je subjektivní. Důležitý byl právě vývoj této moci a omezení vlivu trestu a odměny na regulaci chování ve společnosti.

---

<sup>5</sup> Bedrnová, E., Nový, I. Moc, vliv, autorita. Praha : Management press, 2001, s. 11

Na podřízenost se pohlíží jako na normální a tradičně oprávněný prvek ve společnosti. Jedinec změnil pohled na své ovládání a vnitřně se s ním ztotožňuje. Ve světě politiky se politické strany snaží obhájit svůj program a následně přesvědčit voliče, že právě ten jejich je ten, pro něj nejvýhodnější a nejpřínosnější. A voliči, potom vlastně předávají moc, podle své svobodné volby, ale také pod vlivem médií a populistických kroků, které si mnohdy ani neuvědomují. Společnost by měla, a také se snaží, eliminovat tyto vlivy větší informovaností občanů, lepší výchovou a vzděláním, jestli se jí to však daří, by se dalo polemizovat.

### **2.3. Moc ve společnosti**

Společnost by se měla nacházet v určité rovnováze. Stát řídí ti, kteří moc mají, ale stále by měli mít na paměti, že tato moc je jim svěřena pod "podmínkou" a že jim může být kdykoliv legálně odňata. Ale toto neplatí jen na úrovni státu, ale například i na úrovni podniků, kdy dochází k omezení jejich moci například pomocí odborů. Lidé se snažili vždy ovlivňovat moc a tím i své postavení ve společnosti.

Důležitost moci si uvědomuje snad každý, existuje mnoho odborných publikací, které nám radí, jak se stát úspěšným, jak ovlivňovat lidi samotné, tak jejich pohled na nás.

Jak jsme si již jednou řekli, moc bývá ve společnosti spojována především s politikou a řízením společnosti. Zde vystupuje jednak moc jednotlivce, ale i skupin, jako jsou politické strany a uskupení. Jsou uplatňována různá vnímání politiky a vlivu politického myšlení, vlivy solidarity a ideologií. Občan se snaží sám účastnit politického života. Tou nejjednodušší formou je účast ve volbách, na druhou stranu se ale taky snaží o aktivní účast, například členstvím ve straně či zájmové organizaci. Společnost si ale musí hlídat



různými formami kontroly špatné vlivy moci, neboť je přirozeností člověka, že moc ho může ovládnout a změnit jeho postoje. Proto se setkáváme často s názory, že ten či onen politik, nezvládnul moc, která mu byla svěřena a zdeformovala jeho názory a chování. S deformací moci se také setkáváme například ve spojitosti s pojmem byrokracie.

Zůstaňme ještě chvíli na půdě politiky. Neboť se uvádí, že "politika se odlišuje od jiných druhů činnosti i tím, že se realizuje s pomocí specifických nástrojů - moci, autority a vlivu"<sup>6</sup>

V období novověku byl v souladu s koncepcí, která připodobňovala společnost ke složitému stroji, pojem moci chápán jako schopnost jednoho subjektu aktivně působit silou na subjekt jiný.

V současné době snad všechny učence politické vědy zdůrazňují úlohu moci. Nejvýznamnější je v tomto pohledu úloha státu a donucení. Oproti nim stojí pohled na stát, ve kterém politiku chápeme jako komunikaci a hledání kompromisu. Zde je politika více spojována s pojmem autorita.

## **2.4. Moc, legitimita a legalita**

Dále je často pojem moci v moderní politické vědě spojován s pojmy legitimacy a legality. Má se za to, že se státní moc v moderním státě zakládá na legitimitě a legalitě. V prvním případě se jedná o uznání autority moci a jeho respektování. Teprve potom může v moderní společnosti subjekt mající "moc" uplatňovat a využívat její výhody a povinnosti ve společenských vztazích. Právě toto bývá vyjádřeno v ústavní podobě států, kdy základ státní moci

1

---

<sup>6</sup> Prorok, V. Politologie. Dobrá Voda u Pelhøimova : Aleš Ěeník, 2003 s.126

vychází z lidu. Stejně tak je tomu v naší ústavní praxi, kde se v čl. 2 Ústavy v jejím prvním odstavci jasně konstatuje, že "lid je zdrojem veškeré státní moci..."<sup>7</sup>. V moderní společnosti existují prostředky na ověření přirozené autority státní moci a to použitím formy zastupitelské, či přímé demokracie. Protože ve společnosti se střetává mnoho názorů, je v nich třeba najít kompromis a jejich následné vyjádření ve společnosti. Proto také není potřeba aby státní moc získala absolutní souhlas, protože toto je v praxi samozřejmě nemyslitelné, nýbrž stačí získat důvěru větší části společnosti. Na druhou stranu nesmíme zapomenout, že je tato státní moc povinna ochraňovat nesouhlasící menšinu. Což bývá také obsaženo a zakotveno v moderních ústavách u nás je to čl. 6 Ústavy "politické rozhodnutí vychází z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin."

Legitimita státní moci však není závislá jen na politické legitimitě, ale také na legalitě. To znamená, že její uplatňování je realizováno na základě a v rozsahu, který ohraničuje právo. Právě obsahy těchto dvou podmínek výkonu státní moci musí být ve vzájemné spojitosti a rovnováze a nesmí docházet ke změně legality, pomocí politické legitimacy, nesmí tedy docházet k nerespektování jak ochrany menšin, tak vlády na čas. Vlastně i z důvodu ochrany těchto základních principů, musí docházet ve společnosti ke kontrole a zamezení koncentrace moci ve státě. Tohoto se dosáhne rozdělením státní moci, v zajištění jiných prostředků ochrany za pomoci jiných orgánů.

Jak jsme se tedy již zmínili, státní moc je regulovaná právem, které zpětně pomáhá při uplatňování výkonu moci.

Stát se jeví subjektem nejvyšší veřejné moci a to ve vztahu ke svému, přesně vymezenému území. Zde se hovoří o státě, jako

---

<sup>7</sup> Zákon 1/1993 Sb., Ústava ČR

o originálním nositeli veřejné moci. Stát pak realizuje moc pomocí svých orgánů.

Setkáváme se ovšem i s veřejnou mocí sekundární a tou disponují subjekty, jimiž jsou převážně veřejnoprávní korporace, neboť i ony mohou veřejně mocensky působit na společenské vztahy. Těmito korporacemi jsou obvykle subjekty územní a místní a profesní samosprávy.

Veřejná moc má tedy určitý vnitřně organizovaný systém, který má své instituce, orgány, nestátní složky a mezi nimi existují nejrůznější vztahy, a to jak na vertikální, tak na horizontální úrovni. Podoba tohoto systému se potom odráží ve vnitřní formě státu a následně pak ve formě vlády. Prakticko-politická doktrína dělby moci se poté spojuje s konkrétní ústavněprávní podobou, to znamená, že se v ústavě a v jejím textu ukazuje na konkrétní formu moci.

### **3. Výkonná moc v ústavním systému ČR**

Jistě tady není třeba připomínat klasické dělení moci ve státě - na moc zákonodárnou, soudní a výkonnou.

Nyní se zaměříme na tu posledně jmenovanou, a to na výkonnou moc a instituty s ní spojené v konkrétní spojitosti s ústavním pořádkem České republiky. Že je to problematika zajímavá, dokázala i konference na toto téma, která se konala v Brně na podzim roku 2004 a snažila se přiblížit konkrétní problémy spojené s touto problematikou a některým závěrům, vzešlých z této konference, se později také budeme věnovat.

Výkonná moc je ústavně upravena v hlavě třetí Čl. 54 až 80 Ústavy, ale nesmíme na tomto místě zapomenout, že podle Ústavy je Česká republika parlamentní demokracií a zdrojem veškeré moci je lid a tuto moc vykonává právě prostřednictvím různých státních orgánů, které se navzájem kontrolují.

### **3.1. orgány moci výkonné**

Ústava nám vymezuje subjekty, které tuto výkonnou moc realizují a těmi jsou prezident republiky, jako hlava státu a vláda, jako vrcholný orgán výkonné moci. Dále se v Článcích 79 a 80 zmiňuje o dalších orgánech výkonné moci a těmi jsou ministerstva, jiné správní úřady, orgány územní samosprávy a státní zastupitelství. U těchto institucí pověřených výkonem veřejné správy ústava stanoví výhradu zákona, to znamená, že mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. A co se státního zastupitelství týče, jeho postavení a působnost stanoví také zvláštní zákon.

#### **3.1.1. Prezident republiky**

Přibližme si nyní podrobněji, co konkrétně třetí hlava ústavy obsahuje. Třetí hlava: "Moc výkonná" v Čl. 54 až 79 vymezuje mimo jiné působnost prezidenta republiky a vlády.

Prezident je podle článku 54 volen oběma komorami Parlamentu. Podrobnosti o způsobu hlasování o volbě prezidenta, zejména zda hlasování probíhá tajně nebo veřejně, řeší jednací řád Poslanecké sněmovny, neboť pro jednání společné schůze obou komor platí jednací řád Poslanecké sněmovny Článek 37 odst. 2 Ústavy. Navrhnout svého kandidáta na prezidenta může nejméně deset poslanců nebo senátorů. Podmínkou však je, že musí jít o občana staršího čtyřiceti let, který je volitelný do Senátu. V prvním kole je pak zvolen ten z kandidátů, který v obou komorách Parlamentu při hlasování získá nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců a senátorů a nejvíc hlasů ze všech kandidátů. Jestliže nezíská žádný z kandidátů nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců a senátorů, koná se do čtrnácti dnů nové kolo voleb, do kterého postupují

kandidáti, kteří získali nejvíce hlasů v Poslanecké sněmovně a Senátu. V praxi to asi bude po jedné osobě, ale může se samozřejmě stát, že v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu bude několik kandidátů s největším počtem hlasů, protože získají stejný počet hlasů. V této situaci se každému z těchto kandidátů přiřítají hlasy, které získal v druhé komoře. Tím bude dosaženo zúžení počtu kandidátů, neboť je velice nepravděpodobné, aby všichni kandidáti získali stejné počty hlasů v obou komorách parlamentu. Ti, kteří budou mít nejvíce hlasů, postupují do druhého kola. V druhém kole stačí získat nadpoloviční většinu přítomných poslanců a senátorů.

Není-li ani tato volba úspěšná, koná se třetí kolo, ve kterém je zvolen kandidát, který získal nejvyšší počet hlasů celého Parlamentu. Nebyl-li prezident zvolen ani ve třetím kole, konají se volby znovu. Zvolením však, na rozdíl od poslance nebo senátora, prezidentu republiky ještě nezačíná samotné funkční období. To začíná až složením slibu<sup>8</sup> do rukou předsedy Poslanecké sněmovny na společné schůzi komor a trvá pět let, přičemž nikdo nemůže být zvolen více než dvakrát za sebou. Což je podobná úprava jako v období První republiky, zde však byl volen prezident na sedm let a byla zakotvena výjimka, kterou byla výsada prvního prezidenta, na kterého se toto ustanovení nevztahovalo.

Rozhodnutí prezidenta republiky učiněná v rámci pravomoci podle Čl. 62 nepodléhají kontrasignaci předsedou vlády. Jde především o případ jmenování a odvolávání vlády, neboť tento úkon může prezident republiky učinit sám jen na návrh předsedy vlády.

Prezident republiky pak dále může rozpustit Poslaneckou sněmovnu jen v ústavou stanovených případech. A to v případech vzájemné krize vztahu mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou, které

---

<sup>8</sup> Zákon č. 1/1993, Ústava ČR, čl. 59

jsou uvedeny v Čl. 35 odstavec 1 písmeno a) a b), nebo o krizi samotné Poslanecké sněmovny Čl. 35 odstavec 1 písmeno c) a d) Ústavy.

