

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Přemysl Sezemský

**PRAVOMOCI PREZIDENTA
ČESKÉ REPUBLIKY**

Diplomová práce

Katedra ústavního a evropského práva

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Pezl

Plzeň 2016

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci „Pravomoci prezidenta České republiky“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil všechny literární a jiné odborné prameny, z nichž jsem čerpal pro svou práci způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni dne 31. března 2016

Přemysl Sezemský

PODĚKOVÁNÍ

Děkuji všem, kteří se mnou konzultovali téma diplomové práce.

OBSAH

1. ÚVOD.....	1
2. ÚSTAVNÍ SYSTÉM ČESKÉ REPUBLIKY.....	3
2.1 Prezident.....	5
2.2 Vláda.....	8
2.3 Parlament.....	9
2.4 Odkaz první republiky – T.G. Masaryk.....	11
2.4.1 Prozatímní ústava 1918 a Ústavní listina 1920.....	11
2.5 Vliv přímé volby na postavení prezidenta.....	15
3. PRAVOMOCI PREZIDENTA.....	21
3.1 Jmenování soudců Ústavního soudu.....	26
3.1.1 Věk, délka mandátu a opětovné jmenování soudce.....	29
3.1.2 Souhlas Senátu - confirmace.....	34
3.1.3 Anti-blokovací (anti-deadlock) mechanismus.....	38
3.1.4 Kontinuita Ústavního soudu.....	42
3.2 Jmenování předsedy a místopředsedů Ústavního soudu.....	44
3.3 Jmenování členů rady České národní banky.....	46
3.3.1 Návrh - Souhlas Senátu?.....	50
4. ZÁVĚR.....	53
5. SUMMARY.....	55
6. SEZNAM PŘÍLOH.....	57
7. BIBLIOGRAFIE.....	58

1. ÚVOD.

Téma diplomové práce jsem si vybral na základě zájmu o ústavně-politické dění. Taktéž mě inspirovala odborná diskuze k postavení prezidenta po zavedení přímé volby. Prezident již od vzniku první republiky jakoby nemohl najít své pravé místo mezi ústavními orgány. Otázky vyvolává už samotné zařazení do Hlavy III. Ústavy České republiky. Častá nutná spolupráce s vládou přináší řadu sporů, stejně jako výlučná činnost prezidenta přinesla řadu sporných výkladů Jeho postavení v rámci výkonné moci je z různých stran vnímáno rozdílně. Prezidenti mají vždy tendenci konat o něco více, než by si přála vláda. Přímá volba prezidenta navíc přinesla i řadu úvah o posílení pozice hlavy státu. Změna způsobu volby prezidenta měla jít ruku v ruce s úpravou pravomocí, avšak to se nestalo. Je potřeba oslabit pravomoci prezidenta? A změnila se síla mandátu jen na základě změny volby? Máme spíše silného či naopak slabého prezidenta vzhledem k způsobu volby a celému našemu systému parlamentní republiky? Jedno je jisté, přímá volba přispěje k úvahám o komplexní novele Ústavy víc než cokoliv jiného v minulosti.

V kapitole „*Ústavní systém České republiky*“ se zabývám základními charakteristikami parlamentní formy vlády, základními ústavními orgány, prezidentem, vládou a parlamentem. Také jsem přihlédl k odkazu první republiky a k momentálnímu stavu po změně formy volby prezidenta. Dnes jsme již za půlkou prezidentského mandátu Miloše Zemana a je tedy možné zhodnotit dopad přímé volby nejen na základě teorie.

V kapitole „*Pravomoci prezidenta*“ se věnuji nejprve jednotlivým skupinám pravomocí dle jejich možného dělení. Dále se věnuji podrobněji vybraným pravomocem jmenování ústavních soudců, jmenování předsedy a místopředsedů Ústavního soudu, jmenování členů Bankovní rady České národní banky. Jsou to často diskutované pravomoci, neboť se objevují rozdílné právní názory na to jaký by měl být způsob jejich výkonu či jaká by měla být jejich ústavní úprava. Zvláště pravomoc jmenování členů Bankovní rady je v současnosti na prezidenta v parlamentním režimu velice silná a nevyvážená vzhledem k ostatním mocím. Mimo jiné i díky těmto pravomocem má prezident možno opravdu konat a být silným politickým hráčem. Navíc panují obavy o to,

co všechno si může nyní přímo volený prezident dovolit. Není náhodou, že na půdě Poslanecké sněmovny leží vládní návrh novely Ústavy zaměřený také na prezidentské pravomoci. V této práci zhodnocuji i tyto možné změny.

Cílem mé práce bylo poukázat na hlavní deficity pravomocí a zamyslet nad možnou „opravou“ Ústavy v bodech jmenování Ústavních soudců a jmenování členů Bankovní rady České národní banky. V současné době, kdy na půdě Poslanecké sněmovny leží několik návrhů na změnu Ústavy ČR týkajících se i prezidentských pravomocí, včetně širšího vládního návrhu (tisk 506/0), je možné, že v blízké budoucnosti se dočkáme reformy Ústavy. Dlouhodobě vnímám, že odborná veřejnost si žádá diskuzi k ústavní reformě, avšak žádná vláda k tomuto zatím nepřistoupila.

Jedním ze základních pramenů pro mě byl seminář s názvem „Úvahy a náměty ke změnám Ústavy České republiky“ konaný 9. března 2015 pod záštitou ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Na semináři vystupovala řada ústavních odborníků k tématům pravomocí prezidenta, postavení vlády a komor Parlamentu např. Rychetský, Kubát, Gerloch, Molek, Zbíral, Wagnerová, Kudrna, Wintř, Mlsna, Vyhnánek, Syllová, Antoš, Kysela. Vlastní zápisky z jejich příspěvků mi sloužily jako hlavní inspirace k sepsání celé práce.

Pro podkapitolu zabývající se pravomoci prezidenta jmenovat ústavní soudce jsem čerpal především ze stanovisek „European Commission for Democracy through Law“ známou spíše jako Venice Commission (dále Benátská komise), která poskytuje právní poradenství a doporučení členským státům Rady Evropy ve věcech ústavního práva, základních lidských práv a demokratického fungování státu. Také doporučuje v Evropě již osvědčenou ústavní praxi dalším státům, které prochází zásadní změnou státního uspořádání směrem k demokracii. Jejími členy jsou uznávaní univerzitní profesori a soudci ústavních či nejvyšších soudů.

2. ÚSTAVNÍ SYSTÉM ČESKÉ REPUBLIKY

Ústavní systém na českém území prošel složitým historickým vývojem. Po rozpadu několik staletí vládnoucí habsburské monarchie mohla vzniknout samostatná Československá republika, která založila princip parlamentní demokracie.¹ Ta byla posléze zasažena druhou světovou válkou a vznikem nacisty ovládaného Protektorátu Čechy a Morava trvajícím od roku 1939 do kapitulace Německa. Po skončení války se extrém obrátil na několik desetiletí trvajícím období totalitního režimu. Po „sametové“ revoluci a následném rozdělení Československa bylo zapotřebí vytvořit novou ústavu samostatné České republiky.

Ústava 1/1993 Sb. (dále Ústava ČR) „*položenou na jiných, zcela demokratických základech... i fungující moci zákonodárné, výkonné a soudní, které budou vůči sobě působit jako brzdy a vyvážení.*“² Důvodová zpráva dále zdůrazňuje to, že jde o systém parlamentní demokracie, kde Parlament svým významem dominuje nad výkonnou mocí, zejména vládou, která je mu ze své činnosti odpovědná. Přesněji, v našem případě je vláda odpovědná jedné komoře Parlamentu - Poslanecké sněmovně dle čl. 68 odst. 1 Ústavy ČR.

Zdrojem veškeré státní moci je lid a vykonává jí prostřednictvím moci výkonné, zákonodárné a soudní. Systém funguje na základě teorie dělby moci. Hlavním smyslem je, aby nikdo nemohl rozhodovat na základě neomezené moci a libovůle. Orgány moci výkonné jsou prezident a vláda. Jejich vzájemný vztah není založen na nadřízenosti či podřízenosti, ale vzájemném vyvážení a koordinaci tj. teorie brzd a rovnovah. Soudní moc je vykonávána soudy nezávislými na moci výkonné, ale nepřímo závislými na moci zákonodárné. Zákonodárná moc patří Parlamentu. Pro naplnění všechny principů dělby moci je předpokladem svobodná soutěž politických stran a rovnost přístupu každého k výkonu veřejných funkcí, ale zároveň neslučitelnost některých funkcí.³ Rychetský: „*V parlamentní demokracii neexistuje nejvyšší orgán státní moci.*“⁴

Výslovně Ústava ČR nikde neuvádí, že Česká republika je parlamentní republikou, avšak obsahuje prvky, které ji jednoznačně řadí mezi parlamentní

1 MALÝ, *Rozchod s Ústavně právní kontinuitou a tradicí rakouské ústavnosti*, 2010 str. 23-35

2 Důvodová zpráva k Ústavě ČR

3 Typicky hlava státu, předseda vlády, soudce

4 Poznámka ze semináře

systémy a i z výkladu jednotlivých ustanovení vyplývá tato forma. Česká právní teorie se v zásadě shoduje s tímto tvrzením např. Šimíček⁵: „Z dalších ustanovení plyne, že se jedná o parlamentní republiku (nikoliv o republiku prezidentskou, neoprezidentskou, smíšenou apod.)“ Nicméně český parlamentní systém má v sobě určitou specialitu. Je označován například jako *modelově osobitý*⁶, což je odvozováno z prezidentovi zvláštní odpovědnosti dle čl. 65 odst. 2 Ústavy ČR a především z jeho možnosti v některých případech konat díky samostatným nekontrasigovaným pravomocem (k tomu dále v kapitole Pravomoci prezidenta).

České státní uspořádání nemůže být označeno jako „*polo- prezidentský*.“ režim, protože v takovém systému má prezident vliv nejen na sestavení vlády, ale disponuje i pravomocemi, které mohou přímo ovlivňovat vládní politiku nebo jí dokonce tvořit. Někomu by možná mohl zmást čl. 64 odst. 3 Ústavy ČR, kde jsou dána prezidentovi práva účastnit se schůzí vlády, vyžádat si od vlády a jejich členů zprávy a projednávat s nimi otázky, které patří do jejich působnosti. K tomu je však nutné dodat, že nemá právo na udělení přednostního slova na schůzi vlády, odlišně od práva účasti na schůzi komor Parlamentu, kde mu Ústava přednostní slovo přiznává. Na rozdíl od prvorepublikové úpravy schůzi vlády řídí její předseda, ne prezident.⁷ V praxi na ní pravděpodobně nebude prezidentu slovo odpíráno, aby mohl vykonat výše zmíněná ústavní práva.⁸ Přesto jeho přítomnost na schůzích vlády je čistě formální záležitostí. Vláda nemá žádnou povinnost řídit se jeho příspěvky ať mají jakoukoliv důležitost. To však nemusí platit o resortu zahraniční politiky, kde určitá kooperace musí fungovat.

Dle mého názoru prezident nemá z Ústavy ČR danou možnost ovlivňovat vnitrostátní politiku vlády a tak nemohu souhlasit se zařazením mezi „*polo- prezidentské režimy*“⁹ nebo „*parlamentně-prezidentské*“¹⁰ na což lze občas narazit v zahraniční literatuře. Faktem ovšem je, že prezident republiky je zařazen do Hlavy III. Ústavy ČR společně s vládou mezi orgány výkonné moci. V odst. 1 čl. 54 je prezident označen za hlavu státu. Vrcholným orgánem moci

5 ŠIMÍČEK a kol., *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 25

6 BLAHOŽ, J.; BALAŠ, V.; KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*, 2011, str. 111

7 Viz. Kapitola Odkaz první republiky

8 VYHNÁNEK viz. ŠIMÍČEK a kol., *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 792

9 SCHWEISFURTH, ALLEWELDT, *New Constitutional Structures in Central and Eastern Europe*, 1998 str. 325-326

10 SALAMUN, *The Laws on the Organization of the Administration in Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: A Comparative Analysis in the Context of European Integration*, 2007 str. 281

výkonné je však vláda dle čl. 67 odst. 1. Toto zařazení znamená, že zde existuje model „*limitovaného exekutivního dualismu*.“¹¹ Což je typické pro parlamentní systémy (dále např. Rakouska, Německa, Itálie) a vyznačuje se větší či menší měrou autonomie hlavy státu a vlády. Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci a přísluší jí vedení a řízení státní správy nebo viz Kysela: „*vládě, přísluší z funkcí výkonné moci vše, co podle ústavních nebo běžných zákonů nepřísluší prezidentu republiky*“¹² To by naznačovalo, že vláda omezuje prezidenta v jeho konání, avšak tento vztah v rámci moci výkonné je koncipován jinak. Ústavodárce usoudil, že je vhodné vyčlenit některé pravomoci do působnosti prezidenta v rámci zachování dělby moci. Není žádoucí, aby o některých záležitostech rozhodovala sama vláda ať už pro jejich symboliku nebo ústavní důležitost.¹³ Právě to, že prezident disponuje v určitých oblastech výlučnými pravomocemi, přispívá k vnímání jeho pozice jako silnější a přináší to právě onen prvek speciality, modelové osobitosti do české parlamentní formy vlády.

2.1 Prezident

Pravomocem prezidenta jako celku se věnuji v další třetí kapitole této práce. Zde uvádím základní charakteristiku jeho postavení v parlamentním systému ČR.

