

PROČ MÍT HLAVU STÁTU V PARLAMENTNÍ FORMĚ VLÁDY?

Tereza Kočárníková

„Jakmile politik vysloví jakýkoli názor, tak vždycky tímto názorem rozdělí společnost. A jediný způsob, jak nerozdělovat společnost, je nemít žádný názor, ale v takovém případě se ptám: ‚K čemu potřebujete trvale mlčícího prezidenta?‘“¹

Úvod

Pokud hovoříme o postavení výkonné moci v tom či onom ústavním zřízení, leckdy v této nelehké debatě vyvstane otázka po její podstatě. Zatímco na zbývajících dvou bojištích se bitva jeví býti dávno vyhraná, na poli výkonném stále teče krev proudem a situace se zdá být beznadějnou. Abychom uchránili válečné zisky a příliš nepotřísnilí svůj štít, ustupujeme z neprostopných mokřadů exekutivy a vystačujeme si s naší dosavadní převahou. Výkonnou moc definujeme negativně.² Jinými slovy, říkáme, co výkonná moc nedělá, dělat nemá anebo dělat nesmí. Co je zajímavější, obdobným prismaticem přistupujeme i k hlavě státu. Podstatnou společenskou shodu na její roli, výsadách a povinnostech nenalezeme. Jistě se však přinejmenším shodneme na tom, co by dělat neměla.³

¹ Citát třetího prezidenta České republiky, Miloše Zemana. Peterová, B., Keblůšek, V.: Události: Dva roky prezidentem ČR. Česká televize [online], 26. 1. 2015, <<https://www.ceskatelevize.cz/porady/1097181328-udalosti/215411000100126>>.

² Na residuální chápání výkonné moci v České republice upozorňuje Kysela, J.: Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In: Novák, M., Brunclík, M. (ed.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, str. 237. K problematice dělby moci a odlišení výkonné moci viz Kysela, J.: Výkonná moc jako objekt změn Ústavy ČR. In: Hloušek, V. a Šimíček, V. (ed.): *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2005, str. 47 a násl., nebo Grinc, J.: Moc výkonná. In: Reschová, J., Kindlová, M., Grinc, J., Preuss, O., Antoš, M.: *Státověda: Stát. Jednotlivec. Konstitucionalismus*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, str. 335–338.

³ Tuto skutečnost vystihuje ve své knize Radoslav Procházka: „Pri istej miere zlomyselnosti by sa naozaj dalo povedať, že nevieme presne, čo od prezidentov chceme, ale keď na to príde, vieme, čo od nich ako dav nechceme.“ Procházka, R.: *Král otec*. Bratislava: N Press, 2019, str. 175. Stejně uvažování o prezidentské funkci nalezáme i v úvodních slovech Miloše Zemana na společné schůzi obou komor Parlamentu k volbě prezidenta republiky. Viz Ste-

Takové bezobsažné pojetí hlavy státu by nejspíš postačilo pro rozumové odůvodnění její existence v podmínkách 17. století. O čtyři staletí později by ho ale dostatečným bylo možné shledat jen těžko. V moderním státě, vyznačujícím se vládou práva a demokratických hodnot, je totiž výkon veřejné moci omezen jejím původem a posláním.⁴ Veřejná moc není hodnotou vytvářenou pro sebe, nýbrž nástrojem, jehož čepel i rukojeť začínají a končí tam, kde zájem přestává být soukromý. V duchu uvedených zásad tedy platí, že „[ú]stava [...] nevytváří státní orgány proto, aby byly nečinné anebo aby byly jen okrasou státu“.⁵

Pro postavení hlav států s parlamentní formou vládnutí⁶ jakožto politickým systémem vyznačujícím se dualismem exekutivy a oslabenou pozicí hlavy státu plynou z výše načrtnutých okolností závažné důsledky. Z jedné strany bývají hlavy států s parlamentním režimem formálně obdařeny nespočtem různých pravomocí, oprávnění a privilegií. Na druhé straně jsou to ony hlavy státu, jež jsou nositeli celé řady veřejných povinností i soukromých očekávání a jež jsou svazovány nepřeborným počtem zásad, ústavních mantinelů a pojistek. Hlavy státu jsou tak nejvyššími státními představiteli,⁷ ale také jejich prvními služebníky.⁸ Je od nich očekáváno mnohé, pro realizaci očekávání společnosti jim ale ústavní rámec přenechává nemnoho. Na našem obzoru se tím rysuje první konflikt.

V následující stati tento konflikt rozvineme, když budeme sledovat historický vývoj vnímání hlavy státu, resp. jednotlivé aspekty působení panovníků a prezidentů v ústavně-politickém systému. Z těchto aspektů vybereme ty, které mohou mít relevanci i pro dnešek, a v dalších kapitolách je podrobíme

nozáznam z prvního dne 2. společné schůze Poslanecké sněmovny a Senátu ze dne 24. 1. 2003. *Senát Parlamentu České republiky*, <<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=16181>>.

⁴ Srov. demokratické principy a zásadu legality vyjádřené v čl. 2 Ústavy a Listiny České republiky.