Prezident republiky bez kontrasignace předsedy vlády pověřuje vládu, jejíž demisi přijal nebo již odvolal, vykonáváním jejích funkcí až do jmenování nové vlády. Toto je logické, neboť zde fakticky není, kdo by měl kontrasignovat, protože původní vláda podala demisi nebo je odvolána a nová dosud nebyla jmenována. Další pravomocí prezidenta republiky je právo milosti, které náleží prezidentu republiky jako jeho osobní právo, na rozdíl od amnestie, která podléhá kontrasignaci předsedy vlády. Tuto problematiku si ovšem ještě přiblížíme podrobněji.

Nesmíme na tomto místě zapomenout ani na novou pravomoc prezidenta, zakotvenou ústavním zákonem č. 512/2002 Sb. a jeho článku č. 7. Mezi nekontrasignované pravomoci prezidenta republiky se doplňuje oprávnění vyhlášovat referendum o přistoupení k EU a jeho výsledek. Prostor pro uvážení prezidenta republiky je natolik omezený, že se nezdá být nutné jej "kontrolovat" pomocí kontrasignace. Nutný souhlas vlády by nadto mohl zmařit iniciaci referenda menšinou opozičních parlamentářů. Řešit by mimo jiné bylo třeba kontrasignaci jak pozitivního, tak negativního rozhodnutí prezidenta republiky.

Další nekontrasignovanou pravomocí hlavy státu je to, že prezident republiky má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon. To potom znamená, že vláda nebude hrát dominující roli nad Parlamentem, jak by tomu bylo v případě, kdyby mohla vracet zákony se stejnými důsledky jako prezident republiky. Její

role je limitována tím, že má, na rozdíl od prezidenta republiky, právo zákonodárné iniciativy a může ovlivnit rychlost projednávání zákona podle Čl. 35 odstavec 1 písmeno b) Ústavy.

Mezi osobní práva prezidenta republiky náleží například právo podepisovat zákony a jmenovat vysokoškolské profesory, soudce Ústavního soudu.

V článku 63 jsou pak uvedeny rozhodnutí v další působnosti prezidenta republiky, vyžadující však ke své platnosti spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Nejde jen o taxativně vyjmenovaná opatření, ale i o výkon pravomocí, které nejsou výslovně v ústavě uvedeny, jestliže tak stanoví zákon. Výslovně je stanoveno, že za tato rozhodnutí odpovídá vláda.

Dále se v ústavě hovoří o tom, že prezident republiky není odpovědný ze své funkce a na rozdíl od poslanců nebo senátorů nemůže být postižen za přešůpek. Můžē být stíhán jen pro velezradu, jejíž skutková podstata není trestním zákonem vymezena, jelikož jde především o politická rozhodnutí. Jinak by se totiž musel aplikovat nejen trestní zákon, ale i trestní řád. Takové řízení by muselo probíhat před soudním orgánem a nemohlo by příslušet Poslanecké sněmovně právo podat žalobu. Ani ztráta prezidentského úřadu jako trest v trestním zákoně se v naší právní úpravě nevyskytuje. Z povahy věci vyplývá, že lze takto stíhat jen prezidenta republiky, to znamená, že není možné takové řízení zahájit, jakmile se prezident republiky vzdá svého úřadu nebo jestliže skončí jeho funkční období, ale nic nebrání v tom, aby řízení před Ústavním soudem proběhlo nebo pokračovalo po té, co skončí funkční období prezidenta, byla-li žaloba Poslanecké sněmovny podána za trvání funkčního období. Na rozdíl od poslanců a senátorů je trestní stíhání pro trestné činy spáchané během výkonu funkce prezidenta republiky navždy vyloučeno.

Také se v ústavě myslí na situaci, jestliže se uvolní funkce prezidenta republiky. Potom ustanovení Čl. 66 upravuje přenesení

některých pravomocí prezidenta republiky na předsedu vlády a předsedu Poslanecké sněmovny. Předsedovi Poslanecké sněmovny náleží pravomoci, které podle jejich povahy nemůže vykonávat předseda vlády.

### **3.1.2. Vláda**

Co se týče dalšího orgánu výkonu státní moci, tedy vlády, je jmenována prezidentem republiky na návrh jejího předsedy. Jen případě, že ani podruhé nově jmenovaná vláda nezíská v Poslanecké sněmovně důvěru, jmenuje prezident republiky předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. Tím se má docílit, aby předseda vlády byl člověk, který má důvěru většiny Poslanecké sněmovny. Na návrh předsedy vlády pak jmenuje prezident republiky její ostatní členy.

Vláda může žádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry, kdykoliv to uzná za vhodné. Tuto otázku může spojit i s žádostí, aby se Poslanecká sněmovna do tří měsíců usnesla o vládním návrhu zákona podle Čl. 35 odstavec 1 písmeno b Ústavy. Podobně jako u poslanců nebo senátorů je vymezení činnosti, jejíž povaha odporuje výkonu funkce člena vlády, svěřeno zákonu. K posílení stability vlády má přispět i skutečnost, že návrh na vyslovení nedůvěry vládě musí podat písemně nejméně padesát poslanců. Jednací řád může stanovit další podmínky, jako například, že se může o takovém návrhu hlasovat až po uplynutí lhůty několika dnů.

V Čl. 73 odstavec 2 Ústavy jsou vymezeny případy, kdy je vláda povinna podat demisi. V těchto případech je také prezident republiky povinen ji přijmout. Nepodá-li vláda demisi v těchto případech, prezident republiky je povinen ji odvolat.

Ústava dále upravuje v Článcích 76 a 77 fungování vlády ve sboru. Vymezují postavení předsedy a ostatních členů vlády. Podrobnosti budou stanoveny v jednacím řádu vlády. Dále pak



ustanovení čl. 78 upravuje obecné zmocnění vlády vydávat nařízení, aniž by k tomu bylo třeba výslovné zmocnění v zákoně, k jehož provedení se nařízení vlády vydává.

## **4.1. Postavení prezidenta**

Co se týče postavení prezidenta ve státě, má v každém demokratickém systému specifický význam i různorodé mocenské a konstituční ukotvení. Je institucionálním i symbolickým vyjádřením suverenity státu a je v rámci moderní demokratické ústavnosti velmi rozmanité. V některých státech je hlava státu pouze symbolem ústavnosti a její pravomoci jsou buď zcela formální, jako je tomu například ve Velké Británii, nebo velmi omezené - Spolková republika Německo. V tomto případě se zpravidla jiný orgán než hlava státu stává rozhodujícím ústavněmocenským reprezentantem státu, tímto orgánem může být například Kancléř. Naproti tomu v jiných zemích symbolické a ústavněmocenské vyjádření ústavnosti splývá v jedno – typickým modelem, kdy hlava státu je symbolem jednoty státu a zároveň nesmírně ústavně a mocensky silnou institucí, je prezidentský systém Spojených států. V ústavní a politické praxi moderních demokracií tedy existuje pestrá a velmi variabilní škála ústavních schémat, a to od systému prezidentského na jedné straně, až po hlavu státu, jíž přísluší prakticky výhradně ceremoniální role bez jakýchkoliv arbitrárních funkcí na pólu opačném. Mezi těmito póly nesmíme zapomenout na systém poloprezidentský.

### **4.1.1. Postavení prezidenta v ČR**

A kam bychom v této škále zařadili prezidenta České republiky? Přestože je Česká republika z ústavněprávního hlediska klasickou parlamentní demokracií a nikoli prezidentskou, současně na bázi Ústavy přiznává prezidentovi rozsáhlou imunitu a významná práva a to zejména silné jmenovací pravomoci prakticky vůči všem složkám mocenského systému.

Snaha navázat na některé tradice První republiky vedly 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.

Prezident tedy rozhodně není jen formální hlavou státu a pouze jeho formálním reprezentantem. ČR je tedy parlamentní republikou, ovšem s významným postavením prezidenta republiky, jenž je nepřímo - parlamentem voleným ústavním činitelem s velmi specifickým postavením a posláním. Postavení prezidenta je koncipováno podle modelu parlamentní republiky, z něhož vychází i systematické zařazení úřadu prezidenta jako součásti výkonné moci, nicméně je také orgánem sui genesis, tedy určitým prostředníkem mezi mocemi a pomocníkem při řešení krizových situací.

Konstrukci českého parlamentního režimu odpovídá způsob volby prezidenta a jeho ústavní postavení. Prezident republiky je hlavou státu volenou Parlamentem a není mu z výkonu své funkce odpovědný a tudíž jím odvolatelný. Je ale pravdou, že se stále častěji objevují diskuse mezi politickými reprezentanty i mezi veřejností o způsobu volby prezidenta a následně o úpravách jeho pravomocí a postavení v systému státní moci. Například podle webových stránek Sociologického ústavu AV<sup>9</sup>, bylo v lednu 2005 pro přímou volbu prezidenta 73 procent dotázaných. Této problematice se dotýká i Karel Klíma ve svém příspěvku publikovaném ve sborníku

---

<sup>9</sup> [http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100452s\\_po50310.pdf](http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100452s_po50310.pdf) [30.4.2005]

z konference, o které jsme se již zmínili dříve a změna způsobu volby prezidenta by založila novou legitimitu a konstrukci nové, tzv. prezidentské moci.<sup>10</sup> Neodpovědnost prezidenta z výkonu úřadu je v současné době spojena s nezbytností kontrasignace jeho rozhodnutí předsedou vlády a nebo jím pověřeného člena vlády.

Relativně silná ústavní role české hlavy státu ovšem vyplývá také z jistých „autokratických“ principů zakotvených v Ústavě, kdy v některých oblastech není vázán na jiný ústavní subjekt, tj. ke svým rozhodnutím kontrasignaci nepotřebuje, tyto oblasti jsou vytýčeny v Čl. 62 Ústavy, jako např. k jmenování členů bankovní rady České národní banky (viz níže).

Neodvolatelnost prezidenta kombinovaná s některými nikoli nevýznamnými pravomocemi např. právo jmenovat vládu a za jistých okolností rozpouštět poslaneckou sněmovnu, je i klíč k pochopení smyslu jeho zvláštní ústavní a politické role: měl by být prostředníkem či garantem kontinuity státní moci, a tedy i představitelem identity a integrity státu. Obecně je třeba konstatovat, že prezident jakožto hlava státu je v našem ústavním pořádku institutem konvenčním, opírajícím se o silnou masarykovskou tradici, přímo spojenou se vznikem samostatného státu Čechů a Slováků v r.1918. Zakotvení jeho funkce bylo provedeno schválením zákona o prozatímní ústavě č.37/1918 v §§ 7-12. Funkce prezidenta je do dnešních dnů národem tradičně vnímána s úctou a není pochyb, že jeho osobnost by měla být jistým přirozeným svorníkem společnosti, jako příklad uveďme i samotné chování druhého prezidenta po roce 1989, pana Klause, který se snaží vystupovat jako neutrální a na politických stranách nezávislý ústavní činitel. Posouzení, do jaké míry je jeho snaha úspěšná, necháme na jiných, neboť to není úkolem této práce.

---

<sup>10</sup> Hloušek, V., Šimíček, V. Výkonná moc v ústavním systému České republiky, Brno: MU v Brně MPÚ, s.40

V dané souvislosti není překvapivé, že prezident republiky je v polistopadových dějinách dlouhodobě nejdůvěryhodnější ústavní osobou. Tady bych odkázal na webové stránky Sociologického ústavu AV, podle kterých se důvěra k prezidentu Klausovi pohybuje od ledna 2004 do února 2006 mezi 63 až 70 procenty, což je dlouhodobě nejvyšší číslo v porovnání se všemi politiky na naší politické scéně.<sup>11</sup> Jen pro názornost - v tomto samém období byla důvěra občanů ke vládě přibližně poloviční.