Prezident je hlavou státu. Ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. vešla v platnost přímá volba prezidenta a nahradila dosavadní volbu nepřímou, když o zvolení prezidenta hlasovaly obě komory Parlamentu na společné schůzi. Ve volbách má právo volit každý občan starší 18 let v tajném hlasování na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.¹⁴ Zvolen prezidentem může být pouze občan volitelný do Senátu. Kandidát na prezident může vzejít buď na základě iniciativy zákonodárců, kdy navrhnout kandidáta může skupina dvaceti poslanců nebo deseti senátorů. Druhou možností je, aby kandidáta navrhli sami občané, k tomu je zapotřebí návrh petice, kterou podpoří alespoň 50 000 dalších petentů. Samotná volba je upravena jako dvoukolový systém, kdy v první kole může být zvolen kandidát, který získá nadpoloviční většinu všech platných hlasů,

11 KLOKOČKA. Ústavní zřízení evropských států: (srovnávací studie), 1996, str. 360

12 KYSELA viz NOVÁK. *Postavení hlavy státu v parla. a poloprez. režimech*, 2008, str. 238

13 Tamtéž str. 238

14 Platí i pro další volby do Senátu, Poslanecké sněmovny, obecních a krajských zastupitelstev a referendum

pokud takový kandidát z prvního kola nevzejde, do druhé kola postupují alespoň dva kandidáti, kteří získali v kole prvním nejvyšší počet hlasů. Funkční období prezidenta je pětileté¹⁵ a nikdo nesmí být zvolen více než dvakrát po sobě. Ze svého úřadu je prezident neodvolatelný.¹⁶ Zkušenosti z nepřímé volby ukazují, že prezident má velkou šanci obhájit svoji funkci. V kapitole „Vliv přímé volby na postavení prezidenta“ upozorňují i na vliv efektu přímé volby na možnost znovuzvolení u prvního přímo voleného prezidenta.

Prezident republiky je ze své funkce neodpovědný. Není možné ho po dobu výkonu funkce zadržet, trestně stíhat a ani stíhat pro přestupek či jiný správní delikt ve správní řízení. Prezident je tedy nestíhatelný a má materiální imunitu.¹⁷ V čl. 65 odst. 2 Ústavy ČR je upravena výjimka z neodpovědnosti, ústavně-politická odpovědnost prezidenta¹⁸, podle které může být stíhán pro velezradu nebo pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. Při případném porušení by řízení s prezidentem vedl Ústavní soud na základě návrhu ústavní žaloby Senátu podané se souhlasem Poslanecké sněmovny. Před přijetím ústavní novely o přímé volbě prezidenta mohl být stíhán na pouze základě usnesení Senátu o ústavní žalobě. Novela Ústavy ČR o přímé volbě prezidenta tento proces ztížila, nyní je třeba souhlasu třípětinové většiny přítomných senátorů a současně musí Poslanecká sněmovna s touto žalobou vyslovit souhlas. Je navíc nutné schválení třípětinovou většinou všech poslanců. Na ústavně-právním semináři téměř všichni přednášející tuto úpravu označili jako neprůchodnou.

K neurčitému pojmu velezrady. Pod tímto pojmem se rozumí jednání prezidenta, které směřuje proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu.¹⁹ Novela dále rozšířila důvody o pojmy hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, což dává možnost širšího výkladu. Jelikož nejsou tyto pojmy nijak konkrétně definovány spočívalo by na posouzení Ústavního soudu, zda to či ono jednání, naplňuje výše zmíněné důvody. Ústavněprávní sankce, které „*mohou*“ být prezidentu uloženy jsou ztráta

15 Dle čl. 10 ústavního zákona č. 110/1998 Sb.: „Jestliže po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podmínky...neumožní konat volby ve lhůtách, které jsou stanoveny pro pravidelná volební období, lze zákonem lhůty prodloužit, nejdéle však o šest měsíců.“

16 S výjimkou sankce za velezradu, je možná ztráta funkce

17 FILIP viz ŠIMÍČEK a kol., *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 797

18 BLAHOŽ, BALAŠ, KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 2011 str. 147

19 Dle zrušeného § 96 Zákona o Ústavním Soudu, nyní v přímo v Ústavě v čl. 65 odst. 2

prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt.

Považuji za důležité zmínit zásadní postavení prezidenta při sestavování a ukončování činnosti vlády. Právě pravomoci ve vztahu k vládě, dělají z prezidenta významného ústavního činitele, který má možnost v určitých situacích ovlivňovat politické uspořádání. Jmenování předsedy vlády hlavou státu je obvyklou pravomocí v parlamentní formě vlády.²⁰ Prezident sice není hlavním představitelem vlády, ale může mít silný vliv na její celkovou podobu, především tím, že jmenuje předsedu vlády. Je zažita zvyklost, že prezident jmenuje předsedou vlády po volbách předsedu vítězné politické strany. Ovšem, měl by také reflektovat i celkový volební výsledek např. pokud dají některé nevítké strany předem najevo, že spolu dokáží sestavit koaliční vládu. Prezident by tak měl jmenovat toho, kdo je schopen sestavit takovou vládu, která by mohla být úspěšná při hlasování o důvěře v Poslanecké sněmovně. To znamená, že prezident nemusí po volbách nutně jmenovat předsedu vítězné politické strany. V roce 2010 vyhrála volby do Poslanecké sněmovny ČSSD pod vedením Jiřího Paroubka, ale prezident Václav Klaus jmenoval předsedou vlády vedoucího představitele „vítězné většiny“ Petra Nečase z ODS, který se dohodl na podpoře s ostatními stranami zvolenými do Poslanecké sněmovny. Prezidentovi by neměla být tolerována absolutní volnost rozhodnutí v této věci, měl by se řídit výsledky voleb do Poslanecké sněmovny. Avšak ústavní praxe není jednotná. Prezident se může zachovat rozdílně po proběhlých volbách či v průběhu volebního období. Ukázalo se, že je čistě na prezidentovi koho jmenuje, v případě, že je vládě vyslovena nedůvěra v průběhu volebního období. To jak dlouho může vládní posty držet vláda bez důvěry Poslanecké sněmovny jsme viděli, když prezident Miloš Zeman „sestavil“ úřednickou vládu pod vedením Jiřího Rusnoka po pádu Nečasovy vlády v polovině roku 2013.

Zatímco v případě jmenování předsedy vlády lze považovat prezidentovu pozici za silnou, v případě jmenování dalších členů je vázán návrhy předsedy vlády. Prezident může kandidáta vetovat, ale nemůže jmenovat nikoho, kdo mu nebyl předsedou vlády navržen. Stejně tak nemůže donutit předsedu vlády navrhnout jinou osobu, pokud na ní stále trvá. Je však možné, aby v procesu vyjednávání o vládě prezident doporučil jmenování určité osoby s níž předseda

20 KYSELA viz. NOVÁK. *Postavení hlavy státu v parla. a poloprez. režimech*, 2008, str. 247

vlády může a nemusí souhlasit.²¹

Člena vlády musí prezident odvolat na návrh předsedy vlády dle čl. 74 Ústavy ČR. Prezident v této věci nemá žádné uvážení, i přestože tato pravomoc nevyžaduje kontrasignaci. Může se pokusit zhostit smírčí role a jednat s předsedou vlády a daným ministrem, ale pokud předseda nevezme svůj návrh zpět měl by ministra bezodkladně odvolat. Tento akt nemusí být navíc nijak odůvodněn.²² Předseda vlády může člena vlády odvolat kdykoliv bez udání konkrétního důvodu.

Prezident vystupuje v řadě rolí, které se často překrývají a jeho postavení tak není jednoznačné. Někdy můžeme jeho jednání považovat za akt orgánu moci výkonné, které je přezkoumatelné ve správním řízení. Při politických rozhodnutích je naopak přezkum vyloučen. Jindy je garantem nezávislosti a v pozici moci neutrální. Plní také roli reprezentanta státu. Jeho postavení je také přímo závislé na aktuální politickém prostředí, příslušnosti k politické straně nebo vztahu s předsedou vlády.²³

2.2 Vláda

Postavení vlády plně odpovídá zásadám parlamentní formy vlády.²⁴ Vláda je nejvyšším orgánem výkonné moci. Je kolegiálním orgánem. Rozhoduje ve sboru. K přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů vlády. Není stanoveno, kolik členů má vládu tvořit, to je v zásadě politickým rozhodnutím předsedy vlády. Skládá se z předsedy vlády, místopředsedů a ministrů.²⁵ Jak bylo zmíněno v předchozí části, prezident republiky jmenuje předsedu vlády a na jeho návrh jmenuje a odvolává jednotlivé ministry. Předseda také prezidentovi navrhuje jakým ministerstvem má pověřit konkrétního člena vlády. Předseda vlády stojí v jejím čele, organizuje její činnost a vystupuje pod jejím jménem.

Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně. Pokud je vláda jmenována musí do 30 dnů předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry. Pokud takto jmenovaná vláda nezíská důvěru, prezident disponuje ještě

21 Tamtéž str. 248

22 MOLEK viz. ŠIMÍČEK a kol., *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 873

23 KYSELA viz. NOVÁK. *Postavení hlavy státu v parla. a poloprez. režimech*, 2008, str. 252

24 BLAHOŽ, BALAŠ, KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 2011 str. 168

25 čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR

druhým pokusem na jmenování předsedy vlády. Pokud ani jeho vláda nezíská důvěru, prezident jmenuje při třetím pokusu předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. Pokud ani při třetím pokusu nedojde k vyslovení důvěry, je tato situace jedním z důvodů pro rozpuštění Poslanecké sněmovny dle čl. 35 odst. 1 písmeno a). Toto omezení zabraňuje nekonečné libovůli prezidenta v této věci a myslí i na politický pat vzniklý po volbách. Kdykoliv v průběhu volebního období může Poslanecká sněmovna vyjádřit nedůvěru vládě a stejně tak vláda může předložit žádost o vyjádření důvěry, pokud si chce ověřit svou podporu mezi poslanci. Návrh na vyjádření nedůvěry musí být podán písemně alespoň 50 poslanci.

Pokud je vládě zamítnuta žádost o vyslovení důvěry nebo jí je vyslovena nedůvěra vláda je povinna podat demisi do rukou prezidenta republiky. Také musí podat demisi vždy po první ustavující schůzi po volbách do Poslanecké sněmovny.

Vláda disponuje všeobecnou výkonnou a nařizovací mocí.²⁶ Ústavou ani zákonem není vymezen rozsah její pravomoci, ale fakticky je omezena tím, že nemůže vykonávat ty pravomoci, které jsou svěřeny jiným ústavním orgánům²⁷, tedy z principu nemůže vykonávat moc zákonodárnou, soudní a kontrolní. Všeobecnou působností se rozumí, že její věcná působnost zahrnuje všechna odvětví státní správy. Dle čl. 78 Ústavy ČR je vláda oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Nařízení vlády musí formálně i materiálně provádět konkrétní zákon, v úvodní větě nařízení musí být odkázáno k jakému zákonu je nařízení vydáváno.²⁸ Skrze svou moc realizuje vládní politiku.

2.3 Parlament

Parlament České republiky je tvořen dvěma komorami. Dolní komorou- Poslaneckou sněmovnou a horní komorou- Senátem. Členi obou komor jsou volenými politickými reprezentanty lidu. Dolní komora je volena občany ve 14 krajských volebních obvodech na základě poměrného volebního systému, kdy pro přidělení mandátů musí politické uskupení získat ve volbách alespoň 5% hlasů. Do horní komory jsou senátoři voleni v 81 jednomandátových obvodech na

26 BLAHOŽ, BALAŠ, KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 2011 str. 169

27 Např. prezidentu republiky

28 SUCHÁNEK viz. ŠIMÍČEK a kol., *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 891

základě dvoukolového většinového volebního systému, kdy vítězí kandidát, který získá nadpoloviční počet hlasů. Pokud takový kandidát není zvolen v první kole, postupují do druhého kola dva kandidáti s nejvyšším počtem hlasů.

Poslanecká sněmovna se skládá z 200 poslanců volených na dobu čtyř let. Poslancem může být zvolen občan ČR, který je starší 21 let a má aktivní volební právo. Senát se skládá z 81 senátorů volených na šest let. Do Senátu může být zvolen každý občan ČR starší 40 let s volebním právem. V plénu Senátu se obměňuje každé dva roky jedna třetina tj. 27 senátorů. Senát tak funguje na rozdíl od Poslanecké sněmovny jako trvalá instituce s kontinuální obnovou, která nemůže být rozpuštěna.

K společným pravomocem obou komor Parlamentu. Obě komory přijímají ústavní zákony dle čl. 39 odst. 4, ratifikují mezinárodní smlouvy dle čl. 10a, které přenáší část národní suverenity na nadnárodní organizaci či instituci, ratifikují smlouvy, které upravují práva povinnosti osob, spojenecké, mírové a politické smlouvy²⁹, smlouvy, kterými vzniká ČR členství v mezinárodních organizacích, smlouvy hospodářsky všeobecné povahy³⁰ a smlouvy o dalších věcech vyhrazených zákonem. Dále např. vyhlášení válečného stavu či vyslání ozbrojených sil, vyslovují souhlas s pobytem cizích vojsk.

Mezi ústavní pravomoci Poslanecké sněmovny patří možnost vyslovit důvěru či nedůvěru vládě dle čl. 68 odst. 3 a čl. 71 a čl. 72. odst. 1. Navrhovat prezidentu republiky ke jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu. Dle čl. 30 odst. 1 může zřídit vyšetřovací komisi pro vyšetření věci veřejného zájmu. Dle čl. 65 odst. 2 vyslovuje souhlas s ústavní žalobou proti prezidentu republiky.