⁵ Koudelka, Z.: Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, str. 178.

⁶ V práci je použito termínů «parlamentní forma vlády», «parlamentarismus», «parlamentní režim» apod. Přestože někteří autoři rozlišují mezi uvedenými pojmy, pro účely práce jsou pojmy považovány za synonyma. Obdobně práce nakládá s pojmem «prezidentská forma vlády» ad.

⁷ Grinc, J.: Moc výkonná..., str. 344, nebo Mundro, A.: Head of State. *Encyclopaedia Britannica* [online], 15. 3. 2024, <<https://www.britannica.com/topic/head-of-state>>.

⁸ Pavlíček, V.: Prezident republiky. In: Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda II. díl: Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2020, str. 833.

zkoumání i kritice. Ačkoli neopomeneme úvahy nad rolí hlavy státu v parlamentní monarchii, většinu naší pozornosti budeme směřovat k významu prezidenta v parlamentní republice, která pro nás bude ve středoevropském kontextu bližší a směřodatnější. Na závěr se pokusíme zodpovědět, k čemu je dobré mít hlavu státu i dnes.

Relikt

Začneme tím, že si hlavní otázku zopakujeme. *K čemu je král?* Nebo prezident? Vyplatí se v dnešní době mít hlavu státu? Nebylo by příhodné ji zrušit? Z položených otázek je zřejmé, že existence hlavy státu s sebou v moderní době přináší určitý nádech historického přežitku. V republikánském zřízení může instituce hlavy státu navozovat dojem převlečeného monarchy.⁹ V čase nástupu digitalizace veřejné správy, elektronické demokracie a štíhlého státu působí instituce hlavy státu poněkud nepatřičně. Ledáže by i ona byla štíhlá.

V parlamentních režimech hlava státu štíhlá opravdu je. Na rozdíl od prezidentských systémů je proti ní kladena protiváha v podobě vlády, která stojí v čele výkonné moci.¹⁰ Volná úvaha hlavy státu je omezena spolupodpisem odpovědného člena vlády a na prezidenta či monarchu často zbyvají pouze okrajové pravomoci. Jejich uplatnění dále znesnadňují těsné vazby mezi parlamentem a vládou. Postavení hlavy státu proto můžeme přirovnat k vozkovi, který sice sedí na kozlíku, ale v nejistých rukou svírá otěže divokého dvojspřeží. Přitom je to právě on, do jehož rukou jsme světili naši důvěru, když jsme ze země pohlédli na zdánlivý lesk jeho kočáru. Máme mu důvěřovat i napříště, když nyní vidíme, že naše očekávání pohodlné jízdy pravděpodobně nebudou naplněna?

Vyjděme znovu z označení „hlava státu“, které nás odkazuje na prvotní funkci nejvyššího představitele státu, a to funkci reprezentativně-rozhodovací. Není překvapivé tvrzení, že potřeba postavit do čela skupiny vůdčí osobnost provázela lidstvo již před vznikem starověkých předobrazů státního zřízení, pokud není dokonce stará jako lidstvo sama. Přestože se užitek z vůdčí osobnosti nikdy nevázal výlučně na stát, byl to právě ten, kterému její existence přinesla největší prospěch. Není totiž abstraktnější myšlenky než stát. Aby stát mohl vůbec existovat, nemohl existovat pod svým jménem. Pří-

⁹ Tamtéž.

¹⁰ Tímto způsobem jej pojímá např. čl. 67 odst. 1 Ústavy České republiky nebo čl. 108 Ústavy Slovenské republiky.

tomnost vůdčí osobnosti, panovníka, který spojoval myšlenku státu s lidskou přirozeností v jedné osobě, byla výrazem nutnosti.¹¹

Reprezentativní aspekt panovnické role se přirozeně prolíná s jejím rozhodovacím aspektem a naopak. Aby panovník mohl stát náležitě reprezentovat, předpokládá se, že k tomu bude mít vhodné nástroje. Těmito nástroji je v popsaném kontextu nutné rozumět nejen tradiční nástroje, které náležejí do moci výkonné a bývají hlavám státu propůjčovány i dnes, ale veřejnou moc jako takovou. V současnosti je nepřípustné, aby byla hlava státu nadána vydáváním zákonů nebo rozhodováním soudních sporů; to nám však nebrání při hledání odpovědi na naše otázky jako interpretační vodítka zohlednit motivy za jejím vznikem.¹²

Vedle potřeby vysílat své reprezentanty tak stojí i potřeba je zatěžovat břemenem rozhodování, potřeba autority–spasitele. Zejména během krizí a tíživých společenských okolností tato potřeba převyšuje první a výrazným způsobem ovlivňuje představy o hlavě státu. Klasickou ukázkou přetavení této potřeby je instituce diktátora známá už ve 4. století př. n. l.,¹³ ale je s ní spojen i vzestup autoritářských režimů ve 20. století.¹⁴ Volání po osobě, na kterou se můžeme v době internetu a přebujelé byrokracie obracet, poněvadž „*všechno ví, všechno pochopí a všechno zařídí*“,¹⁵ ostatně neutichá ani dnes. Není náhoda, že při prezidentských volbách archetyp „starostlivého pomocníka“ vystupuje v sociologických průzkumech.¹⁶