Úloha prezidenta při tvorbě a zachování politické stability, při komunikaci mezi parlamentními politickými stranami či při utváření občanské společnosti je nezastupitelná a zároveň mimořádná, takže se dokonce v mnoha směrech vyrovná jeho ústavním pravomocem. Jeho pozice tak nezávisí pouze a výlučně na ústavních člancích, či způsobu jeho volby. I v podmínkách parlamentního režimu dokáže prezident na základě politické situace v zemi, historicko-spoločenských okolností, ale také osobností a charismatem, politickým talentem apod. výrazně ovlivnit své postavení na politické scéně, stačí se například zamyslet nad rozdílným postavením našich dvou prezidentů po roce 1989. Prezident tak může za určité konstelace v českém politickém systému hrát důležitější roli, než jaká vyplývá z pouhé litery ústavních článků. Podrobnější analýza výzkumu veřejného mínění ukázala, že konkrétní prezidentské pravomoci mají ve všech zkoumaných případech relativně vyšší podporu mezi dotázanými, kteří si obecně přejí jejich rozšiřování, pravdou však je, že je tomu tak hlavně mezi respondenty, kteří chovají důvěru k osobě současného prezidenta. Z hlediska politických preferencí se častěji jedná o voliče ODS. Zastavme se ale ještě na chvíli u výsledků šetření veřejného mínění, které provádí Centrum pro výzkum veřejného mínění.

---

<sup>11</sup> [http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100564s\\_pi60314.pdf](http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100564s_pi60314.pdf) [30.4.2005]

V červnu minulého roku byla vydána tisková zpráva, která se týkala právě názoru občanů na postavení a pravomoci prezidenta.

Podle výsledku tohoto výzkumu 56 procent respondentů si myslí, že by prezident měl v omezené míře zasahovat do činnosti vlády. Naproti tomu 28 procent odpovědělo, že by prezident neměl zasahovat do její činnosti. Za pozornost ještě stojí, že podle tohoto výzkumu by rozšířilo pravomoci prezidenta 25 procent otázaných, 56 procent by zachovalo současné pravomoci a jen 11 procent odpovědělo, že by se pravomoci prezidenta měli omezit.

## **5. Kontrasignace**

V předcházejících kapitolách jsme hovořili o výkonné moci a také jsme si v krátkosti přiblížili postavení prezidenta. Několikrát zazněl pojem kontrasignace, a proto se nyní na něj zaměříme.

Hned na začátku je třeba konstatovat, že se tomuto institutu odborná literatura příliš nevěnuje, i když ve své podstatě má obrovský vliv nejen na postavení prezidenta v oblasti výkonné moci, ale také jeho následné odpovědnosti.

Jak jsme se již zmínili, kontrasignace je nástrojem nezbytným pro uskutečnění zásady výkonu moci v parlamentním systému. Je vlastně klasickou institucí, která umožňuje odlišit parlamentní systém od systému prezidentského. Tento institut určuje pozici prezidenta v systému výkonu moci ve státě a vymezuje jeho postavení mezi orgány výkonné moci.

V současných státech se vyvinulo a existuje několik forem kontrasignace v závislosti od toho, v jaké fázi vývoje se v ústavách realizuje projev výkonné moci.

Základ slova kontrasignace je v latinském contra - proti signo: - opatřit souhlasem. Znamená vlastně opatřit rozhodnutí

spolupodpisem premiéra, nebo jiného článku moci a to vedle podpisu prezidenta, či jiné hlavy státu.

S tímto institutem se setkáváme v politickém výkonu moci velice dlouho, už od omezení moci monarchického vládce, až po dnešní parlamentní formy státu, kdy se vyvinula v institut, který vlastně zaručuje neodpovědnost za výkon moci.

## **5.1. Historický vývoj institutu kontrasignace**

Podívejme se nyní blíže, jak se institut kontrasignace vyvíjel během politického vývoje společnosti.

### **5.1.1. Anglie**

Institut kontrasignace je úzce svázán s rozvojem parlamentního systému, a proto je na místě zmínit se zde o Anglii, kolébce tohoto systému.

Začátky můžeme pozorovat už v 14 století, kdy byl dovršen vznik parlamentu, který byl již tehdy dvoukomorový a disponuje s králem srovnatelnou rolí v oblasti vzniku práva a daní. Začínají se také objevovat první náznaky přenesení odpovědnosti za tyto kroky na parlament a královské poradce.

Dalo by se říci, že tento proces byl umocněn v závislosti růstu důležitosti role parlamentu během staletí. Například doba panování Stuartovců se vyznačuje častými konflikty mezi králem a stále bohatší buržoazií a měšťanstvem, kteří volili do parlamentu své zástupce. I když se objevovaly pokusy ze strany monarchů, udržet si absolutistickou moc. Rozvoj společnosti však nedovoľoval takovýmto snahám a nakonec vedl k jasnému vítězství parlamentu. K těmto krokům nedocházelo z dobré vůle panovníka, ale byly to hlavně ekonomické důvody, které byly tohoto příčinou. Vzpomeňme například situaci Jakuba I, který musel z důvodu

zkrachovalé státní pokladně a nutnosti prosazení zavedení daní, udělat mnoho ústupků parlamentu. Za jeho vlády se setkáváme také s první obdobou "Impeachmentu velkého státníka, kterým byl kancléř Bacon, což na druhou stranu ukázalo na jasnou nezávislost Dolní sněmovny. Jistě že situace historického konfliktu mezi králem a parlamentem je o mnoho složitější, ale tato problematika není cílem naší práce.

Důsledkem vítězství parlamentu došlo ke vzniku zásady, že král, nemůže rozhodovat sám: "The King can not act alone". Ale se vznikem této zásady musela být spojena další, a to "The King can do not wrong", která zaručovala nedotknutelnost krále. Aby však mohly tyto zásady fungovat vedle sebe začíná vznikat institut kontrasignace královských aktů. Jistěže kontrasignace byla známa již mnohem dříve, ale tehdy ještě plnila odlišnou funkci jakéhosi potvrzení autenticity královského podpisu. Z počátku byla vlastně kontrasignace projevena ne podpisem, ale pečetí. v letech 1042 až 1066, za doby panování krále Edwarda například podpis krále chyběl a byl nahrazen až třemi pečetmi. Podpis krále se začíná objevovat až od vlády Karla II.

Pro parlamentní systém narůstá důležitost na fungování jakéhosi "kabinetu", čili orgánu, který pomáhá vykonávat výkonnou moc ve státě. Proces jeho ustanovení je spojen s vládou Karla II. V této době ještě o složení tohoto orgánu rozhodoval samotný král, ale i tato skutečnost se pomalu začíná měnit a parlament začíná mít vliv i na jeho složení.

Důležitý byl pro tuto situaci přelom mezi 17. a 18. stoletím, kdy se mění absolutistická monarchie. Dochází k okleštění pravomocí krále a to ustanovením "Bill of Rights" v roce 1689 a následně "act of Settlement" v roce 1701, kdy se rovnováhou mezi panovníkem a parlamentem. Král ztratil svou převahu v okruhu zákonodárné moci výměnou za vzniku institutu "King in Parliament". Spolupráce

s panovníkem byla taky zajištěna i vlivem krále na složení kabinetu. Vzájemný vliv dokazuje i panování vnuka Jakuba I, a to Jiřího I, protože to byla právě zásluha parlamentu, že se mohl ujmout vlády. A to uplatněním práva "act of Settlement", který dával právo parlamentu volit krále z členů královské rodiny, i když by mělo větší právo na trůn jistě mnoho princů. Vláda Jiřího I, znamenala ještě další důležitý historický aspekt, kterým byl vznik vlády kabinetu. Jiří se neúčastnil zasedání Rady ministrů. To vedlo k vzniku nové vládní formy a to vláda odpovědná Dolní sněmovně, ale také ke vzniku úřadu předsedy vlády, který má panovníka nahradit. Tím se stává Robert Wampole, i když ke vzniku klasického kabinetu je třeba ještě určitého času. Úřad ministerského předsedy se tomu dnešnímu začíná podobat až za nástupce Wampola, ale na oficiální titul a uznání této funkce si Anglie, potažmo její ministerští předsedové musejí počkat až do dvacátého století.

Vraťme se ale k základnímu problému, kvůli kterému jsme tu tento historický vývoj zmínili a to je se současnou změnou systému ve státě, kdy se začíná měnit i institut kontrasignace. V 17 století byla kontrasignace ochranou proti vládě absolutistického panovníka. Parlament mohl kontrolovat kroky krále zprostředkovaně, a to za pomoci exekucí odpovědností ministra, který se podepsal pod královský akt. To se však výše zmíněným historickým vývojem změnilo a omezení moci panovníka se projevilo jeho neodpovědností. Právě členové kabinetu přijímali rozhodnutí, ze kterých byli odpovědni parlamentu. Dochází tak ke vzniku faktické politické odpovědnosti jak samotného ministra, tak také solidární odpovědnosti předsedy kabinetu. Král má již jen funkci reprezentativní a je představitelem státu vůči zahraničí a dále mu zůstalo několik základních práv a povinností, jako např. svolávání a rozpuštění parlamentu, jmenování a odvolání premiéra atd. Jeho jednání je ovšem podmíněno politickou situací a kontrasignací



společně související. Obecná povinnost kontrasignace se týká všech aktů, pomocí kterých hlava států realizuje své práva.

Setkáváme se i s názorem, že vlastně nemůže být o kontrasignaci řeč, protože akty jsou přijímány "jménem krále" a ne "králem". Král podepisuje pouze akty přijímané v rámci nejdůležitějších v okruhu svých pravomocí, které neobsahují spolupodpis příslušného ministra.

Tato obecná kontrasignace znamená pro krále neodpovědnost jak politickou, tak ústavní. Ta je přesunuta na členy vlády.

### **5.1.2. Francie**

S institutem kontrasignace se setkáváme i ve světových politických dějinách i v dalším státě a tím je Francie. Ta byla vlastně až do Velké francouzské revoluce monarchií absolutní. Vše se změnilo až v roce 1791, kdy se v této zemi začíná tvořit Národní shromáždění jako forma parlamentu a v nové ústavě se ve čtvrté hlavě objevila povinnost kontrasignace, kdy žádné královské nařízení nemůže být vykonáno, jestliže kromě podpisu krále neobsahuje i spolupodpis příslušného ministra. Což se opět odrazilo v pohledu na odpovědnost krále, která byla "nedotknutelná a svatá". Složitá ale byla i situace s odpovědností ministra, protože v podstavě ústava nepovolovala Národnímu shromáždění přímou kontrolu a potrestání ministra. Situace se sice změnila po roce 1814 za vlády Ludvíka XVIII, ale i za jeho vlády musely být všechny nařízení krále kontrasignovány o čemž svědčí i článek 13 Ústavy ve kterém se uvádí: "Osoba krále je svatá a nedotknutelná. Odpovědni jsou ministři." . V tomto období se také začíná rozvíjet klasická odpovědnost představitele výkonné moci v osobě ministra k parlamentu. Situace se nezměnila ani po vzniku Francouzské Republiky po roce 1875, kdy musely být akty prezidenta kontrasignovány ministerským podpisem, stejně tak tomu bylo v době IV Republiky. Situace se změnila až po roce 1958 a novou ústavou

ve které se objevují dva okruhy rozhodnutí prezidenta. Jeden platnost kontrasignací podmiňoval a druhý okruh pravomocí byl od povinnosti spolupodpisu osvobozen. Také proto hovoříme o tzv. poloprezidentském systému ve Francii.