Senát zaujímá pozici strážce Ústavy, když bez jeho souhlasu nelze schválit ústavní a volební zákony. Jeho silnou kompetencí je nutné vyslovení souhlasu se jmenováním Ústavních soudců. Bez souhlasu Senátu nelze stíhat ústavního soudce a jakmile jednou zamítne návrh je stíhání navždy vyloučeno. Navrhuje také ústavní žalobu proti prezidentu republiky. Jeho další ústavní ochrannou funkcí je, že pokud dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny, Senát je oprávněn přijímat na návrh vlády zákonná opatření, která nesou odkladu a vyžadovaly by jinak

29 Např. o neútočení

30 Způsobují ekonomický dopad na několik resortů

přijetí zákona.

2.4 Odkaz první republiky – T.G. Masaryk

Za vznik samostatného státu vděčíme T.G. Masarykovi. Byl vůdčí osobností revoluční doby a jeho názory a znalosti měly podstatný vliv na konečnou podobu Ústavní listiny z roku 1920. Jeho osobní vliv byl stěžejním faktorem, díky kterému vydobyl prezidentskému úřadu silné postavení. Díky Masarykovi byla prezidentovi svěřena řada oprávnění a pravomocí, které by pravděpodobně jinak zahrnuty nebyly, ale zároveň nastartoval určitou dnes již tradiční konkurenci mezi prezidentem a vládou. I přestože byl jako prezident respektován, již ze samotných úvah o tvorbě ústavy vyplývá mírný názorový rozpor na to, jakou roli by měl zaujmout prezident v nově vznikajícím státě. Tento moment považují za důležitý z hlediska vymezení toho, jak vnímat dnešní pozici prezidenta. Karel Kramář se stal předsedou vlády a T.G. Masaryk byl zvolen prezidentem, proto spolu museli navázat politický dialog. Střet mezi Kramářem a T.G. Masarykem jsem ověřil na základě jejich vzájemných dopisů.

Co se týče postavení prezidenta, předmětem diskuze byly především pravomoci prezidenta, vztah k vládě a zákonodárnému sboru, tehdejšímu Národnímu shromáždění. „*Mně je nemilé, že vláda o fundamentálních věcech nemá jasnosti a cíle; Vaše nepřítomnost a Benešova moc jsou na vině. Problém Němců a minorit, problém Rusínska, problém socializace, základy ústavy (postavení prezidentovo) – vůbec směr a cíl naší politiky vnější a vnitřní není upřesněn, ustálen.*”³¹

2.4.1 Prozatímní ústava 1918 a Ústavní listina 1920

Prozatímní ústava, zákon č. 37/1918 Sb. rozhodně nevypadala podle Masarykových představ. Tento základní první ústavní dokument neobsahoval vůbec žádné pravomoci prezidenta vzhledem ke vztahu s vládou a v zásadě mu pouze určil reprezentativní funkci. Pravomoci v § 10 Prozatímní ústavy svěřovali prezidentu pouze tyto pravomoci: a) zastupuje stát navenek, b) je nejvyšším velitelem vojska, c) přijímá vyslance; d) vypovídá podle usnesení Národního

31 Dopis T.G. Masaryka K. Kramářovi z 2. května 1919, BÍLEK. *Korespondence T.G. Masaryk -Karel Kramář.* str. 361-362

shromáždění válku a předkládá mu sjednaný mír ku schválení; e) jmenuje důstojníky, státní úředníky a soudce počínaje VI. třídou hodnostní nahoru, f) má právo prominouti nebo zmírniti tresty i právní následky trestného činu, odsouzení nebo trestu, jakož i naříditi, aby trestní řízení nebylo zahájeno, anebo zahájené trestní řízení aby bylo zastaveno. Ke všem vládním úkonům prezidenta musel být opatřen spolupodpis příslušného odpovědného člena vlády. Dále měl prezident právo suspenzivního veta dle § 11, kdy prezident mohl zákon usnesený Národním shromážděním vrátit do osmi dnů po usnesení k novému projednání.

Svůj negativní postoj k podobě této Ústavy vyjádřil v jednom z dopisů určených Karlu Kramářovi: „...ústavní (paragrafy) o mém postavení jsou takového rázu, že vlastně *ex officio* nemohu s ministry a vůbec s nikým ani mluvit! Je to divný dokument ta prozatimní ústava a charakteristický symptom tehdejší politické situace doma.“³² Masaryk vyjadřoval nespokojenost s pravomocemi, které mu svěřily pouze slabou roli a s Kramářem dále polemizoval například nad tím jakou formou by prezident měl jednat s jednotlivými ministry. Přestože Masarykovi nebyla formálně svěřena pravomoc jednat s členy vlády, zval si je k neformálním jednáním. Masarykovy snahy nebyly motivovány dychtěním po moci. Je pravdou, že plánoval být aktivním prezidentem, nejen reprezentantem např. po návratu ze zahraničí se pokusil posílit svou pozici a zavést novou tradici prezidentských *poselství*.³³

Ztotožňuji se s Bártou, který nesouhlasí s názory, které se v literatuře často objevují. Masaryk si dle nich přál silného prezidenta po vzoru USA, který by měl podstatný vliv na sestavení i politiku vlády, což je pravděpodobně prezentováno na základě toho, že Masaryk byl inspirován americkou ústavou a spolupracoval s americkým prezidentem Wilsonem³⁴. Tyto argumenty jsou skutečně zjednodušující. Masaryk se jasně vyjádřil např.: „*Na cara si nechci ani hrát, natož jím být; teď mně dali větší moc, a budu ji tedy vykonávat. Psal jste hned tuším v prvním listu, že americký systém pokládáte za největší neštěstí a že proti tomu vystoupíte s největší energií: pokládáte ústavní novelu za ten americký*

32 Dopis T. G. Masaryka K. Kramářovi z 22. dubna 1919, BÍLEK. *Korespondence T.G. Masaryk -Karel Kramář*. str. 351-352

33 QUAGLIATOVÁ; *Karel Kramář a Tomáš Garrigue Masaryk ve svých dopisech z let 1918-1936* str. 85

34 BÁRTA, *Pravomoci prezidenta v československé ústavě*, 2010 str. 87

*systém? Pro všechny případy konstatuji, že jsem nijak nevsahoval, to je rozhodnutí poslanců samých. Já jsem ústavnímu výboru podal přiložený návrh; vidíte z něho, že mně šlo jediné o možnost ústavního styku s vládou. Politiku jsem zásadně ponechával rozhodnutí poslanců.*³⁵ Tím reagoval na novelizaci Prozatímní Ústavy, která částečně reflektovala Masarykovy představy a vedla k posílení pravomocí prezidenta. Ústavní vývoj směřoval od vlády parlamentu podobné švýcarskému modelu k parlamentní republice podobné tehdejší Francii.³⁶ S klasickou dělbou moci, založenou na odpovědné vládě, neodpovědném prezidentovi.

Prozatímní ústava se dočkala novelizace v podobě zákona č. 271/1919 Sb. z 23. května 1919; která prezidentu svěřila v § 10a právo být přítomen a předsedat schůzím vlády, vyžádat si od vlády a jednotlivých členů písemnou zprávu o každé věci, která záleží do jejich působnosti a taktéž získal i právo pozvat vládu nebo člena vlády na poradní schůzku. Další podstatným doplněním bylo formální zahrnutí institutu *poselství* v § 10b, tedy práva podávat „*občas*“ ústní nebo písemné zprávy Národnímu shromáždění o stavu republiky a doporučovat mu k úvaze opatření, která pokládá za nutná a účelná. Což mu dávalo mimo jiné i právo vstupu do sněmoven.³⁷ Za zmínku také stojí, že poprvé zde se objevilo právo prezidenta sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy. Smlouvy obchodní, smlouvy, ze kterých pro stát nebo občany plynula jakákoliv břemena majetková osobní, vojenská a dále i smlouvy týkající se státního území, vyžadovaly ke sjednání souhlas Národního shromáždění. Toto ustanovení pochází z ústavních zákonů z roku 1875 francouzské třetí republiky a stalo se základním zdrojem české a československé právní úpravy až do současnosti.³⁸ Dále byla prezidentovi prodloužena lhůta, do které může využít svého práva suspenzivního veta vůči zákonu přijatého národním shromážděním z 8 na 14 dní.

Ovšem tou nedůležitější pravomocí, která byla prezidentovi novelou svěřena byla pravomoc jmenovat vládu a její členy. V § 14, který stanovil, že moc výkonná a nařizovací přísluší vládě, jehož předsedu a členy -ministery jmenuje a

35 Dopis T.G. Masaryka K Kramářovi z 8. června 1919, BÍLEK. *Korespondence T.G. Masaryk -Karel Kramář*. str. 380-381

36 PAVLÍČEK. *Ústavní listina a československá státní idea*, 2010, str. 39

37 WEYR F.; NEUBAUER Z. *Ústavní listina Československé republiky: její znění s poznámkami*. 1931. str. 46

38 SYLLOVÁ. Vliv přímé volby na celistvost zahraniční politiky České republiky, str. 43-52

propouští prezident republiky. Tato pravomoc je stěžejní v nastavení dělby moci ve vztahu prezidenta s vládou. Prezident tak mohl přímo určovat, kdo bude členem vlády a zároveň člena pověřoval k řízení konkrétního rezortu.³⁹ Na první pohled by se mohlo zdát, že prezident mohl jmenovat a propouštět - odvolávat dle svého uvážení. § 16 stanovil, že Národní shromáždění může kdykoliv vyslovit vládě nedůvěru a dále pokud byla vyslovena nedůvěra musela vláda podat demisi do rukou prezidenta. Prezident měl sice silný vliv na složení vlády, ale musel vést takový dialog s politickou reprezentací, a v zásadě musel věnovat takovou vládu, které nebude hrozit vyslovení nedůvěry. Tento systém dovoľoval prezidentovi být činným aktérem při sestavení vlády, ale byl zachován i dostatečný vliv parlamentu.⁴⁰

Avšak tato Prozatímní ústava byla, jak její název naznačuje, přechodným řešením a nebyla stvořena pro dlouhodobé fungování. Finálním produktem doby byla Ústavní listina Československé republiky č.121/1920 Sb. Ta byla stejně jako předchozí novelizace silně ovlivněna ústavními zákony třetí francouzské republiky. Ústavní postavení prezidenta bylo mnohem silnější.⁴¹ Pavlíček říká, že i po rozšíření výčtu pravomocí, nezbytnost kontrasignace všech prezidentových aktů příslušným členem vlády, který za ně odpovídal, činilo jeho ústavní postavení slabým.⁴² Avšak silná role prvního prezidenta Masaryka i dalšího prezidenta Beneše způsobila, že se nedostali do rozporu s Národním shromážděním. V důležitých politických otázkách panovala mezi prezidentem a parlamentní většinou shoda. Herc dodává, že: „*proto se nikdy nemohla vyvinout zvyklost, podle které by prezident republiky vždy musel akceptovat vůli parlamentu. Naopak se respektovalo, pokud měl prezident výhrady k návrhu vlády, a to přesto, že sám na rozdíl od ní nebyl odpovědný z funkce a veškeré jeho akty vyžadovaly kontrasignaci ke své platnosti.*“⁴³

Národní shromáždění projevilo úctu Masarykovi za veškerou práci, kterou pro stát udělal tím, že v § 58 Ústavní listiny 1920 stanovilo, že: „*Nikdo nemůže býti více než dvakráte po sobě zvolen. Kdo byl prezidentem po dvě, po sobě jdoucí*

39 BÁRTA, *Pravomoci prezidenta v československé ústavě*, 2010, str. 91

40 Tamtéž 92

41 HERC viz RYCHETSKÝ a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*. komentář. Wolters Kluwer str. 530

42 PAVLÍČEK. *Ústavní listina a československá státní idea*, 2010, str. 39

43 HERC viz RYCHETSKÝ a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*. komentář. Wolters Kluwer str. 530

volební období, nemůže opět zvolen býti, dokud od skončení posledního období neuplyne sedm let; ustanovení toto nevztahuje se na prvního presidenta československé republiky.“ Jak bylo řečeno ve zprávě Ústavního výboru k nové Ústavě: *„on zůstane naším presidentem až do smrti.“*

Návrh nové finální Ústavy, měl za cíl být pevným základem pro vývoj státu. Tvůrci si uvědomovali, že nastane doba, kdy Masaryk již prezidentem nebude moci být. Bylo nutné stanovit jasné postavení a pravomoci hlavy státu. Přesto nebylo za cíl omezit Masaryka v jeho postavení a pravomocích. Tvůrci měli na paměti především předchozí vládu Rakousko-Uherské monarchie.⁴⁴ Návrh se soustředil na vyvážení dělby mocí, tak jeden ústavní činitel nemohl svou moc zneužívat. Tato finální podoba by dle mého názoru mnohem více snesla porovnání s polo-prezidentským režimem než Ústava ČR.

Závěrem k této historické části. Prezident Masaryk nebyl motivován touhou po moci ani snahou dosadit na určitá místa „své“ lidi. Chtěl bych aktivním prezident s možností konat např. v souvislosti s vládou, což nakonec prosadil. Vyzdvihl bych tu skutečnost a na základě dostupné korespondence, soudím, že Masaryk byl skutečně prezident budovatel. Když se podívám na jakých pravomocích mu záleželo, jelikož se v o nich zmiňuje v dopisech s Kramářem hned několikrát. Zajímal o hlavně o to, aby mohl apelovat na Národní shromáždění svými prezidentskými poselstvími a dále formálně moci jednat s vládou a radit se s ní. Z pohledu tehdejší doby, kdo jiný by měl mít právo podílet se na politice budování státu než právě první prezident, díky kterému celý stát mohl vzniknout. A je dobře, že mu tehdejší politická reprezentace vyhověla. Co je dále patrné, řada ustanovení o pravomocích z Ústavní listiny byla přejata do současné Ústavy ČR.