V následujícím období se spojení státu a panovníka stalo předmětem horlivého zájmu teologicko-filosofického myšlení. Zvláštní vliv na formování koncepce hlavy státu měly rozvíjející se teorie právnických osob a jejich předobrazy ve středověkém církevním myšlení.¹⁷ Problém filozofické podstaty sociálních svazů se logicky promítl i do pojetí panovníka. Osoba panovní-

¹¹ „*Institut hlavy státu je vlastně tak starý jako stát sám.*“ Jirásková, V.: Hlava státu. In: Pavlíček, V., Jirásková, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda I. díl: Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2021, str. 368.

¹² Prvotní jednotu moci můžeme zohlednit např. v úvahách nad problémy s klasifikací pravomocí hlavy státu podle historicky mladších koncepcí rozdělení veřejné moci a při posuzování neutrálního postavení hlavy státu a její úlohy v ústavním systému.

¹³ Blíže k úřadu římského diktátora: Kincl, J., Urfus, V., Skřejpek, M.: *Římské právo*. Praha: C. H. Beck, 1995, str. 8.

¹⁴ Srov. Fromm, E.: *Strach ze svobody*. Praha: Naše vojsko, 1993.

¹⁵ V tomto lze čtenáře odkázat na hudební tvorbu. Nohavica, J.: Pane prezidente. *Jarek Nohavica: Oficiální web českého písničkáře* [online], <<https://www.nohavica.cz/pane-prezidente-2>>.

¹⁶ Srov. Procházka, R.: *Král otec*. Bratislava: N Press, 2019, str. 7.

¹⁷ Filosofickým pojetím právnických osob a jejich prvnímu výskytu v právním myšlení se

ka se v tomto ohledu zásadně lišila od ostatních smrtelníků, neboť v sobě zahrnovala nejen fyzické tělo vládce podléhající nemocím, stáří a smrti, ale též politické (*mystické*) tělo představující stát, v němž panovník byl jeho hlavou a poddaní jeho tělem.¹⁸ Nakonec, analogie mezi přirozenými a svazovými osobnostmi byly v právním myšlení hojně využívány až do konce 19. století. Pozůstatky tohoto smýšlení zůstávají dodnes přítomny nejen v našem subjektivním nahlížení na hlavu státu, ale i v ústavních textech nebo ve sporech z dvojí podstaty veřejných činitelů.¹⁹

S růstem zájmu filozofie o stát rostl i tlak na racionální zdůvodnění jeho existence a omezení mocenského monopolu panovníka. Panovník postupně začíná přicházet o svá mocenská privilegia a k jejich výkonu mu již nestačí odkaz na jejich božský původ.²⁰ Tak, jak ustupuje do pozadí, přestává být vnímán jako aktér státní politiky a stává se nadstranickým příznakem, který se krom společenských ceremonií na veřejnosti objevuje jen v okamžiku nejvyšší potřeby. Hlava státu je stále hlavou, ovšem pouze navenek, když uvnitř zeje prázdnotou. Pokud bychom ji měli v duchu předchozích myšlenek vystihnout anatomickými pojmy, stala by se pro svoji integrační roli²¹ patrně pojivovou tkání. S příchodem republikánských zřízení hlava státu pozbývá i svoji dlouhodobou kontinuitu, se kterou se monokratický ani kolegiální prezidentský úřad nemůže měřit. Hlava státu nyní více připomíná relikv, ko-

detailněji ve své monografii věnuje Beran, K.: *Pojem osoby v právu: Osoba, morální osoba, právnická osoba*. Praha: Leges, 2012.

¹⁸ Ke středověkému politickému a teologickému myšlení Kantorowicz, E.: *Dvě těla krále: Studie z dějin středověké politické teologie*. Praha: Argo, 2014. Z opačné strany (filosofické koncepce státu) se na problematiku dívá Kysela, J.: *Ústava mezi právem a politikou – Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014.

¹⁹ Ilustrativní je výrok Miloše Zemana: „Jako prezident jsem povinen být nadstranický, jako občan Miloš Zeman si přeje vítězství sociální demokracie v příštích volbách.“ Bahounková, P.: Jako občan si Zeman přeje vítězství ČSSD: „Mějte odvahu vládnout sami“. ČT24 [online], 15. 3. 2013, <<https://ct24.ceskatelivize.cz/clanek/domaci/jako-obcan-si-zeman-preje-vitezstvi-cssd-mejte-odvahu-vladnout-sami-301094>>. Jak uvádí Věra Jirásková, „[t]eorie ani praxe nejsou jednotné, pokud jde o přesné rozlišování toho, kdy prezident republiky jedná jako představitel státu za stát a v jeho zájmu a kdy vystupuje jako soukromá osoba“. Jirásková, op. cit. pozn. č. 11, str. 377.