Z přecházejících odstavců je tedy vidět, že institut kontrasignace procházel dlouhým vývojem.

### **5.1.3. Česká republika**

Také v našich politických dějinách se s tímto institutem setkáváme a uplatňovala se. Do vzniku Československé republiky, tedy v dobách monarchie, bylo postavení panovníka silné a odmítnutí kontrasignovat akt monarchy bylo fakticky nemožné.

Naše Ústavy znaly tento pojem od svých počátků. Už první úpravy v roce 1918 a poté i následující (1920 a 1948) vyžadovaly u všech prezidentských aktů moci kontrasignaci, tedy nejen u rozhodnutí, neboť za všechny projevy prezidenta související s prezidentským úřadem odpovídala vláda. Je sice pravda, že následující Ústava z roku 1960 tento institut neznala. V té době součinnost mezi prezidentem a vládou zaručoval fakt, kdy prezident mohl učinit rozhodnutí jen na návrh vlády, který však mohl odmítnout a vyžádat si nový návrh.

Poté se znovu objevil v úpravě z roku 1993, ale to už v inovované podobě. Pravomoci prezidenta totiž byly rozděleny na ty, ke kterým

je kontrasignace třeba a ty, ke kterým tomu tak není, ale tyto jsme si již přesně vymezili v předcházejících kapitolách, přibližujících postavení prezidenta a vymezujících jeho pravomoci.

## **5.2. Podstata institutu kontrasignace**

Kontrasignace vlastně sblízuje prezidenta republiky s vládou. Díky ní jsou totiž na sebe oba reprezentanti výkonné moci odkázáni a jsou donuceni k vzájemné spolupráci, protože stejně tak jako potřebuje prezident k množství svých rozhodnutí spolupodpis předsedy vlády, vláda zase v mnoha případech spolupodpis prezidenta. Například v zahraniční politice je politika státu vlastně vektorem těchto dvou sil, protože prezident zastupuje stát navenek, ale o zahraniční politiku se stará ministr zahraničí v duchu vládní politiky.

Je pravdou, že se objevily debaty o překračování ústavní pravomoci ze strany prezidenta Václava Klause. Mnozí se domnívali, že vystupováním proti přijetí Evropské ústavní smlouvy poškozoval zájmy České republiky, a tím se dostal do rozporu s ústavou. Připomeňme si, že se dokonce prezident obrátil na Ústavní soud s dotazem ohledně slučitelnosti Smlouvy o Ústavě pro Evropu s ústavním pořádkem České republiky.

Mohlo by se zdát, že díky kontrasignaci se stává předseda vlády "nadřazený" prezidentovi. Není tomu tak, protože prezidenta nemůže donutit k pozitivnímu jednání, jen mu může určité jednání znemožnit. "Kontrasignace je institut vázající platnost rozhodnutí hlavy státu na spolupodpis předsedy vlády, nikoliv k podrobení prezidenta vládě"<sup>12</sup>

Uveďme si konkrétní příklad, a to situaci okolo termínu voleb do Senátu Parlamentu České republiky v roce 1995. Prezident Havel tehdy vyhlásil, v souladu s čl.63 odst.1 písm.f Ústavy a §14 odst.1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, svým rozhodnutím ze dne 21.12.1995 volby do Senátu na listopad 1996. To vyvolalo velké polemiky a spor s předsedou vlády, který navrhoval jednotný termín voleb s volbami do Poslanecké sněmovny. Zde se ukázala slabina Ústavy ČR. Ústava totiž neodpovídá na otázku, jak řešit situaci, kdy by rozhodnutí hlavy státu

o vyhlášení voleb nebylo kontrasignováno, přitom by zde byl objektivní faktor, uplynutí času. Potom by tato situace zapříčinila velmi vážnou ústavní krizi. Bylo by zde nekontrasignované, a tudíž neplatné rozhodnutí o vyhlášení voleb, případné volby by byly neplatné, ale už by uplynulo předešlé volební období, zanikla by tedy jedna komora Parlamentu a došlo by k faktickému znemožnění fungování moci zákonodárné!

Další důležitou otázkou zůstává, která rozhodnutí, v podobě určitého individuálního právního aktu hlavy státu, kterým se zakládají a ruší práva a povinnosti, učiněná v oblasti kontrasignovaných pravomocí podle čl. 63 odst.2 Ústavy vyžadují spolupodpis předsedy vlády. K této problematice podal interpretaci Ústavní soud nálezem č. 91/1994 Sb. Dle jeho výkladu se pravomocemi zde myšlenými míní pouze takový způsob jejich výkonu, který prezident republiky realizuje formou vydaného rozhodnutí, kterým se potvrzuje právní stav. Proto se zde nejedná o jakékoli rozhodnutí k určitému chování. Tedy toto pojetí se liší

od toho prvorepublikového, viz. výše. Jaké to může mít v praxi důsledky? Například díky tomu může prezident podávat k Ústavnímu soudu návrhy na zrušení zákona bez kontrasignace, i když toto právo není uvedeno v čl. 62 Ústavy a je dáno §64 odst.1 pís.a zákona o Ústavním soudu a tedy dle čl. 63 odst. 2 Ústavy Ústavní soud stanovil, že návrh na zahájení řízení není rozhodnutím ve věci, které přijímá soud nálezem, a proto nepodléhá kontrasignaci.

Stejně tak by bylo v rozporu s judikaturou Ústavního soudu tvrdit, že kontrasignaci mohou podléhat i ústní projevy prezidenta, které nejsou rozhodnutí. Když se zamyslíme, můžeme v tomto konkrétním případě uvést ještě jeden argument, a to jestliže

---

<sup>12</sup> Koudelka, Z. Prezident, vláda a mezinárodní smlouvy. In Sborník z konference " Výkonná moc v ústavním systému České republiky, Brno : MU a Mezinárodní politologický ústav, 2005, s.73

kontrasignaci definujeme jako spolupodpis předsedy vlády, jen velice těžko by se dal podepsat ústní projev.

#### **5.4.Spojitosť mezi kontrasignací a odpovědností**

Jestliže se hovoří ve spojitosti s kontrasignací o odpovědnosti, musíme konstatovat, že kontrasignace je třeba v tom případě, kdy je hlava státu neodpovědná. Je-li však prezident za své akty odpovědný, není nutná. O jaké odpovědnosti tady mluvíme?

O odpovědnosti, jako konečném elementu každého jednání v systému, který se opírá o demokratické zásady. Odpovědnost má základ v tom, že každý prvek výkonu veřejné funkce je pod kontrolou, jestli rozhodoval a jednal subjekt podle svých kompetencí a jestliže je porušil, je povinen nést následky v souladu s právem.

V současné společnosti existují dva druhy odpovědností: odpovědnost politická a právní. Podmínkou té druhé je porušení pravomocí daným orgánem a zkoumá se zde legálnost jeho aktů. Rozhodnutí o povolání k odpovědnosti v tomto případě má charakter objektivní a odkazuje na konkrétní porušenou právní normu, také sankce za porušení takovéto normy, by měla být přesně definována. Politická odpovědnost má za následek zcela jiné sankce a také se opírá o jiné zásady, kdy zde nezáleží, jednal-li orgán v souladu s právem. Jedná se zde spíše o oslabení politické důvěry ze strany veřejnosti, či skupiny a s tím potom spojené následky. Je ale pravdou, že v praxi ve spojitosti s exekutivou je někdy velice těžké najít mezi těmito odpovědnostmi přesné hranice. Hlavně zde jde o často problematické přesné vymezení a rozsah právní odpovědnosti, které pak bývá uplatňováno v odpovědnosti politické.

Jestliže by byl prezident plně podroben nutností kontrasignace všech jeho aktů, byl by sice plně neodpovědný, ale jeho pozice by byla velice slabá. Protože však je prezident významným orgánem

ústavnosti a vlastně jediný orgán, který může sám ovlivňovat politický boj ve společnosti a může do něj aktivně zasahovat, není nutná kontrasignace ke všem jeho aktům. Z těchto aktů pak pro něj plyne odpovědnost právní a o jeho vině by rozhodoval orgán soudní moci. Neboť pokud by o jeho právní odpovědnosti rozhodoval orgán zákonodárný, čili parlament, byla by tato právní odpovědnost oslabena ve prospěch té politické. Právně odpovědný prezident je silnější v postavení mezi orgány veřejné moci a zároveň jeho odpovědnost je projevem demokratičnosti.

S problematikou kontrasignace je spojena ještě další úvaha. Může kontrasignující subjekt spolupodpis odmítnout, jestliže s předloženým aktem nesouhlasí politicky a v tomto případě se hovoří o politické kontrasignaci? Nebo jen v případě, kdy je kontrasignovaný akt v rozporu s platným právem, tzv. právní kontrasignace? Protože v případě politické kontrasignace se musí oba subjekty dohodnout, zatímco v druhém případě, kdy není daný akt v rozporu s právem, musí kontrasignující subjekt rozhodnutí spolupodepsat! Jestliže si vzpomeneme na výše uvedený problém s vyhlášením voleb, musíme konstatovat, že naše ústava stojí na stanovisku kontrasignace právní. Tím vlastně posiluje pozici hlavy státu. Tam, kde chtěla totiž Ústava zakotvit politické spolurozhodování, například v případě jmenování ústavních soudců, tam stanovuje podmínku, kdy prezident rozhoduje na návrh či se souhlasem jiného subjektu.

Toto by bylo logické, kdyby byla oproti politické volnosti prezidenta při rozhodování, postavena právní odpovědnost za neústavnost jeho rozhodnutí!

## **6.1. Konkrétní problémy spojené s kontrasignací**

V této práci se hovoří o vymezení pravomocí hlav státu, zabývali jsme se historickým pohledem na vývoj této problematiky. Hovořili jsme také o institutu kontrasignace a snažili jsme se mu věnovat v teoretické rovině. Nyní se ale pokusíme přiblížit některé konkrétní problémy, které jsou s kontrasignací spojeny v naší ústavní praxi

### **6.1.1. Jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB – 1. návrh**

Za dobu platnosti naší ústavy se objevily úvahy na téma pravomoci prezidenta v několika oblastech. Byly to hlavně problémy spojené s pravomocí udělovat milosti, s vyhlašování referenda, s jmenování soudců atd. My se nyní ale budeme zabývat jinou problematikou, která je s kontrasignací spojená.

Tímto problémem bylo jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky. Tato problematika sice mezi širokou veřejností moc vzruchu nezpůsobila, zato v odborných politických a právních kruzích vyvolala mnohé debaty s protichůdnými názory a nález Ústavního soudu, který byl k této problematice vydán byl přínosný pro pohled na výklad některých pravomocí prezidenta republiky. Stojí zde například za zmínku názory publikované nejen v celostátních médiích, ale například i v Parlamentním zpravodaji<sup>13</sup>. Přibližme si ho nyní a vysvětleme si situaci, ke které v tomto případě došlo.