2.5 Vliv přímé volby na postavení prezidenta

Přímá volba hlavy státu byla během historie předmětem diskuzí i řady konkrétních návrhů, jimi se však nechci zabývat neboť přímá volba je již součástí Ústavy ČR. V současné době jsme již za polovinou funkčního období prvního přímého prezidenta Miloše Zemana, proto je již možné zhodnotit efekt, který přineslo zavedení této přímé volby. Samozřejmě je diskutabilní posuzovat vliv dle

⁴⁴ Zpráva Ústavního výboru k návrhu Ústavní listiny 1920

zatím jednoho zvoleného prezidenta. Je otázkou, zda-li by se nepřímo volený Miloš Zeman choval jinak než přímo volený Miloš Zeman, ale i na toto se pokouším částečně odpovědět.

Myslím si, že je dobré zmínit jaké důsledky z teoretického hlediska přímá volba způsobuje. Jak vyplývá z důvodové zprávy k uvozoovacímu zákonu k Ústavní listině 1920 i prvorepublikový ústavodárci museli zvolit mezi nepřímou a přímou volbou.⁴⁵ Nakonec se z několika podstatných důvodů rozhodli pro volbu nepřímou: „*Návrh přiklonil se k systému voleb nepřímých a to jednak proto, aby bylo navázáno na dosavadní právní stav, jednak z důvodů účelnosti, aby volba presidentova byla co možná zjednodušená, aby jeho volení nebylo po případě zdrojem neklidu v národě.*“ Obavy se tedy ani tak netýkaly silného postavení prezidenta na základě zvýšené legitimity získané přímou volbou lidu, to bylo bráno spíše jako pozitivní efekt: „*Uznává se, že výhoda přímých voleb záleží v posílení moci presidentovy, který takto opíraje se o důvěru celého národa, tvoří jako šéf moci výkonné žádoucí protiváhu proti moci zákonodárné. Kromě toho přímé volby lidem jsou bližší bezprostřední demokracii...*“ Mám za to, že tehdejší jediný možný kandidát na prezidenta, žádnou zvýšenou legitimitu nepotřeboval a i na základě tehdejší analýzy způsobu voleb se to nejevilo jako často používané řešení.

Co bych zdůraznil je však zmíněný „*neklid v národě*“ jako důsledek přímé volby. K tomu zmíním, proč není vhodné zavést přímou volbu v době porevoluční, tedy jak v době přijímání Ústavní listiny 1920 tak i po „*sametové*“ revoluci. V horkých porevolučních dobách přímá volba může přizvat rozpory mezi názorovými proudy, které se ve společnosti objevují. V takové době by mělo být v zájmu zajištění pokud možno smírného „*soužití*“ všech politických stran.⁴⁶ Pokud by byla zvolena osoba hlavy státu přímou volbou bez všeobecné dohody všech politických stran zastoupených v parlamentu, tak jak je zvykem na základě kvalifikované většiny, může to samozřejmě ohrozit důvěru ve vedení státu u podstatné části populace, jejíž kandidát ve volbách neuspěl, zatímco v případě volby na základě hlasů již zvolených zástupců politických stran je nutné, aby se tyto strany dohodly na konsensu, který pravděpodobně uspokojí mnohem větší část populace. Pro mě je spíše politologickou otázkou, jestli naše společnost není

45 Součástí důvodové zprávy je analýza způsobu volby v různých státech

46 BARTOLE, S. *Final remarks: The role of the Venice Commission*, pages 358, 359

stále v situaci „porevoluční“, kdy je zapotřebí zajistit smírné „soužití“ všech názorových proudů.

Dle průzkumů veřejného mínění CVVM⁴⁷ se nepřímo volení prezidenti těšili v průběhu svých funkčních období velké důvěry. Václav Havel v průběhu zažil 45-80% důvěru respondentů. Václav Klaus si stabilně držel důvěru okolo 70% respondentů, po vyhlášení amnestie získal historické minimum 26%. Zatímco přímo volený prezident Miloš Zeman měl na počátku svého zvolení podporu pouze 34% dotazovaných. Od února 2015 do února 2016 se důvěra v prezidenta pohybovala od 44- 59%, tedy na menší úrovni než u nepřímo zvolených prezidentů. Vláda, která ve stejném časové úseku v průzkumu získala 40-49%, měla v únoru 2015 vyšší důvěru než prezident, nyní má však pouze 40%.⁴⁸

Výsledky veřejného mínění potvrzují skutečnost, že přímá volba ve finále logicky rozdělí společnost na dva tábory. Dle Bartoleho, přímá volba hlavy státu z principu není nejlepší volbou pro moderní státy s dnešní pluralitní společností, přesto řada států Střední a Východní Evropy přímou volbu zvolila s cílem, že přímá volba přinese prezidenta, který sjednotí společnost a sníží vliv politických stran na volbu hlavy státu.⁴⁹ Ovšem v našem případě se tato skutečnost rozhodně nepotvrdila. Společnost je rozdělena dle mého názoru více než kdy dříve, můžeme jen hádat, zda-li je to osobou prezidenta nebo formou jeho zvolení.

Jelikož si zákonodárci uvědomovali, možnou změnu vnímání postavení prezidenta, měla jít ruku v ruce se změnou volby i změna některých pravomocí, to se však nestalo. Vláda má v Poslanecké sněmovně návrh, tisk č.506/0, který je širší novelou Ústavy ČR a reaguje i na zvýšenou legitimitu prezidenta a upřesňuje a oslabuje některé jeho pravomoci. Velmi trefně se vyjádřil k návrhu Kysela: *„Vláda není úplně ochotna z nejrůznějších důvodů vstupovat s prezidentem republiky do sporů a domnívá se, že by se možná tomu střetu politickému nebo střetu před soudem mohla vyhnout tím, že přepíšeme pravidla, ale základní problém právních pravidel je ten, že se nevynucují sama. Takže buď předpokládají, že se jim někdo dobrovolně podřídí, protože jim rozumí stejně jako tvůrci toho pravidla, vyjde mu z toho nějaký výsledek, nebo se jim nepodřídí, a*

47 ihned.cz, *Důvěra v prezidenta stoupla*, Hospodářské noviny, 6.1. 2016

48 Průzkum CVVM – Důvěra ústavním institucím v únoru 2016

49 BARTOLE, S. *Final remarks: The role of the Venice Commission*, pages 359

*pak se s ním stejně musíte dostat do sporu.*⁵⁰ Vláda chce navrhovanou ústavní novelou zpřesnit některé kompetence a vyjadřuje tím určitou neochotu jít do sporu s prezidentem viz. důvodová zpráva k návrhu: „*Hlavním cílem navrhované úpravy je zpřesnit a upravit kompetence prezidenta republiky i dalších ústavních činitelů v zájmu zachování parlamentního charakteru demokracie v České republice založené na svobodné soutěži politických stran.*“ K tomu jí dle mého názoru vede i jeden z hlavních důsledků přímé volby, ztráta vlivu politických stran na prezidenta.

Prezident prakticky ztratil, pokud není nominován politickou stranou, veškerou závislost na politických reprezentantech. Může se absolutně soustředit na působení na samotné občany, neboť to jsou ti, kteří budou rozhodovat o jeho případném znovuzvolení. Podpora prezidenta u veřejnosti, jak ukazují průzkumy, je téměř vždy vyšší než u vlády jako celku. Vláda je zatížena problémy státní politiky a je plně odpovědná za společenskou situaci v zemi, musí myslet na případné ztráty preferencí a vzhledem k tomu, že v našem systému nemá ani jedna z politických stran významnou převahu, vláda tak musí udržovat stabilitu koalice. V případných sporech tak musí mnohem více kalkulovat s tím, co by pro ní tvrdý názorový střet s prezidentem znamenal. Zatímco prezident si v aktuální pozici, a tím nemírím pouze na osobu současného prezidenta, ale i na jeho nástupce, může dovolit vyjadřovat se vůči vládní politice nevybíravě, protože to nejsou ti lidé, kteří budou rozhodovat o jeho znovuzvolení a prezident může vyhledávat slabá místa vládní politiky a tím si přiživovat podporu své vlastní osoby na úkor vlády. Toto se samozřejmě může projevit i ve sporech ústavních, nejen politických.

Nemůžu říci, že by tento stav byl vyloženě nežádoucí. V literatuře se objevuje označení prezidenta jako neutrální moci, moderátora politického dění, garanta řádu⁵¹. Vždy jsme slychali volání po neutrálním, nadstranickém prezidentovi, který za předchozí úpravy, kdy byl volen oběma komorami Parlamentu, tedy dvěma politickými tělesy nebyl příliš pravděpodobný. Za to s přímou volbou se pravděpodobnost volby neutrální osoby, ve smyslu nezávislosti na politických stranách zvýšila, viz. Volba Andreje Kisky na Slovensku.

50 Otázky Václava Moravce, ČT24, 21.2. 2016

51 VYHNÁNEK viz. ŠIMÍČEK a kol., *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 660, 661

Samozřejmě nemůžeme hovořit jakkoliv o posílení postavení prezidenta republiky pouze na základě přijetí přímé volby. V demokratické společnosti nejsou volby jediným zdrojem legitimacy. Dalším podstatným faktorem je legitimita získaná přímo z ústavy.⁵² Ústavní rámec pravomoci je dán Ústavou ČR a na nich se zatím nic nezměnilo. Ovšem nemůžeme úplně vynechat z úvahy možnou vysokou podporu veřejnosti, což vládu bude pochopitelně z výše uvedených důvodů v určitých případech limitovat při případných sporech.

Podle některých by mělo být zavedení přímé volby spojeno s posílení prezidentských pravomocí. Vláda však svůj návrh směřuje opačným směrem – oslabením – např. zavedení souhlasu Senátu se jmenováním členů Bankovní rady. Přímá volba nutně nemusí znamenat silného prezidenta. Je pravdou, že přímá volba je znak prezidentských či polo-prezidentských režimů např. USA či Francie. Přímou volbu je však volen prezident i v parlamentních republikách typu Rakouska nebo Slovenska, kde je jeho faktická role prezidenta slabší. Slovensko je navíc příkladem státu, kde změna způsobu volby nezpůsobila vychýlení moci na prezidentovu stranu.⁵³

Tuto část shrnuji tím, že žádná korelace mezi způsobem zvolení prezidenta a silou jeho pravomocí a postavením v ústavních systémech není. Viz. také Studie Parlamentního institutu⁵⁴: *„samotná existence přímé volby prezidenta není dostatečným důvodem pro konstatování výrazné odlišnosti takovéhoho ústavního systému od systému s nepřímou volbou hlavy státu. Dokonce je možné konstatovat, že země, v nichž je přímá volba prezidenta zavedena, tvoří specifickou kategorii zemí, jejichž ústavní a politické systémy by vykazovaly výrazné shody.“* Rozhodující je jakými pravomocemi prezident disponuje a především to, v jaké míře je může samostatně uplatnit, tedy nakolik musí při svých rozhodnutích spolupracovat s dalšími ústavními orgány. Dále *„Svou roli hraje také to, v jaké míře se překrývá ústava psaná a ústava faktická.“*⁵⁵ Což vyjádřil ve své zprávě k Ústavní listině 1920 i Ústavní výbor první republiky: *„Ústavní výbor je toho přesvědčen, že vhodně vymezil zákonnou pravomoc presidentovu. Jaký bude osobní vliv toho kterého prezidenta na osudy státu, záviseti bude jednak na jeho duševních a povahových vlastnostech, jednak na*

52 WAGNEROVÁ viz. ŠIMÍČEK a kol., *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 665

53 Tamtéž str. 665

54 Parlamentní institut studie – PI-1-150, 2009

55 KUDRNA. *Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let*, *Acta Iuridica* 4/2011, str. 10

ostrážitosti a schopnosti vlády a Nár. shrom. Podle úst. list. president nemá býti pouhou dekorací.“

3. PRAVOMOCI PREZIDENTA

Jak bylo řečeno v předchozích kapitolách, zdrojem legitimacy postavení prezidenta není jen způsob jeho ustavení do funkce, ale také pravomoci, které mu jsou svěřeny. Na podstatné části pravomocí prezidenta se od roku 1918 nic nezměnilo. Nejvýraznějším rozdílem v právní úpravě je absence kontrasignace u některých pravomocí, zatímco v době první republiky byl vyžadován spolupodpis ke všem vládní aktům prezidenta. V tomto ohledu tak došlo k posílení postavení hlavy státu. Faktické postavení prezidenta závisí ovšem na osobě, která vykonává funkci, zvláště pak při rozhodování a vystupování jako samostatného činitele. Jak bylo řečeno dříve, výrazné osobnosti prvních prezidentů československého státu přesahovali jejich ústavní postavení.⁵⁶ Prezidenti novodobé éry se nespokojili pouze s reprezentativní úlohou, a užívali pravomoci na hranici jejich výkladu. Nejvýznamněji asi rezonují případy odmítnutí ratifikace Lisabonské smlouvy za prezidentsví Václava Klause a jmenovací pravomoc v souvislosti s vládou. Až na výjimky se o jednotlivých pravomocích prezidenta v zásadě nevede spor, co se týče jejich svěřeni prezidentu republiky, ale spíše se odlišně vykládá jeho možnost uvážení. Jak zmiňuje Vyhnánek, intenzita diskrece se u jednotlivých pravomocí může výrazně lišit, zatímco někde prezident nemá prakticky možnost k uvážení, jinde je výkon pravomoci čistě na jeho vůli.⁵⁷ Proto i snahy zákonodárců vedly a stále vedou k upřesňování či usměrňování. V dalších kapitolách se proto budu věnovat také úpravám, které by dle mého názoru vedly k zajištění větší demokratizace a jistoty pro bezpečné fungování ústavního systému tam, kde to je považují za vhodné.