²⁰ V tomto kontextu čtenáře pro změnu odkazují na tvorbu filmovou: „*Strange women lying in ponds distributing swords is no basis for a system of government. Supreme executive power derives from a mandate from the masses, not from some farcical aquatic ceremony.*“ Gilliam, T., Jones, T.: *Monty Python and the Holy Grail*. 1975.

²¹ Grinc, J.: *Moc výkonná...*, str. 340.

lektivní vzpomínku. O jejím opuštění se uvažuje již při vzniku svobodného československého státu.²²

O století později jsou úvahy aktuální snad více než dříve. Rostoucí nespokojenost s výsledky činnosti hlavy státu a jejími náklady byla předmětem mnoha zásadních legislativních úprav, žádná z nich se však nejeví být univerzálním receptem na dobrou hlavu státu. Ptáme se, co pro nás hlava státu znamená v současnosti a jakým směrem se bude úřad hlavy státu ubírat v budoucnu. Pokud pro nás úřad nemá skutečný význam, měli bychom jej zrušit. Nenajde se však pro hlavu státu místo v rámci rolí a funkcí, jak jsme si je na předchozích stránkách popsali?

V následujících třech kapitolách si proto rozebereme tři hlavní funkce (včetně jejich zvláštních forem), které v moderním pojetí může hlava státu zastávat, a to reprezentační funkci, funkci garanta řádu a moderátorskou funkci.²³

Reprezentant

Na prvním místě se sluší uvést reprezentační roli hlavy státu, neboť sama vyplývá z tradiční definice hlavy státu. Přestože je tato funkce považována za funkci hlavní, pokusím se v této kapitole čtenáře přesvědčit, že v současných parlamentních republikách je této funkci třeba přikládat spíše komplementární význam. Ani v parlamentních monarchiích není vhodné reprezentační roli hlavy státu přeceňovat, přestože ve svém ceremoniálním přínosu předčí svého republikánského oponenta.

Na teoreticko-právní úrovni můžeme rozlišovat reprezentaci dvojitou, a to reprezentaci vnější a vnitřní.²⁴ Vnější reprezentace spočívá především v „*zastupování státu v mezinárodních vztazích, ratifikování mezinárodních smluv, pověřování a přijímání diplomatických zástupců*“.²⁵ Vnitřní reprezentace naproti tomu působí vůči státním občanům, popřípadě státním orgánům, a potenciálně v sobě zahrnuje mnohem širší výčet činností. Může být představována nejen čistě formálními aktivitami, ale téměř jakoukoliv činností vztahující se

²² Kysela, J.: Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní..., str. 235

²³ Wintř, J.: Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, str. 25.

²⁴ Srov. čl. 63 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky.

²⁵ Jirásková, V.: *Hlava státu...*, str. 379.

PREZIDENT REPUBLIKY JAKO DIKTÁTOR V KRIZOVÝCH SITUACÍCH

Vojtěch Železný

Úvod

Celá práce je fikcí¹ tvořící rámec, ve kterém je apriorně dáno, že se prezident České republiky za určitých okolností stává „diktátorem“ (v římskoprávním pojetí toho slova). Mým cílem je nastínit systém, který by v tomto rámci mohl dlouhodobě fungovat jako liberální demokracie.

Ohledně termínu „diktátor“ – dnes má v celém západním světě slovo diktátor negativní konotace. Přesto, a možná právě proto, u tohoto termínu setrvávám. Je tak lépe viditelná podstata funkce prezidenta-diktátora v období vážné krize.

Diktátor v Římě

Ve svých úvahách o diktatuře jsem si položil otázku o fungování diktatury ve starověkém Římě. Tamní institut diktátora úspěšně fungoval tři sta let. Proto jsem začal právě tam. Pojďme se podívat na stěžejní aspekty římského diktátora, které by mohly být relevantní pro tuto práci. Z řady z nich později vycházím, proti jiným se naopak vymezuji.

1. Nejdříve je důležité si uvědomit, že sociální struktury i ekonomické poměry byly v Římě za republiky (509–27 př. n. l.) diametrálně odlišné od těch v současné Evropě. Proto přistupujme k inspiraci, kterou starověký Řím bez pochyb je, s jistou mírou opatrnosti.²
2. Diktátorovy pravomoci byly omezeny zákonem – především obyčejí a ústavními zvyklostmi, nikoliv psaným právem. Nicméně někteří autoři se domnívají, že podobně důležité jako formální omezení byla

¹ Ač je práce fikcí, předpokládám uspořádání státního aparátu obdobné jako v současné České republice a vypůjčuji si některé stávající instituty. Bez toho by byla práce nekonečně delší (což by bylo špatné pro adresáta) a nekonečně komplikovanější (což by bylo špatné pro mě, autora).

² Head, M.: *Emergency Powers in Theory and Practice: The Long Shadow of Carl Schmitt*. Routledge, Taylor & Francis Group, 2017, str. 37–39.