Prezident Václav Havel 29. listopadu roku 2000 jmenoval, jako už několikrát před tím, guvernérem České národní banky Zdeňka Tůmu a viceguvernérem Luďka Niedermayera. Tento krok se však nelíbil tehdejšímu premiérovi Miloši Zemanovi a Ústavní soud obdržel dne 22. 12. 2000 návrh na zahájení řízení, jímž se vláda České republiky a její předseda, s odvoláním na čl. 87 odst. 1 písm. k Ústavy České republiky a § 120 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, domáhají vydání nálezu, kterým by Ústavní soud

podle § 124 odst. 1 citovaného zákona rozhodl, že rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování nebo odvolání guvernéra nebo viceguvernéra České národní banky vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

Při objasňování tohoto problému nesmíme zapomenout na tehdy platnou novelu zákona o České národní bance 440/2000Sb, ve které byla mimo jiné schválena změna §6 kde se v 3 odstavci objevilo znění:“ Guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy bankovní rady navrhuje vláda.“ a toto znění bylo změněno nálezem Ústavního soudu 278/2001 Sb. o právě tuto změnu a její důvody si teď podrobněji přiblížíme.

Předseda vlády a vláda ČR tehdy ve svém návrhu uváděla, že vláda nepochybně předchází postup prezidenta republiky, který od roku 1993 svá rozhodnutí o jmenování guvernéra a viceguvernéra nepředkládal předsedovi vlády k spolupodpisu, tento postup byl založen na právním názoru, který před Ústavním soudem napaden nebyl, je však přesvědčena, že tento právní názor a postup je třeba do budoucna změnit, protože odporuje Ústavě, protože taková rozhodnutí prezidenta republiky nejsou bez spolupodpisu předsedy vlády platná, a že takovýmto postupem je předseda vlády, zkracován ve své kompetenci uvážít spolupodpis rozhodnutí prezidenta republiky, resp. rozhodnutí spolupodepsat. Jednalo se tedy o spor o rozsah kompetencí prezidenta republiky a premiéra. Navrhovatelé podrobně rozvedli důvody, které podle nich svědčily pro názor jimi zastávaný, přičemž se v podstatě opírají o čtyři okruhy argumentace, a to o principy parlamentně - demokratického ústavního státu, o komparativní interpretaci jiných jmenovacích aktů prezidenta republiky dle čl. 62 Ústavy, o interpretaci úmyslu ústavodárce

---

<sup>13</sup> Parlamentní zpravodaj, Praha, 2001, č.1, s.15-22



resp. zákonodárce a návaznost na předchozí úpravu a o argument "monokratických" prvků v postavení guvernéra ČNB.

Poté k žádosti Ústavního soudu podal písemné vyjádření k obsahu návrhu prezident republiky, v němž k údajům uvedeným navrhovateli v jeho první části potvrdil, že dne 29.11.2001 jmenoval pana Zdeňka Tůmu guvernérem ČNB a pana Ludka Niedermayera viceguvernérem ČNB aniž by dle čl. 63 odst. 3 Ústavy vyzval předsedu vlády ke spolupodpisu a aniž by předtím oba jmenované odvolal z dosavadních funkcí v Bankovní radě. K tomuto údaji však prezident republiky doplnil a přiložil tiskové prohlášení ze 23.11. a 24.11. 2000, že předsedu vlády a příslušného místopředsedu vlády o svém záměru informoval dne 24.11.2000, přitom jejich připomínky se tehdy týkaly pouze konkrétních osob, nikoliv ústavní procedury jmenování. Prezident republiky se proto domníval, že pokud by vyhověl personálnímu návrhu předsedy vlády a do funkce guvernéra jmenoval jiného kandidáta, nebyl by jeho postup následovně zpochybňován. Vyjádřil názor, že to, že se vláda právě v případě těchto dvou jmenování obrátila na Ústavní soud, svědčilo o účelovosti její nové interpretace Ústavy, což podle něj ilustruje i usnesení vlády ze dne 28.11.2000 č.1210/00. V závěru této části svého vyjádření prezident republiky poukazoval na způsob zdůvodnění v části II. návrhu, z níž je patrné, že vláda se domáhá, aby soud do budoucna rozhodl o tom, že ústavní postup při jmenování do obou funkcí má být jiný než dosud. Na tuto skutečnost, jak uvádí, upozorňoval proto, že by v tomto případě již nešlo o řešení sporu o kompetenci státních orgánů tak, jak to určuje § 120 a násl. zákona o Ústavním soudu, nýbrž o výklad aplikace ústavní normy a to tento zákon nepřipouští.

Pro případ, že by Ústavní soud posuzoval podání navrhovatelů jako návrh na vyřešení kompetenčního sporu, vyjádřil se pak

prezident republiky i k věcné argumentaci navrhovatelů, podrobně rozvedl důvody svědčící názoru opačnému, v nichž mimo jiné důraz položil také na ústavní vymezení ČNB jako ústřední banky a její zařazení do systému orgánů státní moci dané čl. 98 odst. 1 Ústavy s tím, že při svém postupu respektoval úmysl ústavodárce oddělit ústřední banku jako samostatný výkonný orgán svého druhu od moci výkonné, a to jejím zařazením do hlavy šesté Ústavy.

Ústavní soud se tedy začal zabývat tímto návrhem a došel k často diskutovanému závěru, který se setkal s mnoha odlišnými názory a návrh odmítl v usnesení Ústavního soudu 11/2001 (Pl.ÚS.58/2000).

Překvapivé nebylo ani tak samotné odmítnutí, ale hlavně jeho odůvodnění. Soud se po zjištění, že jde o návrh bez formálních závad, zaměřil na posouzení otázky, zda je tento návrh způsobilý k projednání Ústavním soudem, respektive, zda Ústavní soud je oprávněn jej projednat. Zde však dospěl k závěru, že tomu tak není, a to přesto, že návrh je podáván s odvoláním na čl. 87 odst. 1 pís. k Ústavy a § 120 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. S odvoláním na kterou skutečnost, takto ústavní soud rozhodl? Ústavní soud s odvolával na oddíl osmý, hlavy druhé, částí první zákona o Ústavním soudu (182/1993 Sb.) a dovodil, že návrhem na zahájení řízení podle §120 citovaného zákona lze napadnout pouze konkrétní a v navrhovaném výroku nálezu tedy zcela přesně označené jednání, případně nečinnost toho kterého státního orgánu či orgánu územního samosprávného celku, který

v jmenovitě označené věci již uplatnil, nebo naopak popírá svou příslušnost ve věci konat - vydat rozhodnutí či učinit opatření nebo jiný zásah.

Opačný výklad připouštějící rozhodování Ústavního soudu na základě abstraktně formulovaného petitu by podle rozhodnutí v tomto typu řízení při absenci zákonné lhůty pro podání takového

návrhu a absenci úpravy obdobné úpravě zakotvené v ust. § 71 odst. 2, 4 cit. zákona (vztahující se pouze na řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů) mohl ve svých důsledcích vést v případech vyhovujících nálezů ke zpochybnění právních vztahů založených či odvíjejících se od rozhodnutí již dříve vydaných a tedy k narušení principu právní jistoty. A protože podle pléna Ústavního soudu byl petit navrhovatelem formulován obecně - je jím navrhováno, "aby Ústavní soud vyslovil nálezem, že rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování nebo odvolání guvernéra nebo viceguvernéra ČNB vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády", není jasná žádná souvztažnost k určitému konkrétnímu jmenovacímu aktu prezidenta republiky.

Podle Ústavního soudu nemohl hodnotit návrh navrhovatelů jinak, než jako žádost o podání výkladu normy pro futuro, tedy jako žádost o abstraktní výklad normy, kteréžto oprávnění však Ústavnímu soudu, s ohledem na Ústavou v čl. 87 mu svěřené kompetence, nepřísluší. S ohledem na znění navrhovaného petitu dodává, že pokud Ústavní soud dospěl k závěru, že ve vztahu ke jmenovacím aktům guvernéra a viceguvernéra ČNB šlo navrhovatelům pouze o výklad normy pro futuro, pak totéž platí v poměru k jejich odvolávání. Z uvedených důvodů byl návrh podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, Ústavním soudem rozhodnutím ze dne 20. března 2001 odmítnut.

Odlišné stanovisko zaujali disentující soudci Ústavního soudu. Podle jejich názoru se v závěru podání ze dne 20. 12. 2000 navrhovatelé domáhají vydání nálezu, kterým by bylo vysloveno, že rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování nebo odvolání guvernéra nebo viceguvernéra České národní banky (ČNB) vyžaduje

ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Tento petit však nelze podle nich chápat izolovaně a vytrhávat jej ze souvislosti s ostatním textem návrhu na zahájení řízení. Z něho je totiž patrné, že se navrhovatelé výslovně dovolávají jmenovacího aktu prezidenta republiky ze dne 29. 11. 2000, jímž byli jmenováni do funkce guvernéra ČNB Zdeněk Tůma a do funkce viceguvernéra ČNB Luděk Niedermayer. Za "petit" ve smyslu cit. § 34 zákona o Ústavním soudu nelze tedy - podle názoru disentujících soudců - považovat toliko a izolovaně text uvedený v bodě VI. návrhu ze dne 20. 12. 2000, aniž by byl vzat v úvahu i bod I. návrhu, vzhledem k jehož obsahu je tzv. petit v daném případě zcela konkrétní a přesný. Se zřetelem k tomu není rozhodné, že navrhovatel ve svém návrhu použil obratu, že "tento právní názor a postup je třeba do budoucna změnit". Takže podle názoru disintujících soudců, nemělo plénum Ústavního soudu návrh předsedy vlády a vlády České republiky odmítnout, nýbrž o něm měl rozhodnout věcně, to znamená vyslovit se k problému kontrasignace a vydat nález podle § 124 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., který by pochopitelně obsahoval výklad čl. 63 odst. 3 Ústavy.

### **6.1.2. Jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB – 2. návrh**

Předseda vlády však nechtěl "boj" s prezidentem republiky prohrát a tak došlo 20.4.2001 k podání dalšího návrhu na zahájení řízení před ústavním soudem. Základní otázkou, kterou měl podle návrhu Ústavní soud řešit, byl tedy požadavek vládní kontrasignace při každém jmenování guvernéra a viceguvernéřů ČNB prezidentem republiky a to počínaje dnem 29. 11. 2000. Vláda ve svém návrhu totiž pomíjí předcházející postup prezidenta republiky, který od

roku 1993 svá rozhodnutí o jmenování guvernéra a viceguvernéra předsedovi vlády nepředkládal, uvádí však, že takovým postupem je předseda vlády ve své kompetenci zkracován, a že je třeba, aby v tomto sporu Ústavní soud rozhodl a tuto Ústavě odporující praxi změnil. O co svůj návrh předseda vlády a vláda České republiky opřela?

První argumentace se hovoří o tom, že z principů reprezentativní demokracie je třeba vyvodit i přednost rozhodování státního orgánu politicky odpovědného před orgánem, který za svá rozhodnutí neodpovídá. Právě proto je podle názoru vlády ustanovení čl. 63 odst. 3 Ústavy o kontrasignaci rozhodovacích aktů v této sféře prezidentovy působnosti jen logickým vyústěním neodpovědnosti prezidenta republiky z výkonu jeho funkce a prostředkem, který umožňuje vládě odpovědnost převzít. Tato ustanovení se vztahují i na ty prezidentovy "pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny", pokud jsou stanoveny zákonem.