Prezident není z výkonu své funkce odpovědný, zatímco vláda je odpovědná dolní komoře Parlamentu. Kudrna zdůrazňuje, že v republice existují dvě základní pravidla. Za prvé, každý občan se může rovným způsobem ucházet o veřejné funkce. Za druhé, každý veřejný činitel je ze své funkce odpovědný.⁵⁸ K prezidentským rozhodnutím dle čl. 63 odst. 3 Ústavy ČR je vyžadován spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného ministra tj. provedení kontrasignace, čímž vláda vyjadřuje převzetí zodpovědnosti za rozhodnutí

56 SLÁDEČEK, V.; MIKULE V.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2007. str. 410

57 VYHNÁNEK viz. ŠIMÍČEK a kol., *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 662

58 KUDRNA. *Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let*, Acta Iuridica, 4/2011 str.11

prezidenta viz. níže. Avšak je určitá skupina pravomocí, o kterých ústavodárce usoudil, že by neměly podléhat vládnímu rozhodování. Je pravdou, že při výkonu většiny pravomocí z čl. 62 musí prezident kooperovat s jinými ústavními orgány, např. jmenování prezidenta nejvyššího kontrolního úřadu na návrh Poslanecké sněmovny, nebo je může vykonat jen za určitých podmínek např. rozpuštění Poslanecké sněmovny v případech stanovených v čl 35.

Ke kontrastovaným pravomocem. Těžko bychom v Ústavě hledali rozporuplnější ustanovení než ty stanovující nutnou součinnost prezidenta s vládou. Tyto konflikty jsou důsledkem dualismu výkonné moci a vyjadřují vzájemnou oboustrannou závislost, zmíněnou v kapitole „Ústavní systém ČR“. Kysela zmiňuje dvě základní možné funkce kontrastace: ověřovací a spolurozhodovací. V praxi je dnes spíše funkce spolurozhodovací. V rámci kontrastovaných jednání mohou nastat teoreticky tři varianty⁵⁹:

- 1) Iniciativa vlády, následné rozhodnutí prezidenta a kontrastace vládou
- 2) Rozhodnutí prezidenta a následná kontrastace vládou
- 3) Rozhodnutí v součinnosti s dalším orgánem, a následná kontrastace s vládou

Vláda kontrastací přebírá odpovědnost za rozhodnutí prezidenta. Z povahy věci to však považuji spíše za vyrovnaný podíl na rozhodnutí, protože vláda nemusí prezidentovi daný akt kontrastovat.

Nesouhlasím s názorem, že vláda má v kontrastovaných záležitostech poslední slovo a ztotožňuji se s Koudelkou, který říká, že předseda vlády není nadřazený prezidentovi, protože ten sice může některému prezidentovu jednání zamezit odmítnutím spolupodpisu, avšak zároveň ho nemůže k žádnému jednání donutit. Dále říká, že: „*Kontrastace je institut vázající platnost rozhodnutí hlavy státu na spolupodpis předsedy vlády, ne podrobující prezidenta vládě.*“⁶⁰

Kysela zmiňuje např. názor J. Krejčího, který zastával názor, že tím kdo rozhoduje, je politicky odpovědná vláda a hlava státu má v těchto věcech pouze symbolické postavení.⁶¹ V klasickém parlamentním systému je zvykem, že jsou kontrastovány veškeré akty prezidenta, kromě těch u kterých by to odporovalo

59 KYSELA viz. NOVÁK. *Postavení hlavy státu v parla. a poloprez. režimech*, 2008, str. 239

60 KOUDELKA, Z.; *Prezident a mezinárodní smlouvy*, Dny práva, 2009

61 KYSELA viz. NOVÁK. *Postavení hlavy státu v parla. a poloprez. režimech*, 2008, str. 239

povaze věci např. rozpuštění komory parlamentu, vetování zákona nebo jmenování předsedy vlády.

Otázka odmítnutí kontrasignace je významná především z hlediska pravomocí vnějších reprezentačních, tedy ustanovení čl. 63 odst. 1 a) prezident zastupuje stát navenek; b) sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy.

Kudrna nabízí řešení a když zdůrazňuje, že odlišná stanoviska v rámci zahraniční politiky mohou silně poškodit mezinárodní vztahy státu dalšími zeměmi: *„Uvedené pravomoci zcela jednoznačně patří mezi pravomoci kontrasignované. To znamená, že vláda má v těchto záležitostech poslední slovo. Z druhé strany však formulace Ústavy dávají prezidentovi iniciativu. Jediným východiskem, jak tuto třetí plochu překlenout, je uplatňování pravomocí prezidenta i vlády ve vzájemném souladu a na základě jejich oboustranného sebeomezení. Protichůdná stanoviska mohou pouze poškodit stát a jeho mezinárodní pozici. Ačkoliv vláda může zablokovat jakékoliv rozhodnutí prezidenta v mezinárodních záležitostech, nemá zároveň žádný nástroj, jak prezidenta donutit přijmout její stanovisko předem. Jednoduše, prezident v těchto věcech není pouze „tím druhým“. Takový výklad stávající text Ústavy neumožňuje.“⁶²*

Je rozdíl mezi nekontrasignací z politického či právního důvodu.⁶³ Zatímco v případě, že je možný prostor k diskreci, hlava státu a vláda se musí na daném aktu dohodnout. Pokud se jedná o právní kontrasignaci jedná se spíše pouze o kontrolu toho, zda je akt v rozporu s platným právem a pokud není, daný akt musí podepsat, i přesto, že s ním politicky nesouhlasí. Koudelka uvádí k povaze právní kontrasignace: *„Právní kontrasignace je svého druhu preventivní ochrana ústavnosti. O této preventivnosti však můžeme úspěšně pochybovat, jelikož předseda vlády a vláda celá jsou prioritně politickými subjekty, a tedy mají tendenci právní bezvadnost poměřovat svými politickými zájmy.“*

Ústava rozděluje pravomoci prezidenta republiky podle toho, zda-li jde o pravomoci vyžadující kontrasignaci nebo takové jež lze označit jako *osobní* či

62 KUDRNA. *Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let*, Acta Iuridica 4/2011, str.11

63 KOUDELKA, Z.; Kontrasignace, Časopis pro právní vědu a praxi, str. 122

*privilegované*⁶⁴. Prezident k výkonu rozhodnutí v rámci těchto pravomocí nepotřebuje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena. Tyto pravomoci jsou taxativně vymezeny v čl. 62 Ústavy ČR a prezident republiky podle něj a) jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi, b) svolává zasedání Poslanecké sněmovny, c) rozpouští sněmovnu, d) pověřuje vládu, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal, vykonáním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády, e) jmenuje soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedy, f) jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu, g) odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem a zahlazuje odsouzení, h) má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního, i) podepisuje zákony, j) jmenuje prezidenta a vice prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, k) jmenuje členy Bankovní rady České národní banky.

Pro výkon všech dalších pravomocí je již vyžadována kontrasignace a lze je rozdělit na dvě skupiny. První jsou ty, které jsou přímo obsaženy v Ústavě ČR. Dle čl. 63 odst. 1 prezident dále a) zastupuje stát navenek, b) sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy, c) je vrchním velitelem ozbrojených sil, d) přijímá vedoucí zastupitelských misí, e) pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí, f) vyhláší volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu, g) jmenuje a povyšuje generály, h) propůjčuje a uděluje státní vyznamenání, nezmocní-li k tomu jiný orgán, i) jmenuje soudce, j) nařizuje, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, k) má právo udělovat amnestii.

Druhou skupinou „*kontrasignovaných*“ pravomocí jsou pravomoci, které jsou svěřeny prezidentovi běžnými zákony, což Ústava připouští v čl. 63 odst. 2. Prezident například dle § 8 odst. 4 zákona č. 153/1994 Sb. (zákon o zpravodajských službách České republiky) s vědomím vlády ukládá zpravodajským službám úkoly v mezích jejich působnosti. Dalším příkladem zákonné pravomoci může být jmenování vysokoškolských profesorů na návrh vědecké rady vysokých škol podaných prostřednictvím ministra školství dle § 73 zákona č. 111/1998 Sb. (zákon o vysokých školách).

64 MOLEK viz. ŠIMÍČEK a kol., *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 792

Dalšími pravomocemi, či spíše oprávněními je prezident vybaven i jinde v člancích Ústavy ČR jako v již zmiňovaném čl. 64 odst. 2, který zakládá právo účastnit se schůzí vlády, vyžádat si od vlády a jejích členů zprávy a projednávat s vládou nebo s jejími členy otázky, které patří do jejich působnosti nebo právo účastnit se schůzí obou komor Parlamentu, jejich výborů a komisí dle čl.64 odst.1.

Prezident republiky je také součástí legislativního procesu, podepisuje zákony, má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon – veto a má aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení zákona u Ústavního soudu.

Dalším způsobem třídění pravomocí je dle jejich účelu a to na reprezentační, moderační a garanční.

Významná je role prezidenta jako reprezentanta státu. Při výkonu pravomocí *reprezentačních* zastupuje stát dovnitř i navenek. Mezi vnější pravomoci je možné zařadit sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv či přijímání, pověřování a odvolávání velvyslanců. Z hlediska vnitřních reprezentačních pravomocí, tedy v případech, kdy reprezentuje uvnitř státu se hovoří o skupině takzvaných kreačních pravomocí jako je jmenování soudců. Dále propůjčování a udělování státních vyznamenání, či jmenování rektorů a profesorů vysokých škol. Prezident významností svého úřadu dodává těmto událostem zvláštní symbolický význam.⁶⁵

Pravomoci *moderační* jsou spojené se sestavováním vlády či ukončováním její činnosti, tedy pravomoci jmenovat a odvolávat předsedu a další členy vlády a přijímat jejich demisi, odvolávat vládu a přijímat její demisi. Jejich základním smyslem je přispět k zajištění fungování procesu ustanovení vlády do funkce. Jejich smyslem není, aby prezident byl aktivní do té míry a začal přetvářet smysl parlamentní republiky směrem k polo-prezidentskému systému. Role prezidenta by měla být spíše pasivní, ale měl by zakročit v případech ohrožující základní principy demokracie.⁶⁶

Pravomoci *garanční* jsou ty, kde plní prezident funkci garanta řádu a hodnot⁶⁷ a vystupuje jako strážce systému. Garanční funkci mají jmenovací pravomoci. Prezident je považován za garanta např. u jmenování představitelů

65 VYHNÁNEK viz. ŠIMÍČEK a kol.; *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 661

66 Tamtéž str. 662

67 Tamtéž str. 661

nezávislých institucí České národní banky, kdy jeho role spočívá v zajištění nezávislosti na vládní moci. Garancí řádu se však nerozumí ve smyslu politické neutrality, ale z důvodu zájmu, aby mandát těchto funkcionářů byl odvozen od jiného orgánu než-li vlády.⁶⁸ U pravomocí s garanční funkcí je žádoucí, aby prezident při svém rozhodnutí ponechal prostor úvaze za účelem ochrany řádu a zdůrazňování hodnot systému. Souhlasím s názorem, že tento prvek odklání částečně parlamentní formu vlády založenou na dělbě moci k prezidentskému systému fungujícímu na základě brzd a protivah.⁶⁹ Další takovou pravomocí, kdy prezident plní funkci garanta řádu je suspenzivní vetování zákona. To dává prezidentu právo být jakousi poslední pojistkou v zákonodárném procesu a může tak vyjádřit svůj názor a upozornit zákonodárce na neuvážený či ústavně nebezpečný zákon odhlasovaný Parlamentem. Nemůže však vetovat zákon Ústavní.

Při srovnání s dalšími zeměmi,⁷⁰ český prezident nedisponuje neobvyklými pravomocemi. Lze ho považovat za silnějšího díky tomu, že z dosavadní praxe výkonu jeho pravomocí vyplývá, že může vystupovat jako samostatný ústavní činitel.

V další částech se věnuji podrobněji jmenování ústavních soudců, jmenování předsedy a místopředsedů Ústavního soudu, jmenování členů Bankovní rady ČNB. U prvně jmenované především vidím riziko zablokování instituce. U pravomoci jmenovat člen Bankovní rady považuji za vysoce kontroverzní úpravu jmenování funkcionářů a především to, že prezident má v této věci takřka neomezenou moc, tedy není dodržena vyváženost vzhledem k ostatním ústavním orgánům.

3.1 Jmenování soudců Ústavního soudu

Nejprve zmíním základní tři základní způsoby jmenování ústavních soudců, které se vyskytují v demokratických státech. Přímé jmenování, volební systém a smíšený systém.

1) Přímé jmenování, pro které není vyžadován žádný způsob hlasování o

68 HERC viz RYCHETSKÝ a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. komentář*. Wolters Kluwer, a.s. str. 533

69 VYHNÁNEK viz. ŠIMÍČEK a kol.; *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 662

70 Viz. Parlamentní institut studie – PI-1-150, 2009

navrhovaných kandidátech např. Francie.

2) Volební systém, který zajišťuje větší demokratickou legitimitu zvoleným soudcům. Typickým příkladem je Německo, kde je o soudcích hlasováno v obou komorách parlamentu.

3) Smíšený systém může mít různé formy např. část členů je přímo jmenována část volena parlamentem, nebo ten, kdo jmenuje obdrží seznam zvolených kandidátů a ty jmenuje. Jednou z forem smíšeného systému je přímé jmenování, které vyžaduje souhlas zpravidla komory parlamentu. Tedy systém fungující v České republice a na Slovensku.⁷¹ Další formou může být model Rakouska, kde prezident jmenuje část soudců na návrh vlády a další soudce vybírá ze seznamů navržených kandidátů, které mu předloží komory parlamentu.