- omezení neformální. Tedy náboženství, morálka, neformální nátlak ostatních magistrátů, demonstrace důvěryhodnosti a mínění senátu a římských občanů.³
3. Diktátorem byl často jmenován někdo, kdo již prokázal své schopnosti a důvěryhodnost – zpravidla bývalí konzulové.⁴
 4. Původně žádný magistrát, ani nikdo jiný, nemohl vetovat rozhodnutí diktátora.
 5. Diktátor mohl být ve funkci maximálně šest měsíců. V období 501–202 př. n. l. se vystříдалo 94 diktátorů a jen výjimečně přetáhl diktátor maximální stanovenou lhůtu.⁵ Zároveň končil jeho úřad splněním úkolu, pro který byl do funkce povolán, nebo koncem funkčního období magistráta, který jej jmenoval diktátorem. Na druhou stranu existují záznamy o diktátorech, kteří byli v úřadu déle než 6 měsíců. To proto, že problematická situace nebyla doposud vyřešena a zároveň se diktátor prokázal nadměru důvěryhodným – lid mu dal svolení podržet si úřad déle, neboť věřil, že diktátor svých pravomocí nezneužije.⁶
 6. Diktátor byl během svého úřadu kompletně imunní a ani po jeho skončení nemohl být trestán za porušení zákona, kterého se dopustil jako diktátor.⁷
 7. Diktátor byl značně finančně limitován – potřeboval souhlas senátu pokaždé, když hodlal vybrat částku ze státní pokladny (jedná se snad o jediný případ, kdy diktátor potřeboval souhlas ke svému jednání).⁸
 8. Diktátor nemohl vyhlásit útočnou válku. Právo nad válkou a mírem připadalo výsostně lidu (tedy občanům Říma).⁹
 9. Diktátor mohl soudit případy trestního práva, neměl ovšem jurisdikci nad občanským procesem.¹⁰

³ De Wilde, M.: The Dictator's Trust: Regulating and Constraining Emergency Powers in the Roman Republic. *History of Political Thought*, č. 4/2012, <<http://www.jstor.org/stable/26225778>>, str. 558–565.

⁴ Cohen, D.: The Origin of Roman Dictatorship. *Mnemosyne*, č. 4/1957, <<http://www.jstor.org/stable/4428040>>, str. 308.

⁵ De Wilde, M.: The Dictator's Trust: Regulating and Constraining Emergency Powers..., str. 556.

⁶ Tamtéž, str. 560–562.

⁷ Tamtéž, str. 560.

⁸ Tamtéž, str. 561.

⁹ Tamtéž.

¹⁰ Tamtéž.

10. Orgán, který vyhlášoval stav ohrožení (senát), byl plně oddělen od orgánu, který ono ohrožení zažehnával (diktátor).¹¹

Prezident republiky jako diktátor

Ve zbytku práce se zaměřím na otázky spojené s procesem výběru prezidenta; jeho vzděláním a dalšími kvalitami; s pravomocemi prezidenta v diktátorském modu;¹² s jeho poradním orgánem; s tím, jak by měl být prezident v diktátorském modu omezen a kontrolován; s jeho postizitelností; s návratem ke standardním pravomocem.

Po zbytek práce budu *prezidenta České republiky* zmiňovat pouze jako „prezidenta“, případně jako „prezidenta-diktátora“.

Výběr prezidenta a požadavky na kandidáty

V současnosti máme v České republice (dále též „ČR“) jistá omezení, která platí pro kandidáty na prezidenta – leč nejsou nijak zvlášť restriktivní. Ovšem v systému, kde prezident může nabýt rozsáhlých pravomocí a řídit směřování státu v nejtěžších okamžicích, bychom měli vyžadovat vyšší míru kvalifikace.

a) Věk – maximální věková hranice?

Maximální věková hranice je poměrně kontroverzní téma. U funkce prezidenta-diktátora ji však vidím jako ospravedlnitelnou. Nechceme, aby prezident v nejpříkérnějších situacích, v době ohrožení státu, podlehl vyčerpání, zkolaboval nebo nebyl pro jiný důvod své zdravotní kondice schopen vykonávat svou funkci.

Jako přípustný pro kandidáta v první den konání voleb navrhuji: starší 40 let a mladší 71 let. Zvolená hranice 70 let není nijak náhodná – průměrný věk prezidentů ČR **na konci funkčního období je totiž 68,86 let (včetně Petra Pavla v roce 2028) a jediný z prezidentů, kdo by se nemohl o post (opakovaně) ucházet, by byl Miloš Zeman v roce 2018, kdy mu bylo 73 let.** Nutno dodat, že právě *Miloš Zeman* trpěl ve svém druhém funkčním období značnými zdravotními potížemi.

¹¹ Ferejohn, J., Pasquino, P.: The Law of Exception: A Typology of Emergency Powers. *International Journal of Constitutional Law*, č. 2/2004, str. 211–213.

¹² Když používám sousloví „diktátorský mod“, míním období, kdy má prezident republiky diktátorské pravomoci – viz kapitola Pravomoci prezidenta v diktátorském modu.

b) Testování kvalifikace kandidátů, než jim dovolíme účastnit se kampaně.