Z toho vyplývá, že návrh předložený Ústavnímu soudu předpokládá, že právo jmenovat guvernéra a viceguvernéry ČNB podle § 6 odst. 2 zákona o České národní bance č. 6/1993 Sb. je právě onou novou pravomocí prezidenta, jež není v čl. 62 Ústavy výslovně uvedena, neboť tam se stanoví výslovně pouze,

že prezident republiky (bez kontrasignace) "jmenuje členy Bankovní rady České Národní banky". Proto jmenování guvernéra a viceguvernéřů ČNB prezidentem republiky - dle stanoviska premiéra a vlády ČR - vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

S touto argumentací však nesouhlasil prezident republiky a ve svém vyjádření k návrhu a argumentuje, že ve výčtu kompetencí dle čl. 62 Ústavy, jež jsou v jeho samostatné rozhodovací pravomoci, je uvedeno i jmenování všech členů Bankovní rady. Prezident republiky

byl přesvědčen, že zákon č. 6/1993 Sb. , o České národní bance, který podrobně provádí toto ustanovení a označuje jednotlivé funkce členů Bankovní rady, nezakládá novou originární pravomoc prezidenta republiky, jež by pak podle čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy vyžadovala součinnost předsedy vlády. Pokud by mělo být pojmenování funkcí v zákoně chápáno jako nová jmenovací pravomoc prezidenta republiky, pak by také při specifikaci a popsání funkcí dalších čtyř členů Bankovní rady v zákoně byl čl. 62 písm. k) Ústavy de facto vyřazen a tudíž nepoužitelný.

V takovém případě by prezident republiky nemohl samostatně jmenovat žádného z členů Bankovní rady. Protože norma nižší právní síly nemůže měnit normu vyšší právní síly, nelze si takový výklad Ústavy a zákona podle názoru prezidenta vůbec představit.

Dále prezident podotýkal, že jde v případě guvernéra a viceguvernéra jde rovněž o členy Bankovní rady a že zákon o ČNB je třeba vykládat pomocí Ústavy , nikoli Ústavu pomocí zákona, a také prezident poukázal na časovou posloupnost přijímání obou norem. Ústava byla přijata 16. 12. 1992 a zákon o ČNB až následující den. Ústava tedy vůbec nemohla operovat s pojmy, které neznala a ani nepotřebovala.

Dalším argumentem o který se vláda ve svém návrhu opírá je, že funkce guvernéra a viceguvernéra ČNB není pouhým označením některých členů Bankovní rady, ale označením nejvyšších správních úředníků ČNB, vykonávajících významné a samostatné pravomoci, a proto jejich jmenování vyvěrá nikoli z čl. 62 písm. k) Ústavy, ale je výrazem další prezidentské pravomoci ze zákona č. 6/1993 Sb. Z těchto premis pak návrh na zahájení řízení dovozuje, že jmenování guvernéra a viceguvernéra zakládá novou pravomoc stanovenou obyčejným zákonem a tudíž podléhající kontrasignaci.

Dále vláda v tomto návrhu odkazuje na federální úpravu Státní banky československé v ní upravené postupy při jmenování guvernéra

banky a viceguvernérů, kteří byli jmenováni na návrh vlády. Ústavní soud však zjistil, že návrh na převzetí předcházející úpravy byl při tvorbě zákona o ČNB Českou národní radou odmítnut. K otázce návaznosti na předcházející úpravu Ústavní soud konstatoval, že při tvorbě českého zákona o ČNB zákonodárce nepochybně vycházel z jiné ústavní situace, neboť zákon o Státní bance československé byl přijat předtím jako jakási kvaziústavní regulace, srovnatelná s organickým zákonem a především pak ve federativním státě, kde součinnost kolegiálního orgánu, tj. vlády složené z představitelů jak české tak i slovenské reprezentace, byla institucionálně protiváhou jmenovací pravomoci prezidenta republiky, jakožto jedné a to stranicky nezávislé osoby. Po rozpadu federace tyto ohledy při zákonné úpravě ČNB již odpadly, resp. ztratily svou původní dimenzi.

Ústavní soud předně posoudil jde-li opravdu že jde o návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu ve smyslu § 120 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Návrh podle ústavního soudu napadal konkrétní rozhodnutí prezidenta republiky a v závěru se domáhá, aby Ústavní soud nálezem rozhodl ve smyslu § 124 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tak, že "K platnosti rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 29. listopadu 2000, kterými jmenoval Zdeňka Tůmu guvernérem České národní banky a Luďka Niedermayera viceguvernérem České národní banky, se vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády"<sup>14</sup> Poté se mohlo plénum ústavního soudu věnovat samotného návrhu.

Na první argument předkladatelů návrhu, tedy že je guvernér ČNB monokratická osoba a jeho postavení je natolik odlišné od ostatních členů Bankovní rady, že jeho pravomoci, jež vyplývají ze zákonů, jmenovací proceduru dle čl. 63 odst. 2 a nikoli dle č. 62 Ústavy

---

<sup>14</sup> Nález 285/2001 Sb., Ústavního soudu, Pl.ÚS 14/01, vydaný 20.6.2001

opravňují. Zde Ústavní soud oponuje, že tento argument neobstojí, protože guvernér ČNB je podle názoru ústavního soudu jedním z členů Bankovní rady, neboť zákon o ČNB stanoví, že Bankovní rada se skládá z guvernéra, dvou viceguvernérů a dalších čtyř vedoucích pracovníků ČNB ( § 6 odst. 1 zákona o ČNB ). Bankovní rada je ze zákona nejvyšším řídicím orgánem jako kolegium, takže rozhodovací pravomocí nedisponují jednotliví členové Bankovní rady. Pokud pak jde o guvernéra, liší se jeho postavení od ostatních členů tím, že předsedá Bankovní radě, a to sám anebo jím pověřený viceguvernér ( § 7 zákona o ČNB), dále že jedná jménem ČNB navenek sám anebo jím pověřený viceguvernér ( § 8) a že je oprávněn se účastnit s hlasem poradním schůzí vlády ( § 11).

Ani v této skutečnosti nelze podle ústavního soudu spatřovat žádný prvek monokratického postavení guvernéra vůči Bankovní radě, jestliže je povinen respektovat její názor a tlumočit její stanovisko, nemluvě o tom, že se v tomto případě nejedná o rozhodovací pravomoc, ale pouze o poradní funkci.

Z toho vyplývá proč Zákon o ČNB nerozšiřuje jmenovací práva prezidenta republiky o nové jmenovací pravomoci, neboť dle Ústavy jmenuje prezident všechny členy Bankovní rady, aniž by Ústava jmenovitě specifikovala jejich jednotlivá označení. Ústava ani nemá potřebu (na rozdíl od jiných případů jmenování dle čl. 62 ) uvést podrobně, kolik těchto členů je a jak se označují. To upravuje až zákon o ČNB , který uvádí, že jde o guvernéra, dva viceguvernéry a čtyři ostatní členy. Specifikuje tudíž složení Bankovní rady. Protože zákon o ČNB byl vyhlášen o jediný den později než Ústava sama a jeho text byl v době přijetí Ústavy znám, lze předpokládat, že by ústavodárce postupoval při formulaci čl. 62 písm. k) jiným způsobem, kdyby hodlal zavést odlišný způsob jmenování guvernéra od ostatních členů.



Ústavní soud se také zabýval nad komparací jmenovacích modalit ve všech případech kompetence prezidenta republiky dle čl. 62 Ústavy a to hlavně v souvislosti s jmenováním předsedy a místopředsedy ústavního soudu. Ústavní soud však pokládal za nutné zdůraznit rozdíl v úpravě jmenovací pravomoci prezidenta republiky vůči předsedovi a místopředsedům Ústavního soudu a vůči guvernérovi a viceguvernéřům ČNB. Ústava podle ústavního soudu stanoví ke jmenování všech soudců Ústavního soudu a tedy i těch, kteří jsou označeni v čl. 62 jako předseda a místopředsedové, jako podmínku souhlas Senátu, což je uvedeno v čl. 84 odst. 2 Ústavy.

Ústavodárce si je v tomto případě vědom, že následné jmenování předsedů a místopředsedů ze stávajících soudců Ústavního soudu musí být výslovně upraveno ústavním a nikoli obyčejným zákonem, má-li se uplatnit odlišný režim a vyloučit pro tyto případy způsob jmenování, stanovený generelně v čl. 62 písm. k.

Na rozdíl od Ústavního soudu v případě Bankovní rady Ústava nerozlišuje mezi jednotlivými členy Bankovní rady. Jestliže Ústava v tomto případě výslovně nerozlišuje způsob jmenování guvernéra a viceguvernéřů ČNB od způsobu, který sama stanoví pro všechny členy Bankovní rady, nelze z obyčejného zákona, který uvádí, že kromě ostatních členů jsou členy Bankovní rady i guvernéř a viceguvernéři, odvodit jiný způsob jmenování pro některé z členů Bankovní rady, pokud to Ústava sama výslovně neumožňuje.

Čím vlastně Ústavní soud argumentoval, podle něho, co se Ústavního soudu týče, prezident vybírá předsedu a místopředsedu z již jmenovaných soudců, kdežto v případě ČNB nemá prezident povinnost jmenovat tyto osoby ze stávajících členů Bankovní rady. Nejsou zde tedy dva odlišné režimy jmenování pro člena a pro guvernéra.

Zde uvádí elementární ústavní pravidlo: zavádějí-li se dva odlišné režimy jmenování v oblasti Ústavou vymezené výlučné pravomoci

prezidenta republiky, je nezbytné, aby oba tyto režimy byly definovány přímo v ústavním zákoně. Splnění tohoto předpokladu je "conditio sine qua non".

Dále se ústavní soud opírá ve své argumentaci i o jedno společné šestileté funkční období, jmenoval-li prezident členy Bankovní rady k určitému datu, nezačíná pozdějším jmenováním některého z nich guvernérem běžet nová lhůta.

Neměli bychom zapomenout ani na další argument, předložený Ústavním soudem a ten se dotýkal tohoto konkrétního návrhu ve spojitosti s výkladem ústavních zvyklostí, neboť Ústavní soud konstatoval, že právní názor, že čl. 62 Ústavy vyjadřuje právo prezidenta republiky jmenovat bez kontrasignace všechny členy Bankovní rady, byl respektován a praktikován od roku 1993 nepřetržitě až do debat o novele zákona o ČNB v roce 2000. Tato interpretace byla tak potvrzována i postupně se vyvinuvší ústavní zvyklostí. Podle názoru Ústavního soudu je známo, že ústavní zvyklosti, konvence, mají v ústavním státě velký význam právě tím, že komponují ústavu do funkčního celku a zaplňují prostor mezi strohým vyjádřením ústavních principů a institucí a variabilitou ústavních situací. V demokratickém právním státě je sotva představitelné, aby interpretace ústavy a jí odpovídající ústavní zvyklosti, respektované a nenapadené po celou dobu od vzniku Ústavy, byly účelovou dezinterpretací ústavy zpochybněny a s nimi i celá dosavadní praxe včetně řady rozhodnutí, jež nebyla dosud nikdy napadena.

Podstatné na této skutečnosti není však ověřování, do jaké míry jsou naplněny formální náležitosti "ústavní zvyklosti", ale prostá okolnost, že po dobu více než osmi let na základě hodnotového a institucionálního konsensu v ústavní rovině, byl praktikován postup, který bez odporu kteréhokoli z ústavních orgánů, opakovaně a jednoznačně potvrzoval interpretaci článku 62 písm. k) Ústavy

ve smyslu výlučné pravomoci prezidenta republiky při jmenování guvernéra a viceguvernéřů ČNB, tedy pravomoci, jež nepodléhá kontrasignaci předsedy vlády.