K současné české úpravě. Prezident republiky disponuje výlučnou pravomocí jmenování všech 15 soudců. Jeho pozice je velmi silná, není stanoveno jak přesně má kandidáty vybírat. Výběr možných kandidátů je omezen pouze čl. 84 odst. 3 Ústavy ČR, který stanoví mezi základní požadavky bezúhonnost, občanství, volitelnost do Senátu, tedy věk alespoň 40 let, vysokoškolské právnické vzdělání a nejméně 10 let činnost v právnické profesi. I přesto, že tato pravomoc je uvedena v kategorii osobních čl. 62 písmeno e), je nutné, aby prezident ke jmenování kandidáta získal souhlas Senátu dle čl. 84. odst. 2. Jelikož Senát začal fungovat až v roce 1996, s členy prvního pléna Ústavního soudu vyslovila souhlas Poslanecká sněmovna. Senát prvně obdržel žádost prezidenta o vyslovení souhlasu v roce 2000. To jaká se vytvořila ústavní praxe okolo jmenování hodnotím spíše pozitivně. V lednu 2016 proběhlo jmenování posledního 15. soudce a tím bylo utvořeno již třetí pléno ústavního soudu. Povaha souhlasu Senátu je „*konfirmační – potvrzovací*.“ Senát nevolí z nabízených kandidátů jednoho, ale o každém jednotlivě vyslovuje, zda-li souhlasí se jmenováním či ne. Nejedná se ani o *ratihabici* – dočasné potvrzení právního stavu.⁷²

V procesu jmenování lze vyzdvihnout tři právně významné okamžiky⁷³:

1) prezident získá souhlas osoby, kterou chce navrhnout, a podá žádost na vyslovení souhlasu se jmenováním dané osoby Ústavním soudcem;

71 Venice Commission: CDL-STD(1997)020, page 4,5,6

72 FILIP viz ŠIMÍČEK a kol.; *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 1046

73 Tamtéž str. 1048

2) Senát potvrdí kandidáta a prezident jmenuje potvrzeného kandidáta soudcem Ústavního soudu – okamžik nabytí funkce

3) jmenovaný soudce, který splňuje stanovené podmínky, složí slib a ujme se funkce, funkční období soudce začíná dnem složení slibu⁷⁴

Základní zásadou v procesu jmenování, která nutně musí být přítomna je neovlivnitelnost pouze jednou státní mocí. Naše úprava obsahuje pozitivním prvek, kterým je participace více ústavních činitelů, tedy prezidenta a horní komory Parlamentu - Senátu. Orgány jsou na sobě nezávislé, mají odlišnou legitimitu. Je tedy zaručen určitý demokratický proces výběru jednotlivých osob.

Osobně však také vidím řadu nedostatků. Za prvé objevila se krizová situace v roce 2003, která způsobila zastavení činnosti Ústavního soudu z důvodu poklesu soudců pod 12. To znamená, že činnost Ústavního soudu ČR lze jednoduše zablokovat, což je riziko pro fungování demokratického právního státu. Druhým nedostatkem je, že prezident má možnost jmenovat soudce opakovaně po sobě, což je neobvyklé a ohrožuje to nezávislost soudce. Dále není založena postupná obměna, což přináší v době výměny téměř všech soudců organizační problémy. Dále pro vyjádření souhlasu se jmenováním není vyžadována kvalifikovaná většina, což nepovažuji za ideální. K všem těmto nedostatkům se vyjadřuji dále podrobně.

Hledal jsem inspiraci především v doporučeních Benátské komise a v zahraničních úpravách, ale uvědomuji si, že vše musí být posuzováno v kontextu českých podmínek. Nelze pouze převzít zahraniční institut s nadějí, že jej zdejší politická reprezentace bude naplňovat stejným způsobem. Jednotlivé instituty na sebe vzájemně navazují, a upravení parametrů jednoho ovlivňuje velkou měrou celý systém jmenování. V dalších částech analyzuji „parametry“ jmenovacího procesu, které nesouvisí s prezidentem republiky, ale nastavují základy, podle kterých celé jmenování funguje, ať se jedná o věk soudců, délku jejich mandátu, možnost opětovného jmenování či kontinuitu, respektive diskontinuitu instituce. V zahraničních úpravách můžeme najít řadu institutů, které zajišťují stabilitu orgánu ochrany ústavnosti bez rizika přerušení její činnosti, což je dle mého názoru naprostý základ pro jistotu fungování demokratického právního státu a právě tyto body bych chtěl v další části

74 Tamtéž str. 1042

vyzdvihnout.

Vzhledem k významu ústavního soudnictví jako ochrany ústavnosti je nutné, aby způsob jmenování odpovídal demokratickým zásadám. Mezi zásadní cíle jmenovacího procesu patří transparentní projednání kandidátů, nezávislost soudců na politických vlivech po jejich ustavení do funkce a jmenování kompetentních a zkušených soudců, ve federativních státech je kladen důraz i na poměrné zastoupení jednotlivých entit v rámci pléna⁷⁵, což bylo např. aktuální za prvorepublikové úpravy. Tehdy fungovalo jmenování na základě rozložení mezi více ústavních orgánů, kdy Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud vysílali dva své členy a prezident vybíral tři z tkz. terna – trojice kandidátů, které mu navrhl každý zákonodárny sněm – Poslanecká sněmovna, Senát a sněm Podkarpatské Rusi, který však nikdy nevznikl a tak za něj navrhovala vláda.⁷⁶

Dále bych mezi základní cíle zařadil zajištění nepřetržitého a stabilního fungování, neboť jen tak může být zaručena stálá ochrana ústavního pořádku. Všechny zmíněné zásady v rámci naší úpravy hodnotím v dalších částech práce.

3.1.1 Věk, délka mandátu a opětovné jmenování soudce

Z článku 84 odstavci 3 Ústavy ČR, stanovujícím základní podmínky pro jmenování soudcem, vyplývá, že věk ústavního soudce je omezen pouze zdola. Hranice je nastavena totožně jako hranice volitelnosti do Senátu, tedy dosažením věku 40 let ke dni ujmoutí se funkce.⁷⁷ Minimální věk v evropských zemích buď není dokonce vůbec omezen (např. Rakousko, Španělsko) nebo je často stanoven na 35 nebo 40 let.⁷⁸ Benátská komise označila kandidáty na soudce ve věku 38 a 39 let jako velmi mladé⁷⁹, k těmto jmenováním došlo ve Španělsku, kde minimální věková hranice stanovena není, je však požadována delší praxe v právnickém povolání po dobu alespoň 15 let.⁸⁰ Tam, kde není minimální věkové omezení, je nutné přihlídnout k dalším podmínkám jako jsou získání konkrétního vzdělání, zpravidla právního, nebo výkon profese v právní oblasti po určitou dobu. Tyto požadavky pak fakticky formují danou věkovou hranici.

75 Venice Commission: CDL-STD(1997)020, page 6

76 LANGÁŠEK, *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*, str. 43

77 FILIP viz ŠIMÍČEK a kol.; *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 1048

78 Venice Commission: CDL-STD(1997)020, page 65-80

79 Tamtéž page 78

80 BOÉ núm. 311 de 29.12. 1978, Constitución Española, art. 159, sec. 2

Pro srovnání, v Rakousku, kde spodní věková hranice není zakotvena, je nejmladší soudce momentálně ve věku 50 let, avšak ústavním soudcem je již od roku 2005, kdy mu bylo 39 let.⁸¹ Pokud bychom nepočítali s hranicí 40 let, jsou v Ústavě ČR mezi základními podmínkami⁸², které by v tomto smyslu mohly určit minimální věk, získání vysokoškolského právního vzdělání a nejméně 10 let činnosti v právnickém povolání, stejně jako v Rakousku.⁸³ Tedy v případě, že by minimální věk nebyl stanoven, určitá osoba by těchto předpokladů mohla teoreticky dosáhnout přibližně již ve věku 34 let. Nemyslím, že je za těchto nebo obdobných podmínek možné, aby připadal v úvahu kdekoliv mladší kandidát a z hlediska významnosti a vážnosti funkce se ani nedomnívám, že by to bylo žádoucí. Benátská komise považuje minimální věk 40 let jako rozumný z hlediska životních zkušeností a vyspělosti, zároveň není touto hranicí zbytečně zúžen možný okruh kandidátů.⁸⁴ Příkladem může být dále Slovensko⁸⁵ nebo Německo.⁸⁶ Emeritní ústavní soudkyně Vlasta Formánková se k 40 leté věkové hranici vyjadřuje zdrženlivěji: „*Jako v každé jiné profesi i zde platí, že mladí lidé jsou odvážnější a jdou více do změn, zatímco starší jsou moudřejší a opatrnější, a je asi dobře, když jsou tam zastoupeny generace. Obecně si ale myslím, že věk 40 let je pro ústavního soudce nízký. Zákonná hranice může být takto stanovena, ale ten, kdo je odpovědný za Ústavní soud, by si toho měl být vědom.*“⁸⁷ Rozhodně souhlasím s tvrzením, že by měla být dodržena určitá věková rozmanitost. Prezident je ve výběru osob v tomto ohledu neomezen. Zatím vždy platilo, že prezident jmenoval spíše osoby starší 45 let. Nejmladším soudcem českého Ústavního soudu se stal Radovan Suchánek, kterému bylo v době složení slibu do rukou prezidenta republiky Miloše Zemana v listopadu roku 2013 41 let. V minulosti byli jmenováni pouze dva soudci, kteří měli blízko k nejnižšímu možnému věku. Byli jimi Iva Brožová a Miloš Holeček, kterým bylo v roce 1993 v době jmenování prezidentem Václavem Havlem 43 let.

Minimální věk je důležité sledovat v souvislosti s maximální věkovou hranicí a délkou mandátu. Určitě by nebyla žádoucí situace, kdy je minimální

81 DDr. Christoph Grabenwarter, narozen v roce 1966

82 Čl 84 odst. 3

83 Constitution of the Federal Republic of Austria, art. 147 para 3

84 CDL-AD(2009)042 Opinion on Draft Amendments to the Law on the Constitutional Court of Latvia, par. 11.

85 Ústava Slovenskej republiky čl. 134 odst. 3

86 BVerFGG, part 1, art. 3, para 1

87 Rozhovor pro Hospodářské noviny z 13.9. 2015

hranice vysoká a naopak maximální věk je nízký. Na tento případ upozornila i Benátská komise. V Turecku v roce 2004 byl konzultován návrh na reformu Ústavního soudu, který obsahoval zvýšení minimálního věku ze 40 let na 50, což by byl jeden z nejvyšších věkových požadavků. Návrh sice zároveň obsahoval zvýšení věku pro povinný odchod z funkce na 67 let, ale při 12letém mandátu by to znamenalo nepřiměřené zmenšení možného okruhu kandidátů na jmenování, kteří by mohli dokončit celý mandát. Bylo tedy doporučeno zvýšit věk pro povinný odchod z funkce na celkem běžných 70 let. Zvýšení věku by mělo mít za cíl především zvýšení doby po kterou může daný soudce odvádět práci na základě zkušeností a znalostí, které získal při výkonu mandátu ústavního soudce.⁸⁸ Myslím si, že by mělo být v zájmu každého ústavodárce, aby unikátní pracovní zkušenosti, které soudci ústavních soudů získají, byli rozumně využity v co největší možné míře.

Soudci Ústavního soudu v České republice nejsou omezeni z hlediska maximálního věku, není stanoven žádný věk pro nucený odchod do důchodu. Tato úprava není vůbec neobvyklá, existuje celkem vysoký počet zemí, které mají obdobnou úpravu např. Francie, Španělsko, Itálie, Slovensko a mnohé další. Avšak přibližně stejný počet zemí upravuje určitou hranici pro nucený odchod do důchodu.⁸⁹ V této věci nám mohou být příkladem Německo či Rakousko. V případě německého Spolkového ústavního soudu nastává důchodový věk soudců na konci měsíce, kdy věk soudce dosáhl 68 let. Soudci také zůstávají po skončení mandátu ve funkci, dokud není jmenován jejich nástupce.⁹⁰ Soudcům rakouského Ústavního soudu končí jejich funkční období 31. prosince roku v němž dovršili 70 let.⁹¹

Zavedení věkového limitu 70 let a zákaz opakování mandátu soudce byly navrhovány i v České republice jako součást širších reforem Ústavy.⁹² Vládní návrh, tisk č. 541 z roku 2000, který se zaměřoval na celkové zpřesnění pozice soudní moci, postavení soudců a ustavení Nejvyšší rady soudnictví, byl zamítnut ve 2. čtení. Senátní návrh tisk č.1134 z roku 2001 byl také širší novelou Ústavy

88 CDL-AD(2004)024 Opinion on the Draft Constitutional Amendments with regard to the Constitutional Court of Turkey, par. 25.

89 Venice Commission: CDL-STD(1997)020, Page 12

90 BVerFGG, part 1, art. 4, paras 3 and 4

91 Constitution of the Federal Republic of Austria, art. 147 para 6

92 SLÁDEČEK, MIKULE; SYLLOVÁ, Ústava České republiky: komentář, C.H. Beck, str. 677

a byl zaměřen na zpřesnění pravomocí výkonné moci a jejich pozice, mandát poslance, senátora a imunitu. Co se týče čl. 84 obsahoval mimo výše zmíněný věkový limit a zákaz opakování funkce i prodloužení mandátu soudce Ústavního soudu z 10 na 12 let. Návrh byl zamítnut v 1. čtení. Tím chci vyjádřit tu skutečnost, že nešlo o návrhy, které by se do důsledku týkaly pouze úpravy mandátu soudců Ústavního soudu. Souhlasím s názorem, že Ústava by neměla být nahodile novelizována po jednotlivých institutech, ale v tomto případě si myslím, že jakákoliv úprava týkající se mandátu Ústavních soudců musí být dána do souvislosti především s pravomocí prezidenta jmenovat Ústavní soudce a musí existovat zhodnocení dopadu případné změny na celou systematiku této pravomoci a její význam, což jsem ani u jednoho z návrhů nezaznamenal.