Pokud by se tak nedělo, mohl by vyhrát volby někdo absolutně nekompetentní, což by později působilo řadu jiných vážných problémů. Nadměrně náročné požadavky by nejspíše byly kontraproduktivní, až diskriminační. Ovšem minimum v základech vojenské strategie, managementu krizových situací a diplomacie se mi zdá přiměřené.

Mohl by existovat státem zřízený program (např. pod záštitou ministerstev), který by přesně tyto oblasti školil. Tak by každý z kandidátů měl jistotu, že se mu potřebného vzdělání dostane. Zároveň by se tím vytvořila relativně jasná hranice minimálního požadovaného vzdělání.

c) Přímá, nebo nepřímá volba prezidenta republiky?

Asi nechceme, aby se jednalo o „soutěž v popularitě a házení špíny“. Proto bych se přímé volby vyvaroval – papeže také nevolí všichni katolíci...

Volit bude parlament a volba sestává z dvou fází:

- 1) Parlament provede testování požadavků na kandidáty a zařídí jejich bezpečnostní prověrku.
- 2) Parlament do druhé fáze připustí všechny kandidáty, kteří splnili předem požadovaná kritéria. Následně proběhne hlasování ve formátu, jaký v České republice platil, dokud nebyla zavedena přímá volba prezidenta.

Tímto postupem se zařídí (minimálně formální) odpovědnost prezidenta parlamentu – což je třeba pro bezpečnější fungování v diktátorském modu prezidenta republiky.

Pravomoci prezidenta v diktátorském modu

Zde pohovořím především o tom, co prezident republiky v diktátorském modu může, jakým způsobem by měl vykonávat své pravomoci a jak se onen *diktátorský mod prezidenta republiky* (dále jen „DM“) aktivuje.

a) Čím se aktivuje DM?

To je zásadní parametr, který ovlivní frekventovanost reálného využití onoho institutu.

- 1) Aktivace DM vždy vyhlášením *stavu ohrožení státu a válečného stavu*. V případě vyhlášení *nouzového stavu* může parlament rozhodnout o dodatečné aktivaci DM, shledá-li to vhodným.

- 2) Nelze vyhlásit stav ohrožení státu/válečný stav a zároveň neaktivovat DM – aktivuje se vždy, když je vyhlášen stav ohrožení státu/válečný stav.

Tímto nastavením by měly být pokryty všechny situace, které by dosáhly takové závažnosti a rozsahu, aby bylo potřeba přejít k pružnějšímu systému fungování veřejné moci. Dalším důležitým faktorem je, že o vyhlášení (a tím pádem aktivaci DM) rozhoduje vždy parlament nebo vláda, nikoliv prezident.¹³ Mohlo by se pak sice stát, že se bude vláda/parlament zdráhat onen stav vyhlásit, protože se bude „bát“ prezidenta či nebude chtít přijít o moc řešit situaci, ale to je možná dobře – zaručí se tím, že se aktivace diktátorského modu nebude nadužívat, respektive se použije jen, když to vláda/parlament vyhodnotí jako nejlepší řešení.

b) Prezident v DM přebírá velkou část výkonné moci, ale jak velkou – co s vládou?

Zde bych se v určitém ohledu inspiroval v Římě a dal prezidentu určitou volnost, co do převzetí výkonné moci.

- 1) Na prezidenta vždy přechází pravomoci z oblastí: obrana státu; zahraniční politika; koordinace činnosti ministerstev (= **pravomoci základní**).

Koordinace činnosti ministerstev přechází na prezidenta, protože jeho postavení je především postavením koordinátora a manažera.

- 2) Vládě zůstávají pravomoci z oblastí: legislativní iniciativa; jmenování a odvolávání; vnitřní fungování vlády.

Legislativní iniciativa vládě zůstává, aby mohla podpořit činnost prezidenta nebo se mohla proti jeho činnosti naopak vymezit. Pravomoc jmenovací a odvolávací by měla vládě, potažmo premiérovi, zůstat, aby nedocházelo k dalšímu oslabování kontrolní pozice, kterou premiér má.

- 3) Prezident rozhodne, zda sám přebere nebo ponechá vládě pravomoci z oblastí: vydávání podzákoných norem; státní rozpočet (= **pravomoci volitelné**).

¹³ Na rozdíl od USA kde je to sám prezident, kdo rozhoduje o vyhlášení mimořádného stavu (čímž má nad svými pravomocemi mnohem lepší kontrolu). Ostatně i v jiných zemích, kde je právní řád odvozen od Velké Británie, je to právě exekutiva, kdo rozhoduje o vyhlášení mimořádných stavů. Viz Head, M.: *Emergency Powers in Theory and Practice: The Long Shadow of Carl Schmitt*. Routledge, 2017, str. 132, 175.