K tomuto argumentu se však objevili i protichůdné stanoviska, které myslím stojí zato si na tomto místě uveřejnit. Ústavní obyčeje jsou nepochybným doplňkem psané ústavy, a pokud splňují náležitosti vyžadované právem, jako déledobou praxi a přesvědčení o jejich nezbytnosti, resp. právní závaznosti, jsou způsobilé modifikovat pravidla obsažená v ústavním textu. Není důvodu k tvrzení, že případná existence ústavních zvyklostí je v daném případě a priori vyloučena. Praxe coby materiální prvek ústavní zvyklosti musí být déledobá, jednotná a nepřetržitá. Sporné je již to, zda za pouhých osm let od r. 1993 lze konstatovat vznik takové zvyklosti, která je schopna derogovat příkaz psané ústavy, jež je považována za pramen práva mimořádné stability a jejíž změny jsou spojeny se zvlášť náročnými podmínkami. Ústavní zvyklost krystalizuje v chování zainteresovaných ústavních orgánů. Vlastnost jednotnosti a déledobosti praxe je třeba interpretovat tak, že danou zvyklost vytváří ústavní orgány nezávisle na tom, jak se jejich konkrétní složení v čase mění. Naopak, relevanci zvyklosti poněkud snižuje, pokud se na jejím údajném vzniku podílel jen ústavní orgán v nezměněném složení, a to navíc orgán monokratický, jak je tomu v daném případě na straně prezidenta republiky.

Jestliže je pojem kontrasignace spojen s odpovědností a neodpovědností zamysleme se!

Vláda poukazuje na to, že z principů demokratického právního státu, ze zásady, že lid je zdrojem veškeré státní moci a že státní moc slouží všem občanům, jakož i z koncepce Ústavy, založené na myšlence parlamentní demokracie, je třeba vyvodit přednost rozhodování státního orgánu politicky odpovědného před rozhodováním státního orgánu, který za svá rozhodnutí neodpovídá,

a dovozuje, že pokud by věc byla považována za spornou, bylo by třeba dát přednost výkladu, že jde o rozhodnutí prezidenta republiky podle článku 63 Ústavy.

S tím lze sice v obecné rovině souhlasit, současně však nelze než namítnout, že i v demokratickém právním státě a při parlamentní formě vlády může být opatřením těmito principům zcela vyhovujícím vyloučení vládní kontrasignace tam, kde zvláštní důvody opravňují ochranu instituce, jež má být dle Ústavy v hlavních směrech své činnosti nezávislá na vládě, neboť právo kontrasignace by umožňovalo vládě přinejmenším rozhodovat o personálním složení Bankovní rady. Za těchto okolností je jmenovací právo, prováděné nadstranickým prezidentem - sice po konzultacích - avšak bez přímé vazby na souhlas vlády, složené z představitelů jedné nebo více politických stran, součástí záruk nezávislosti ČNB. Nezávislost ČNB je ústavní hodnotou, jež vyplývá jak z článku 98 Ústavy „Česká národní banka je ústřední bankou státu. Hlavním cílem její činnosti je péče o cenovou stabilitu; do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona“ a z jeho umístění v samostatné hlavě šesté Ústavy , tak i z článku 62 písm. k) Ústavy a ze zákona č.6/1993 Sb. o ČNB , zejména pak z § 9 odst. 1 tohoto zákona: „Česká národní banka a bankovní rada při plnění hlavního cíle České národní banky a při výkonu dalších činností nesmějí přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu, vlády, správních úřadů ani od jakéhokoliv jiného subjektu.“ Zde jistě stojí za zmínku i příspěvek Jana Filipa, který podotýká: " Třeba zvážit ústavní smysl oddělení vlády od jmenování Bankovní rady. Zde má zásadní význam odpověď na otázku, proč teprve v poslední době začaly ústavy ve světě tuto problematiku upravovat i v unitárních státech, kde to nijak nesouviselo s vertikálními kompetenčními vztahy. Odpověď na to nalezneme především v ekonomické literatuře.. Naše ústava v roce 1992 reagovala na poznatky ekonomické teorie a z tohoto

hlediska je třeba její ustanovení o ústřední bance státu vykládat. Úspěšnost centrální banky při zajišťování stability měny, jejího kurzu a kontroly míry inflace je výrazně ovlivněna její nezávislostí na exekutivě, která je zpravidla za tři až čtyři roky vystavena volební zkoušce svého politického bytí a nebytí.<sup>15</sup>

## **6.2. kontrasignace ve spojení s udělování milosti**

Teď se zastavme na chvíli u dalšího problémového okruhu, spojeného s problémem kontrasignací aktů prezidenta. Tímto aktem je institut „milosti“.

Hned na začátku bychom se měli zastavit nad samotným pojmem. Pojem milost se užívá jednak jako obecný pojem, jež zahrnuje všechny druhy milosti jak v širším tak, v užším slova smyslu, ale také se používá pouze pro označení milosti 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.

Zbývá ještě dodat několik pojmů s obecným pojmem milosti spojených:

- milost individuální,
- milost hromadná (amnestie),
- milost prominutím právoplatného trestu (agraciace), popřípadě jeho zahlazení,
- milost nezahájení či nepokračování v trestním řízení (abolice).

---

<sup>15</sup> Parlamentní zpravodaj, Praha, 2001, č.1, Filip, Jan. Kontrasignace rozhodnutí prezidenta: argumenty proti s.15-16

Mezi uvedenými druhy aktů milosti jsou při jejím udílení možné kombinace.

Diskuse okolo prezidentských milostí trochu utichla po nástupu Václava Klause do úřadu prezidenta republiky. Neboť nevyužívá své pravomoci dané mu Ústavou tak často, jak to dělal jeho předchůdce. Pro představu si uveďme, že za rok 2004 udělil prezident republiky 45 milostí, zatímco Václav Havel využil své pravomoci ročně přibližně ve sto případech (od roku 1990 do roku 2002 to bylo 1948 udělených milostí).<sup>16</sup>

Jen pro zajímavost a srovnání: v roce 1987 udělil prezident Gustav Husák 3207 milostí. Ostatně na webových stránkách prezidenta republiky<sup>17</sup> můžeme nahlédnout do celého seznamu udělených milostí a to i s uvedeným důvodem, který prezidenta k udělení vedl.

Také Prezident Havel na svých webových stránkách uváděl bližší informace k milostem, které udělil a dokonce přidal i svůj dopis, ve kterém obhájí tuto svou pravomoc obecně.

Ale i přes to se objevují stále otázky nad pravomocemi hlavy státu v této oblasti. Hovoří se o sporné funkci o jeho monarchistickém vlivu v demokratické společnosti, kdy je hlava státu nadřazena právnímu řádu. Návrhy na omezení individuálních milostí se neobjevují jen mezi laickou veřejností, ale zazněli například i na konferenci, která se uskutečnila v Brně v roce 1999 a v příspěvku JUDr. Koudelky.<sup>18</sup>

Nesmíme ale zapomenout, že milost nemá nic společného ze spravedlností! Je to vyjádření lidskosti, porozumění a odpuštění, které se nesnaží o nápravu nespravedlnosti, ale přihlíží se k lidským

---

<sup>16</sup> <http://old.hrad.cz/president/Havel/milosti/index.html> [12.1,2006]

<sup>17</sup> [www.hrad.cz](http://www.hrad.cz)

osudům, ke kterým spravedlivý soud přihlížet nemůže. Postavení a pravomoci prezidenta republiky jsou, jak jsme se v této práci již zmínili, zařazeny v hlavě třetí Ústavy 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. Je výkon těchto pravomocí prezidenta zásahem výkonné moci do soudnictví? Nebo vykonává prezident republiky tyto své pravomoci jako orgán moci soudní?

Než se budeme zabývat součastnou praxí v uplatňování pravomoci udělování milostí, podívejme se na tento institut z historického pohledu. Jestliže jsme v úvodu této kapitoly hovořili o monarchistickém vlivu, nebyla to náhoda, protože právě s osobou monarchy a vládce byl tento institut pevně spojen. Což, vzhledem k postavení hlavy státu, která zastupovala i moc soudní, se není čemu divit. Toto právo se mu však bylo ponecháno i s rozvojem společnosti.

Také v našem zákoně č.121/1920 Sb., kterým se uvozovala Ústavní listina České republiky se v §64 odst.1/11 hovoří o pravomoci prezidenta udělovat milosti a to podle §103, kde je uvedeno: „Presidentu republiky přísluší právo udíletí amnestii, promíjeti 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.“ Bylo zde i uvedeno, v jakém případě byla tato pravomoc omezena, a to šlo-li o členy vlády obžalované a odsouzené za úmyslné porušení zákonů v oboru své působnosti. Měli bychom ještě dodat, že se v tomto případě nehovořilo jen o individuální milosti, ale také o hromadné

---

<sup>18</sup> Koudelka, Z., Změny postavení prezidenta na Slovensku a v Čechách, Moravě a Slezsku, in Dančík,

amnestii, což bude mít význam pro naše další zkoumání. I z toho důvodu, že prezident byl ze své funkce neodpovědný a podle §68 podléhal jakýkoliv úkon moci vládní nebo výkonné k své platnosti spolupodpisu odpovědného člena vlády, čili kontrasignaci. 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.

Pravomoc prezidenta udělovat milosti byla zachována i v ústavě z roku 1960 a to v §62 odst.1/10. Nastala jen změna z pohledu odpovědnosti, protože prezident se stává podle §61 odst.2 odpovědný z výkonu své funkce národnímu shromáždění a stejně tomu pak bylo v Ústavě z roku 1968.

Nyní se už ale zaměříme na současnou právní úpravu. Ústava ČR zakládá 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. Tento článek Ústavy ČR prezidenta České republiky zmocňuje k udělení milosti, a to ve významu milosti individuální. 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. Nesmíme zapomenout, že v Čl. 63 písm. j) Ústavy je dáno 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.(vysvětlení pojmů viz. výše) Už z toho v jakém článku je



pravomoc amnestie ze strany prezidenta vymezena, je jasné, že k ní je třeba kontrasignace předsedy vlády nebo jím pověřeného ministra, protože za ně vláda nese politickou odpovědnost. Rozhodnutí o amnestii se uveřejňuje ve Sbírce zákonů České republiky.

Ústavní soud ČR k problematice milostí také 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 je prerogativou, 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.

Řízení o samotné amnestii je upraveno trestním řádem v části čtvrté v hlavě 22 v § 367 a toto řízení bylo upraveno i rozhodnutím prezidenta Václava Havla ze dne 1. února 1994 (33/1994 Sb.) Prezident republiky svým rozhodnutím z roku 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.

Tato praxe byla Rozhodnutím prezidenta republiky č. 254/2003 Sb. ze dne 4. srpna 2003, o zrušení přenesení pravomoci v řízení o udělení milosti byla prezidentem Václavem Klausem zrušena.

Když jsme si objasnili problematiku milostí, pokusme se zamyslet nad problémy, které může podle názoru mnohých úprava problematiky milosti v naší Ústavě přinést.

Veřejnou diskusi rozpoutalo hlavně udělení několika milostí prezidenta Havla, které vedly k celonárodní rozpravě o pravomocích hlavy státu v této oblasti. Vzpomeňme několik z nich. Byla to

například milost udělená v roce 1991 Martě Chadimové, nebo případ cyklisty Radomíra Šimůnka. Tehdy se hovořilo o Ústavní institutu milosti, který ve své podobě podle mnohých názorů vede k oslabování právního vědomí a narušuje principy materiálního právního státu. Takto široce pojatý institut milosti je téměř evropský unikát, který v České republice neměl obdoby ani za první republiky, jak jsme si již přiblížili. 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. Také německý prezident potřebuje k udělení milosti spolupodpis zástupce vlády. V našíprávě byla kritizována nekontrolovatelnost této pravomoci.