V červnu roku 2014⁹³ byl také předložen návrh skupiny poslanců tisk č. 233, který se týká pouze prodloužení délky mandátu na 12 let a zrušení možnosti opakovaného výkonu funkce. Vláda zaujala k tomuto návrhu neutrální stanovisko⁹⁴: *“... ani jedna z navrhovaných změn Ústavy České republiky není dostatečně odůvodněna, a ani z uvedeného srovnání zahraničních úprav délky funkčního období nelze jednoznačně dovodit nejvhodnější řešení tohoto institutu v podmínkách České republiky.”* Mám za to, že ani tento návrh není dostatečně propracován.

K délce mandátu Ústavních soudců a opětovnému jmenování. Existují tři kombinace. Neurčitě dlouhý mandát, který končí dosažením stanovené věkové hranice např. Rakousko. Výše zmiňovaný rakouský ústavní soudce Grabenwarter, bude teoreticky soudit 31 let. Tento systém nemusí být naprosto ideální, hrozí riziko nadměrného zestárnutí všech členů soudu, je limitována obměna soudců, na druhou stranu přináší stabilitu a nezávislost na společenské situaci, což ale nemusí být ve svém důsledku pozitivní.⁹⁵ Myslím, si že u soudců, kteří jsou čtvrt století uzavřeni na jediném soudu hrozí riziko odtržení od objektivní reality. Tento systém musí být perfektně vyvážen do posledního detailu.

Další možností je dlouhý časově určitý mandát soudce bez možnosti jeho opakování. Uplatňováno například v Německu. Soudci německého Spolkového ústavního soudu jsou jmenováni na 12 let bez možnosti opakování funkce. Tento

93 Projednávání tisku zařazeno na pořad 42. schůze (od 1. března 2016)

94 Sněmovní tisk č. 233/1 Stanovisko vlády

95 Venice Commission: CDL-STD(1997)020, Page 13

systém se jeví jako správný. Zajišťuje dostatečnou nezávislost soudců, kteří nemusí v případě rozhodování o sporných politických otázkách myslet na znovuzvolení. Avšak problematicky se může jevit znovu naplnění soudu⁹⁶, to však závisí na způsobu jmenování a dalších okolnostech. V Německu zůstává soudce ve funkci do doby než je jmenován jeho nástupce. Nehrozí tedy okamžité zablokování soudu jako v případě Ústavního soudu České republiky, které nastalo v roce 2003.

Třetí možností je jmenování na dobu určitou a možnost opakování mandátu. Tento stav máme momentálně v České republice. Je to teoreticky ta nejrizikovější kombinace z možných nabízených. Především možnost opakování funkce bez omezení je považována za exces. Tuto skutečnost uváděli i předkladatelé neúspěšných návrhů např. tisk č. 1134, zvláštní část k návrhu na změnu Ústavy: *“...sama možnost opakovaného jmenování přitom může vyvolávat, zvláště na sklonku funkčního období soudců, pochybnosti o úplné nestrannosti v řízeních, jejichž účastníky jsou ti, kteří eventuálně mohou o opětovném jmenování rozhodovat.”* Benátská komise opakovaně upozorňuje taktéž: *„Možnost znovu zvolení může ohrozit nezávislost soudce...“* Avšak z jejich doporučení vyplývá, že možnost jmenování na jedno dlouhé období a posléze možnost jmenování na další např. zkrácené období, by se v případě soudců, kteří odvedli vynikající práci, mohla jevit také jako přijatelná.⁹⁷

Dle mého názoru náš současný právní stav je v tomto ohledu rizikový. V Ústavě chybí naprosto základní instituty, které jsou běžné napříč všemi demokratickými zeměmi. Emeritní ústavní soudkyně Eliška Wagnerová mi na osobní konzultaci sdělila, že jsme za tyto nedostatky v Evropě často kritizováni. Kombinace 40 let věku, desetiletého mandátu a možností opakovat funkci znamená, že může být soudce teoreticky jmenován i více než dvakrát za sebou. Záměr dříve navrhovaných novelizací se tak jeví jako opodstatněný. Mandát 10 let je považován za dlouhý, avšak je možné v tomto ohledu uvažovat o prodloužení na 12 let jako vyvážení za zákaz opětovného jmenování do funkce. Avšak osobně si myslím, že v našem systému by šlo také uvažovat o možnosti jedenkrát opakovat mandát na zkrácenou dobu např. 6 let, avšak bylo by podstatné, aby se z toho nestalo pravidlo. Minimální věková hranice 40 let dává v

96 Tamtéž

97 Venice Commission: CDL-STD(1997)020, Page 14

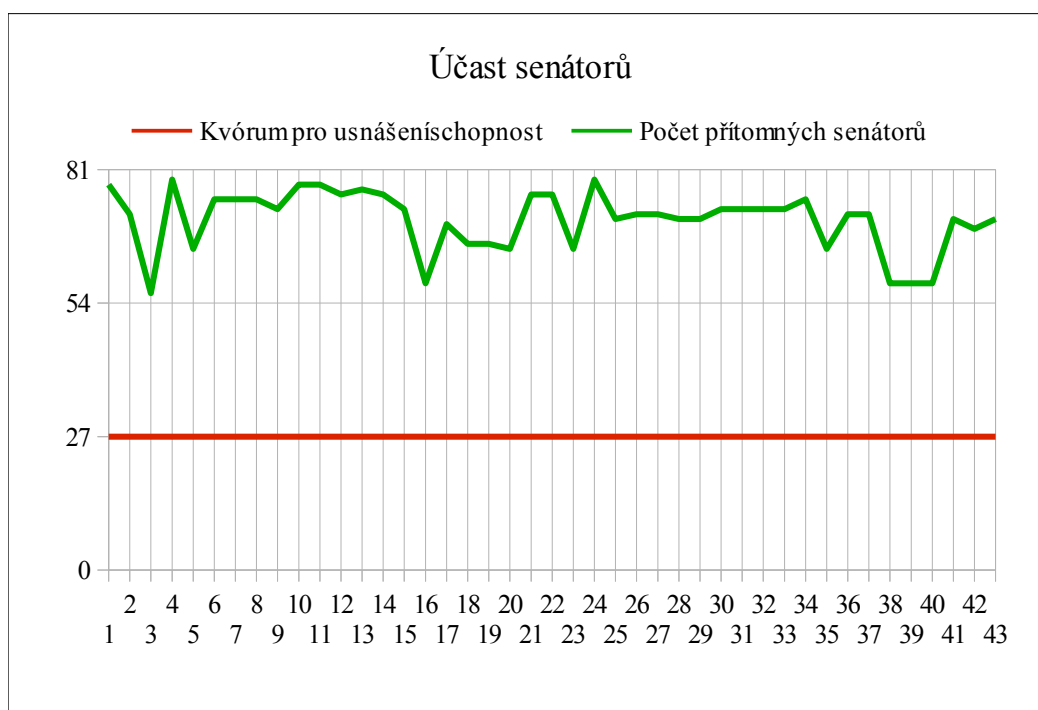
současnosti prezidentu republiky ideální okruh uchazečů, kteří mají dostatečné životní i profesní zkušenosti. Co se týče maximálního věkového limitu, na základě zahraničních úprav usuzuji, že zavedení 70 let jako hranice pro odchodu do důchodu má svoji logiku především v ochraně instituce proti přílišnému zestárnutí jejích členů, takže pokud toto omezení zavést, tak bych se zároveň přikláněl i k tomu, aby soudce mohl pokračovat ve funkci, i přes tuto věkovou hranici, do doby než bude jmenován jeho nástupce.

3.1.2 Souhlas Senátu - konfirmace

Podstatnou brzdou, v jinak téměř neomezené pravomoci prezidenta, je nutnost vyjádření souhlasu Senátu s návrhem prezidenta na jmenování jím vybrané osoby. Tento konfirmační mechanismus považuji za vhodně zvolený. Senát je sice zákonodárným politickým sborem, ovšem prvek obměny třetiny senátorů každé dva roky dostatečnou pluralitu politických osobností. Samozřejmě je to politické těleso tvořené politickými reprezentanty přesto si myslím, že nelze najít v současné době v našem systému vhodnější ústavní orgán, který by na sebe mohl vzít takovou odpovědnost.

K současné úpravě. V čl. 84 odst. 2 Ústavy ČR je zakotven souhlas Senátu se jmenováním, a tento proces není dále v ÚS nijak zvláště specifikován a řídí se tedy obecnými ustanoveními. Dle čl. 39 odst. 1 je horní komora schopna usnášet se za přítomnosti alespoň jedné třetiny svých členů. K přijetí usnesení komory je třeba souhlasu většiny přítomných senátorů, nestanoví-li Ústava jinak. Ústava ČR nezmiňuje potřebný počet hlasů k souhlasu se jmenováním ústavního soudce, tedy Ústavou je dáno, že pro návrh musí hlasovat nadpoloviční většina nejméně jedné třetiny přítomných senátorů. Jednací řád Senátu PČR v § 140 odst. 3 (dále JŘS) pouze tuto skutečnost rekapituluje. K vyjádření souhlasu při současné úpravě teoreticky, za přítomnosti požadovaného kvóra jedné třetiny senátorů z 81, postačuje pouhých 14 hlasů. Při hlasování v době obměny jedné třetiny, kdy má plénum 54 senátorů, dokonce pouze 10 hlasů. Na druhou stranu, praxe ukazuje, že se zatím taková situace ani zdánlivě nepřiblížila. Na níže uvedeném Grafu 1, který ukazuje počet přítomných senátorů při jednotlivých hlasování o vyslovení souhlasu se jmenováním ústavního soudce je vidět, že účast se vždy pohybuje vysoko nad jednou třetinou, přesněji nikdy nebylo přítomno méně než 56 senátorů

a průměr je téměř 71. Senátoři si uvědomují důležitost hlasování, přesto nelze podle mého názoru spoléhat na to, že situace, kdy bude přítomno minimální kvórum nikdy nenastane.



Graf 1: Účast senátorů při hlasování

Prostá většina přítomných při hlasování o takto významné otázce může přivodit ten důsledek, že bude jmenována osoba, která má silné vazby na politickou stranu, která má aktuálně potřebnou většinu v Senátu a osoba, se kterou nesouhlasí politická strana zastoupená takovou většinou nemůže být zvolena a to vše jen na základně politických sympatií bez ohledu na odborné kvality navrhované osoby.⁹⁸

Benátská komise opakovaně dává za vzor německý model a zdůrazňuje, že je nezbytné zajistit nezávislost soudců a zahrnout do systému jmenování několik ústavních orgánů a různorodé politické síly, tak aby soudci nepředstavovali pouze nástroj jedné politické moci. V Německu je vyžadováno získat dvou třetinovou většinu v případě hlasování ve Spolkovém sněmu tak i ve Spolkové radě.⁹⁹ „*Tento požadavek má zajistit dohodu s opozicí na každém kandidátovi na pozici ústavního soudce. Zkušenosti s touto úpravou jsou velice uspokojivé...*“¹⁰⁰ Jen krátce upozorním na to, že proces v Německu není úplně dokonalý, jak je někdy

98 FILIP, HOLLÄNDER, ŠIMÍČEK. Zákon o Ústavním soudu: komentář str. 33

99 BVerFGG, art. 6, paras 1 and art. 7

100 CDL-AD(2004)043 Opinion on the Proposal to Amend the Constitution of the Republic of Moldova, para 18-19.

prezentován. Kritika na adresu německého postupu přichází z toho důvodu, že za Spolkový sněm hlasuje speciální volební komise, jejíž jednání je neveřejné a vznáší se tak pochybnosti nejen nad ústavností, ale i samotnou transparentností projednávání kandidátů.¹⁰¹

K zamyšlení pro zákonodárce by mělo být, zda nedoplnit v Ústavě kvalifikovanou většinu pro vyslovení souhlasu se jmenováním soudce Ústavního soudu. Pro jistotu širšího konsensu napříč politickými stranami by bylo možné požadovat dvou třetinovou či tři pětinovou většinu. Vzhledem k tomu, že kvalifikovanou většinou v Senátu dle čl. 39 odst. 4 Ústavy se rozumí třípětinová většina přítomných je logické uvažovat o tomto počtu. Avšak opět v případě přítomnosti minimálního kvóra jedné třetiny by k souhlasu stačilo pouze 17 hlasů. V případě obměny, kdy plénum tvoří 54 senátorů by stačil souhlas 11 senátorů. Kvalifikovaná většina tří pětin, kterou ústava vyžaduje v souvislosti s přijetím ústavního zákona či k souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy dle čl.10a není v zásadě tak přísná.¹⁰² Ovšem, ani v zahraničních úpravách často používaná dvou třetinová většina¹⁰³ by dané počty moc nezvýšila. Problémem v tomto případě je příliš nízký požadavek na počet přítomných nutných pro usnášeníschopnost a především to, že daná třípětinová většina se nepočítá ze všech senátorů, ale pouze z přítomných. Pro dosažení třípětinové většiny ze všech 81 senátorů by bylo nutné získat 49 hlasů, respektive 33 (plénum 54). Takový počet už považuji za dostatečně reprezentativní vyjádření konsensu.