PRÁVNÍ POVAHA AKTŮ PREZIDENTA REPUBLIKY A JEJICH SOUDNÍ PŘEZKUM

Pavčina Vázanová

Úvod

Jak již název napovídá, tématem následujícího textu je právní povaha aktů prezidenta republiky a jejich soudní přezkum. Takto vymezené téma je samozřejmě vcelku široké, a proto budu postupovat takovým způsobem, abych jej zpracovala, ale zároveň se neponořila do úvah příliš hluboko a text tak nebyl nepřiměřeně dlouhý.

Nejdříve se budu velmi stručně v obecnosti věnovat pravomocem prezidenta. Následně shrnu problematiku právní povahy aktů, skrze které prezident republiky své pravomoci uskutečňuje. Stěžejní část příspěvku se pak bude zabývat jednotlivými vybranými pravomocemi prezidenta (a akty, skrze které je uskutečňuje) a jejich možným soudním přezkumem.

1. Pravomoci prezidenta republiky

Základ úpravy pravomocí prezidenta republiky nalezneme v čl. 62 a 63 Ústavy české republiky (dále jen „Ústava“). Čl. 62 upravuje pravomoci, jež náleží pouze prezidentovi, který k jejich výkonu nepotřebuje kontrasignaci předsedy vlády, což je logicky dáno jejich povahou. Kupříkladu rozpustit Poslaneckou sněmovnu [čl. 62 písm. c)] může prezident jen v Ústavou stanovených případech; pokud jde o pověření vlády, jejíž demisi přijal nebo již odvolal, vykonáváním jejích funkcí až do jmenování nové vlády [čl. 62 písm. d)], zde fakticky není, kdo by mohl kontrasignovat, neboť původní vláda podala demisi nebo je odvolána a nová dosud nebyla jmenována. V případě jmenování soudců Ústavního soudu [čl. 62 písm. e)] bylo zase snahou minimalizovat promítání politických vlivů do tohoto jmenování.¹

Čl. 63 Ústavy upravuje pravomoci vázané na spolupodpis předsedy vlády. Ty jsou zmíněny jednak v čl. 63 samotném, jednak je stanovují zákony (viz

¹ Česká národní rada: *Ústava České republiky – důvodová zpráva*. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna [online], <https://psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_04.htm>.

čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy).² Jako příklady zákonem stanovených pravomocí prezidenta můžeme uvést jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu, vyhlásování voleb do zastupitelstev krajů nebo jmenování předsedy Úřadu na ochranu osobních údajů a inspektorů tohoto úřadu na návrh Senátu.

2. Akty prezidenta republiky a jejich právní povaha

Jednotlivé pravomoci uskutečňuje prezident svými akty. Co se týče právní povahy aktů prezidenta, neexistuje na její určení jednotný náhled. *Tomáš Herc* (vycházející z knihy *Václava Pavlíčka*) píše, že akty prezidenta republiky lze z hlediska formy rozdělit na rozhodnutí, jiné právní akty a politické akty.³ Povahu rozhodnutí má pouze takový způsob výkonu pravomocí, kterým se mění nebo potvrzuje právní stav, byť i jen jednotlivých osob.⁴ Pokud jde o tzv. jiné právní akty prezidenta republiky, jedná se v podstatě o všechny jeho akty, s nimiž Ústava nebo zákon spojuje určité právní účinky (např. slib prezidenta nebo jeho abdikace). Politické akty prezidenta republiky pak zahrnují zejména jeho projevy, vystoupení nebo jiné jednání.⁵

Pavel Rychetský zase zmiňuje rozlišení rozhodnutí prezidenta republiky na akty ústavní (spojované zpravidla s rozhodnutími učiněnými podle čl. 62 Ústavy) a akty správní (odvozované zpravidla z čl. 63 Ústavy). Sám bývalý předseda Ústavního soudu pak soudí, že „některá rozhodnutí prezidenta republiky mají povahu aktu výlučně ústavního, stejně jako jiná jsou akty správního charakteru, avšak oba druhy nalezneme jak v čl. 62, tak v čl. 63 Ústavy“.⁶

Obdobně uvažuje také *Vladimír Sládeček*, který se domnívá, že všechny rozhodovací akty prezidenta republiky, které jsou založeny pouze na ustanovení obyčejného zákona (nevyplývají z Ústavy), mají povahu aktů správních. Jen pravomoci prezidenta republiky výslovně založené Ústavou – ať již jde

² Tamtéž.

³ Herc, T.: *Prezident České republiky*. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze: Právnická fakulta, 2011, str. 167.

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93 (N 16/1 SbNU 113; 91/1994 Sb.).

⁵ Herc, T.: *Prezident České republiky*. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze: Právnická fakulta, 2011, str. 171–172.