Také další fakt, a tím je nezrušitelnost milosti vede k dalším diskusím. Proč by měl mít prezident právo rozhodovat o pachateli dříve, než o něm rozhodne zákonný soud (případ abolicie viz výše). Třeba chce obviněný svou vinu prokázat před nezávislým soudem!! Je pravda, že podle současné právní úpravy je možné, že v případě, kdy prezident využije tohoto práva a obžalovaný s odkazem na § 11 odst. trestního řádu. prohlásí, že na projednání věci trvá, soud, který neshledá jiný důvod ke zproštění obžalovaného vysloví vinu, ale trest neuloží. Je tady ale otázka, jestli má společnost právo na to, aby každý čin byl náležitě objasněn a potom od potrestání upuštěno? Kde je ale potom rovnost před zákonem a princip na spravedlivý proces?

Na druhou stranu jsme v části vymezující pravomoci prezidenta hovořili o postavení tohoto člověka ve státě, vnímání jeho vážnosti ze strany občanů. Jenže nesmíme zapomenout, že náš prezident se sice snaží být politicky nezávislý, ale na druhou stranu si položeme

otázku: „ jak může být nezávislý, když je volen malou částí nás občanů a může zde tedy dojít k politické hře nedozírných následků. Doufejme, že tomu tak nikdy nebude.

## **7. ZÁVĚR**

Ve světle rozvoje soudobé společnosti se hovoří o postavení prezidenta v parlamentních demokraciích. Objevují se různé názory na důležitost a autonomii tohoto orgánu v systému moci. Sice se ústavy snaží o přesné vymezení pravomocí tohoto orgánu, ale ani tyto snahy nebrání tomu, aby docházelo ke střetům v odborných kruzích o nutnosti jejích základních charakteristik. Otázkou dále zůstává, jestli je kontrasygnace historickým přežitkem, nebo má svůj význam z důvodu kontroly jednoho z orgánů výkonné moci ?

### **Resume**

If we are supposed to deal with a problem of a performance of the state power, which is closely connected with constructs such as political responsibility, power in a state, political system, we have to define the power itself briefly.

The power is actually the ability to enforce your will, make others follow the rules, even against someone's will.

The power of one man over the others has been existing as long as the mankind itself. It has been following its development and supporting its progress. The whole mankind history is connected with the power of one man or the group over others, and therefore various social disciplines, e.g. psychology, political science, deal with this problem. The society itself has been developing simultaneously with the view of the power in the society. The power is also expressed on the level of the State. The State is an organization, creating a set of rules, which is represented by a certain governmental power, which has the instruments for its asserting in the form of coercive measures, which should be supported by the law.

The general power has its own organized system, its institutions, authorities, non-governmental sectors. Among them there are various relationships, both on the vertical and horizontal level. The form of this system is then reflected in the internal form of a State and consequently in a form of the Government. The classical state power division, legislative, executive, judiciary, which control and complete each other, is obvious and not necessary to mention.

We are going to focus on the executive power. Both the constitutional and real position of the President in a State is important in judging the particular form of a power. In the Czech Republic the executive is set constitutionally in Chapter three, Article 54 to 80 but we must not forget that the people are the source of all power in the State; they exercise it through bodies of legislative, executive and judiciary power. The executive power is not built on the principle of monarchy but on the duality between the President and the Government. The President authorities are set in Article 54 to 66. The Government authorities are set in Article 67 to 79. Furthermore the Constitution has returned to the necessity of the countersignature in some cases of presidential decisions. We ought to deal with this construct of the countersignature more. This

institute, indeed, determines the position of the President in the system of the executive power in the State and defines his status between the bodies of the executive power. We have known this institute for a long time, since the restraints on power of a monarchy ruler, when it was established, until contemporary parliamentary forms of a state. Therefore it is essential to mention the constitutional development in England, a base of the parliamentary system.

In the Czech Republic, according to the Constitutions from 1918, 1920 and 1948, the countersignature was required in all presidential acts of the legislative and executive power. The Constitution from 1993 divided the presidential authorities in two groups. One of them does not require the countersignature and these authorities are set in Article 62. The other group requires the countersignature.

There have been many discussions about the position of the countersignature in a modern parliamentary republic. Sometimes it is said that the countersignature is necessary when the President is unaccountable, but not appropriate when the President is accountable. The countersignature is also discussed in connection with various possibilities of the presidential elections.

However, some particular disagreements have appeared. The most evident was about the presidential authority to appoint members of the Bank Board of the Czech National Bank, cosigned by the Prime Minister. This disagreement between the President and the prime Minister evoked an extensive discussion which had to be arbitrated by the Constitutional Court. It was stated that the countersignature in this case was not necessary.

The countersignature was also discussed in public in connection with a pardon, which is granted by the President. We must state that at present granting an individual pardon does not

require the countersignature, contrary to the general amnesty. This impossibility of any control over the presidential decision has evoked a lot of controversy and many people demand restraints on this presidential authority.

### **Použitá literatura:**

- Filip, J., Svatoò, J., Zimek, J. Základy státovìdy. Brno : Masarykova universita, 2004
- Bedrnová, E., Nový, I. Moc, vliv, autorita. Praha : Management press, 2001
- Bílý, J. Moc a právo v evropské politické tradici. Praha : Eerolex Bohemia, 2004
- Bárány, E. Moc a právo. Bratislava : VEDA, 1997
- Prorok, V., Lisa, A. Politologie. Dobrá Voda u Pelhoimova : Aleš Èenik, 2003
- Prorok, V., Lisa, A. Úvod do politologie. Pardubice : Universita Pardubice, 2003
- Kroupa, J. a kolektiv. Politologie. Brno : Masarykova universita, 2003
- Boguszak, J., Èepek, J. Teorie práva. Praha : ASPI Publishing, 2004
- Knapp, V. Teorie práva. Praha : C.H. Beck, 1995
- Berlich, A., Høebejk, J. Ústavní systém Èeské republiky, Praha : Prospektrum, 2002

Blahož, J., Balaš, V., Klíma, I. Srovnávací ústavní právo, Praha: ASPI Publishing, 2003  
Klíma, K. Ústavní právo 2, Plzeň : Vydavatelství Aleš ěeník, 2004  
Frankiewicz, A. Kontrasygnata aktów urzędowych prezydenta RP, Krakov: Zakamycze, 2004  
Hloušek, V., Šimíček, V. (EDS.) Výkonná moc v ústavním systému ěR, Brno : MU, 2005  
Šimíček V. Ústava ěské republiky po píti letech (sborník z konference), Brno : MU, 1998  
Klíma, I. A kolektiv. Komentáo k Ústaví a Listiní, Plzeň : Aleš ěeník, 2005  
Škalík, F. Právo a společnost, Praha : Academia, 1965  
Klokočka, V. Ústavní zóizení evropských státù. Praha : Linde, 1996  
Filip, J. Ústavní právo ěské republiky 1, Brno – Masarykova universita, 2003

### **ěasopisy**

Filip, J. Kompetenění spor o kontrasygnaci pøed Ústavním soudem, Právní zpravodaj : ěasopis pro právo a podnikání, 2001, ě.2  
Filip, J. Kontrasygnace rozhodnutí prezidenta republiky : argumenty proti, Parlamentní zpravodaj, 2001, ě.1  
Reytt, T. Jmenování Bankovní rady a guvernéra po novele zákona o ěNB, Parlamentní zpravodaj, 2001, ě.1  
Bauer, J. Nikteré Havlovy pardony způsobily rozruch, Lidové noviny, 8.1.2003  
Macháček J.: Je to spor o výklad pravomocí, Hospodáøské noviny, 15.3.2005

### **Použitè právní pøedpisy**

Zákon ě. 1/1993 Sb., Ústava ěR, ve zníní pozdijších pøedpisù  
Zákon ě. 6/1993 Sb., o ěské národní bance, ve zníní pozdijších pøedpisù  
Zákon ě. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ěR, ve zníní pozdijších pøedpisù  
Zákon ě. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve zníní pozdijších pøedpisù  
Zákon ě. 121/1920 Sb., Ústava ěR  
Zákon ě. 37/1918 Sb., o prozatímní ústaví  
Zákon ě. 100/1960 Sb., Ústava ěskoslovenské socialistické republiky  
Rozhodnutí 33/1994 Sb., Prezidenta republiky o pøenesení pravomoci v oízení o udílení milosti  
Rozhodnutí 254/2003 Sb., Prezidenta republiky o zrušení pøenesení pravomoci v oízení o udílení milosti  
Nález 278/2001 Sb., Ústavního soudu ve vici návrhu na zrušení èásti zákona 6/1993 Sb.  
Nález 285/2001 Sb., Ústavního soudu, Pl.ÚS 14/01  
Usnesení ě. 11/2001 Sbírký nálezù a usnesení Ústavního soudu, Pl. ÚS58/2000

### **Webové stránky:**

Amnestie a milosti [http://www.hrad.cz/cms/cz/kancelar\\_prezidenta/amnestie\\_milosti.shtml](http://www.hrad.cz/cms/cz/kancelar_prezidenta/amnestie_milosti.shtml)  
[12.1.2006]

Amnestie a milosti <http://old.hrad.cz/president/Havel/milosti/> [12.1.2006]

Prezident ČR [http://cs.wikipedia.org/wiki/Prezident\\_České\\_republiky](http://cs.wikipedia.org/wiki/Prezident_České_republiky) [26.9.2005]

Barák, J. O novelizaci ústavy ČR [http://pravnicradce.ihned.cz/1-10078270-12658000-F00000\\_d-85](http://pravnicradce.ihned.cz/1-10078270-12658000-F00000_d-85)  
[4.11.2005]

Majerová, I. Postavení exekutivy ve francouzské V. republice a v postkomunistickém Polsku a jejich  
vývoj: pokus o srovnání [http://politologie.cz/report/2001\\_1/poloprez.htm](http://politologie.cz/report/2001_1/poloprez.htm) [3.2.2006]

Spor o guvernéra ČNB: ekonomika jako rukojmí osobních sporů: <http://stara.pauza.cz/r-art.asp?id=1586> [15.6.2005]

Pehe, J. Česká politika na rozcestí: <http://www.pehe.cz/clanky/2001/2001-Cespolitikarozcesti.html?p=2> [15.12.2005]

Pehe, J Postavení prezidenta, jeho kompetence : <http://www.pehe.cz/prednasky/2000/2000-Postavenipreziden.html?p=4> [15.12.2005]

Kunštát, D., Oběané o způsobu volby, pravomocích a postavení prezidenta republiky I.:  
<http://www.cvvm.cas.cz/index.php?lang=0&disp=zpravy&r=1&shw=100489> [15.12.2005]

1. ÚVOD.....	2
2. Pojem moci.....	3
2.1. Koøeny moci.....	5
2.2. Chápání moci.....	6
2.3. Moc ve spoleènosti.....	8
2.4. Moc, legitimita a legalita.....	9
3. Výkonná moc v ústavním systému ČR.....	11
3.1. orgány moci výkonné.....	12
3.1.1. Prezident republiky.....	12
3.1.2. Vláda.....	16



4. Postavení prezidenta.....	17
4.1. Postavení prezidenta v ĚR.....	17
5. Kontrasignace.....	21
5.1. Historický vývoj institutu kontrasignace.....	22
5.1.1. Anglie.....	22
5.1.2. Francie.....	25
5.1.3. Ěeská republika.....	26
5.2. Podstata institutu kontrasignace.....	26
5.3. Spojitost mezi kontrasignací a odpovědností.....	29
6. Konkrétní problémy spojené s kontrasignací.....	30
6.1.1. Jmenování guvernéra a viceguvernéra ĚNB – 1. návrh.....	31
6.1.2. Jmenování guvernéra a viceguvernéra ĚNB – 2. návrh.....	36
6.2. kontrasignace ve spojení s udílování milosti.....	45
7. Závěr.....	50
RESUME.....	
51	
POUŽITÁ LITERATURA.....	
54	
OBSAH.....	
56	