⁶ Rychetský, P.: Soudní přezkum aktů prezidenta republiky. In: Šimíček, V.: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 151.

o věci podléhající či nepodléhající kontrasignaci – lze pak považovat za akty ústavního charakteru.⁷

Na správní úkony a ústavní akty rozdělil akty prezidenta republiky i Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“), když judikoval, že v rámci pravomocí prezidenta je nutno rozlišit ty, které mají povahu a realizují se ve formě správních úkonů (úkonů v oblasti veřejné správy) a odpovídají postavení prezidenta jako správního úřadu *sui generis*, a ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů a odpovídají postavení prezidenta jako ústavního činitele. Kupříkladu pravomoc jmenovat soudce je dle NSS pravomocí, jejíž realizace má povahu i formu správních úkonů (na rozdíl od ústavních aktů, kam spadá např. pravomoc svolávat zasedání Poslanecké sněmovny, rozpustit Poslaneckou sněmovnu apod.). *„Prezident republiky vystupuje jako správní úřad tam, kde jsou současně splněny dvě podmínky, a to, kdy výkon dané pravomoci je vázán zákonem, a dále, kdy jeho rozhodnutí při výkonu takové pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob.“*⁸

Vzhledem k tomu, že podrobnější rozbor této problematiky by mohl vydat na samostatný text, rozhodla jsem se jako základ pro další úvahy o přezkumu jednotlivých aktů prezidenta brát rozhodnutí NSS. Jakkoli je akademická debata na toto téma přínosná a akademické zdroje jsou dle mého názoru obecně velmi relevantní, rozsudek NSS považuji stále za závaznější pramen práva a stavět proto budu právě na něm.

3. Akty prezidenta republiky a jejich přezkum

Nyní se zaměříme na výklad k jednotlivým pravomocem prezidenta a k aktům, skrze které je uskutečňuje. Z hlediska systematiky vyjdu z práce *Tomáše Herce*, jehož kategorizaci pravomocí pokládám za logickou. Nebudu se však zabývat všemi pravomocemi prezidenta. Vzhledem k omezenosti rozsahu tohoto textu dále rozeberu jen ty, u nichž lze o soudním přezkumu reálně uvažovat.⁹

⁷ Sládeček, V.: Prezident republiky a soudní moc: ustanovování (a odvolávání) soudních funkcionářů. In: Klíma, K., Jirásek, K., Gronský, J.: *Pocta Jánu Gronskému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 217.

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č.j. 4 Aps 3/2005-35.

⁹ Kromě níže uvedených pravomocí by se ještě nabízelo zamyšlení nad přezkumem postupu prezidenta při ratifikaci mezinárodních smluv, a to vzhledem k nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09, ve kterém byla nastíněna jeho povinnost mezinárodní

3.1. Jmenování a odvolávání předsedy vlády a jejich ostatních členů

Prezident republiky jmenuje a odvolává předsedu vlády a (na návrh předsedy vlády) další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi. Máme zde tedy tři množiny pravomocí – ve vztahu k předsedovi vlády (jmenování a odvolávání), ve vztahu k dalším členům vlády (jmenování a přijímání demise) a ve vztahu k vládě jako celku (odvolávání a přijímání demise).

Pokud jde o předsedu vlády, má prezident nejširší uvážení, neboť je ve svém výběru omezen toliko tím, aby jmenovaná osoba byla vůbec způsobilá zastávat tuto funkci, tedy aby byla zletilá a způsobilá k právním úkonům.¹⁰ Prezident republiky by měl vycházet z výsledků voleb do Poslanecké sněmovny a navrhnout takového předsedu, jehož vláda má výrazné šance na získání důvěry (čl. 68 odst. 3 a 4 Ústavy).¹¹

Pokud jde o jmenování dalších členů vlády, je již prezident ve své úvaze omezen, neboť člen vlády může být jmenován pouze na základě návrhu předsedy vlády, jenž je dle *Tomáše Herce* pro prezidenta závazný a není-li v rozporu s Ústavou nebo zákonem, musí mu být vyhověno.¹² *Zdeněk Koudelka* naopak míní, že rozhodnutí o jmenování členů vlády je projevem vůle prezidenta, který proto může návrh premiéra odmítnout a vyžádat si nový.¹³

V případě odvolání člena vlády je situace jasnější, dle čl. 74 Ústavy prezident republiky odvolá člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády, prezident tedy žádné uvážení nemá. Jiné je to však v případě podání demise člena vlády, kterou prezident přijmout nemusí. V případě demise vlády jako celku (nebyla-li vláda k podání demise povinna) prezident taktéž demisi přijmout nemusí.¹⁴ Při odvolávání vlády jako celku pak prezident opět není na-

smlouvu ratifikovat, avšak vzhledem k omezenému rozsahu textu byla tato problematika taktéž vynechána.

¹⁰ Herc, T.: *Prezident České republiky...*, str. 172–173.

¹¹ Sládeček, V.: Čl. 62. In: Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J.: *Ústava České republiky, 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 598.

¹² Herc, T.: *Prezident České republiky...*, str. 175.

¹³ Koudelka, Z.: Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. In: Šimíček, V.: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, str. 172. Podle *Zdeňky Koudelky* jde ze strany premiéra o návrh (a nikoli o rozkaz nebo příkaz), o kterém má prezident jako oslovený subjekt právo svobodně rozhodnout.

¹⁴ Sládeček, V.: Čl. 62. In: Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J.: *Ústava České republiky...*, str. 598.