Další otázkou samozřejmě je, zda by se našla v senátu kvalifikovaná většina pro souhlas s navrhovanými osobami. Zpracoval jsem souhrn všech hlasování a přepočítal u všech dosavadních prezidentů podaných návrhů na jmenování, zda-li by získali určitou kvalifikovanou většinu všech senátorů a nebo alespoň kvalifikovanou většinou přítomných senátorů viz Graf 2 níže.

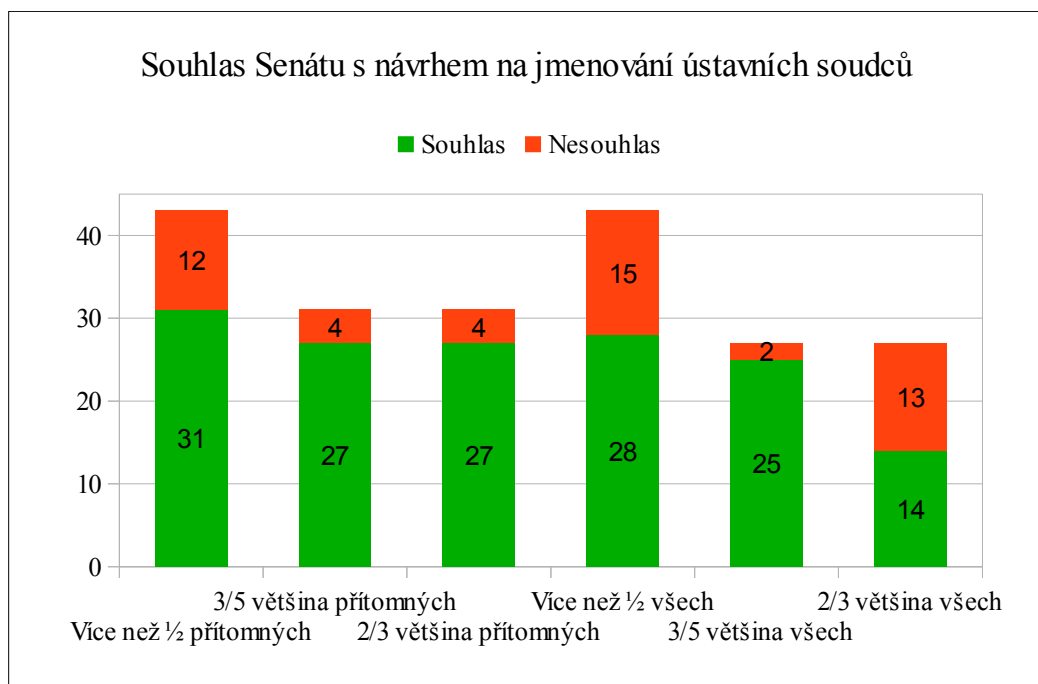
Senát již hlasoval o 43 návrzích prezidenta. Z toho prezidentům Senát konfirmoval 31 navrhovaných osob. Vzhledem k celkem vysoké účasti navrhované osoby zpravidla potřebovali získat okolo 40 hlasů (kompletní data jsou uvedeny v příloze 4 na konci práce). Zajímavostí je, že pokud by návrh

101 HEIDEBACH, The election of the German Federal Constitutional Court's judge – A lack of democracy?, *Ritsumeikan Law Review*, No. 31, 2014, str. 153-160

102 SUCHÁNEK viz ŠIMÍČEK a kol.; *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 476

103 Např. Německo, Belgie

prošel 3/5 většinou přítomných zároveň by prošel i 2/3 většinou, rozdíl v požadovaném počtu hlasů je 4-5 hlasů. Další zajímavým výsledkem je, že skrze třípětinovou většinu ze všech senátorů by se dostalo 25 návrhů. Dvoutřetinová většina všech už by byla pravděpodobně příliš přísným měřítkem a znamenala by pro Senát obrovské posílení na úkor prezidenta.



Graf 2: Souhlas Senátu - Kvalifikovaná většina projekce

Je tedy otázkou zda-li by bylo účelné přejít na kvalifikovanou hranici. Nepochybně by to vedlo k posílení vyjednávací pozice Senátu, ale pravděpodobně by v Senátu muselo dojít k širšímu konsensu napříč politickým spektrem. Je nutné zdůraznit, že nikdo prezidentu nemůže nařizovat, aby někoho jmenoval pokud on nemá vůli jej jmenovat. „Senát může jednat pouze o návrzích, které mu prezident republiky předloží, může jen potvrdit výběr prezidenta, sám však žádný výběr neprovádí, neboť nemá více než jednu pozitivní možnost.“¹⁰⁴ Já osobně nepochybuji, že by mohl některý prezident přistoupit i na mnohem bližší vyjednávání typu výměny, zvláště pokud je politicky spřízněn se senátní většinou. Vzhledem k tomu, že se uvolňuje několik mandátů současně v krátkém čase, může si od Senátu nechat doporučit některá jména, která by si oni přáli a někoho z nich jim navrhne a jako odměnu mu zase Senát potvrdí jeho vlastní návrhy. Je to pouze moje spekulace. Prezident má v tomto naprosto výlučnou pravomoc a nemusí přihlížet k žádným doporučením.

¹⁰⁴ FILIP, HOLLÄNDER, ŠIMÍČEK. Zákon o Ústavním soudu: komentář str. 31

Na základě analýzy předchozích hlasování se přikláním k zavedení kvalifikované většiny 3/5 přítomných senátorů pro vyslovení souhlasu se jmenováním Ústavních soudců. To by mohlo zaručit nutnou dohodu mezi většinou a menšinou v Senátu nad jednotlivými kandidáty, což v současné době vzhledem k požadavku pouze jedné poloviny přítomných neplatí. Na základě počtu hlasů z předchozích hlasování také nevyplývá, že by takto nastavený počet hlasů nadměrně zneprůchodnil prezidentovi návrhy v Senátu.

Senát považuji za místo, kde je možné nalézt kompromis. Také vzhledem k počtu hlasujících senátorů je vidět, že Senát se své role zhostil zodpovědně a také v průběhu let rozsah informací o kandidátovi při jednání ústavního výboru a na jednání senátorských klubů roste. Především se zaměřuje na sociální, ideový profil a dohlíží nad profesní kvalifikací kandidátů. Schůze Senátu je tak o navrhované osobě informována v mnohem širším rozsahu než tomu bylo na počátku.¹⁰⁵

3.1.3 Anti-blokovací (anti-deadlock) mechanismus

Anti-blokovací mechanismus, vychází proces jmenování nebo ochrana proti zablokování instituce - je nepodstatné, jak tento proces nazveme. Faktem je, že česká úprava na tuto skutečnost nemyslí. Jedinou pojistkou v tomto smyslu je ochrana proti průtahům či nečinnosti Senátu. Dle § 6 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu (dále ZÚS) je stanoveno, že pokud Senát nevysloví souhlas nejpozději do 60 dnů od obdržení prezidentovi žádosti o vyslovení souhlasu, jen proto, že o této věci nehlasoval, potom platí, že souhlasil se jmenováním soudce tkz. pozitivní fikce.¹⁰⁶ Ustanovení § 140 odst. 2 JŘS stanoví Organizačnímu výboru, aby přikázal projednat žádost tak, aby bylo ukončeno hlasování o souhlasu do stanovených 60 dnů. Toto ustanovení chrání jmenovací proces pouze před nečinností Senátu. Není myšleno na další možnosti zablokování.

Je pravdou, že většina, kterou prezident potřebuje, aby jeho návrh na jmenování prošel je v současnosti hodně nízká. Přesto nebyl každý navrhovaný kandidát prezidentovi potvrzen. Nepotvrzení kandidáta je právo Senátu, který tím plní svou korektivní funkci. Takže v této věci problém nespátřuji. Problém

¹⁰⁵ FILIP, HOLLÄNDER, ŠIMÍČEK. Zákon o Ústavním soudu: komentář str. 32

¹⁰⁶ Tamtéž str. 33

zakládá absence jakékoliv pojistky pro takové případy. To znamená, že pokud v krátkém časovém sledu skončí funkční období alespoň čtyřem soudcům, Ústavní soud přestává plně fungovat a jeho činnost je „zablokovaná“. Hrozbu blokády v projednávání plenárních věcí Ústavní soud zažil v roce 2003, kdy bylo nutné obměnit téměř celý soud. Když pak uplynulo funkční období soudci Varvařovskému a Senát prezidentu Klausovi nepotvrdil během půl roku pět návrhů na vyslovení souhlasu se jmenováním, klesl počet soudců pléna Ústavního soudu pod 12. Přechnodné ustanovení § 149 ZÚS stanovilo, že Ústavní soud se jako celek ujímá činnosti složením slibu dvanáctého soudce. Pokles pod 12 byl shledán jako obdobná situace jako při ustavení soudu.¹⁰⁷

Soud v zájmu zachování korektnosti a spravedlivosti řízení a snahou neohrozit výkon ochrany ústavnosti v České republice, shledal v nedostatečném obsazení Ústavního soudu překážku řízení v plenárních věcech a podle § 63 ZÚS ve spojení s analogickou aplikací ustanovení občanského soudního řádu o přerušení řízení přerušil všechna zahájená řízení v plenárních věcech¹⁰⁸ do doby, než byl počet soudců Ústavního soudu doplněn alespoň na dvanáct., k čemuž došlo dne 16. června 2004, kdy prezident jmenoval soudkyní Michaelu Židlickou. Jejím jmenováním počet soudců Ústavního soudu vzrostl opět na dvanáct, čímž odpadl důvod pro přerušení řízení v plenárních řízeních.¹⁰⁹

Jak odstranit riziko zablokování? Prvně bych se inspiroval německou úpravou¹¹⁰, tedy jednoduše: „*Po skončení funkčního období soudce pokračuje ve své funkci, dokud není jmenován jeho nástupce.*“ To by odstranilo veškeré problémy, pokud by se zdržel proces jmenování nástupců a neohrozilo by to jakkoliv plné fungování instituce. Samozřejmě by to mohlo samo o sobě přinést riziko toho, že by prezident či Senát záměrně blokovali proces jmenování, aby určitý soudce setrval neomezenou dobu ve funkci. Pokud by dali přednost mocenským zájmům před stabilitou ústavního systému, nepochybně bych to považoval za vážné porušení Ústavy ČR. Nicméně i toto případné riziko jsem se níže pokusil vyřešit navržením komplexního mechanismu.

Jelikož jsem se v předchozí části vyjádřil pro zavedení kvalifikované

107 Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 51/03 ze dne 23.3. 2004

108 Tamtéž

109 Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS. 17/02 ze dne 22.6. 2004

110 BVerFGG Art. 4 para 4

většiny pro vyslovení souhlasu se jmenováním, což by mělo za důsledek lehké ztížení celého procesu, musím zmínit v této části rizika, která z takové úpravy vyplývají. Benátská komise ve svých stanoviscích opakovaně zdůrazňuje důležitost zavedení mechanismů bránících v zablokování státních institucí pro eliminaci těchto rizik. U ústavních soudů toto platí dvojnásobně.

Obecně anti-blokovací mechanismus je důležitý především v případech, kdy je potřeba vyjádření souhlasu se jmenováním či je jmenování prováděno na základě hlasování. Kvalifikovaná většina má zajistit široký konsenzus v parlamentu a dohodu mezi většinou a menšinou. Existuje však riziko, že za určitých podmínek nelze kvalifikované většiny dosáhnout, což by mohlo vést k dlouhodobé patové situaci a ve výsledku až k ochromení fungování instituce.¹¹¹

Ochrana proti zablokování má za cíl zabránit možnosti vzniku takové situace. Její hlavní funkce spočívá především v tom, aby se participující ústavní orgány dohodly co nejdříve na kompromisu v rámci základního procesu jmenování. Samozřejmě je nutné nastavit parametry procesu chránícího zablokování tak, aby nebyl důvodem pro obcházení základním procesem a záměrně se nedosáhlo kvalifikované většiny. Anti-blokovací mechanismus musí být „*neatraktivním*“ řešením situace jak pro politickou většinu, tak pro menšinu.¹¹²

Benátská komise je toho názoru, že je velice obtížné zakomponovat taková opatření a připomíná, že neexistuje obecný model, který by mohl být aplikován v každém ústavním systému. Jednou z možností je po neúspěšných hlasování snížit požadované kvórum hlasů, to však přináší značné riziko. Většina, vědoma si své síly, by mohla záměrně čekat na „*druhé*“ kolo, kde by měla jistotu, že projde „*její*“ kandidát. Jako vhodnější řešení se jeví zahrnutí jiných ústavních orgánů a do dalšího procesu nastavit mezi nimi odlišné vztahy. „*Každý stát musí přijít na svůj vlastní vzorec*“¹¹³

K možným řešením. Opět jsem se inspiroval německou úpravou.¹¹⁴ Obecně pokud není zvolen do určité doby soudcův nástupce klasickým způsobem, požádá nejstarší člen Volební komise Spolkový Ústavní soud, aby navrhl kandidáty ke

111CDL-AD(2013)028 Opinion on the draft amendments to three constitutional provisions relating to the Constitutional Court, the Supreme State Prosecutor and the Judicial Council of Montenegro, para 5-8.

112 Tamtéž

113 Tamtéž

114 BVerFGG Art. 7a para 2

zvolení. Plénum rozhoduje prostou většinou. Pokud má být zvolen jeden soudce, navrhuje tři, pokud má být zvoleno více soudců navrhuje dvojnásobek kandidátů. Z této úpravy především preferuji zahrnutí Ústavního soudu do následného procesu, přičemž to považuji za hodně neatraktivní možnost pro předchozí aktéry.

Již dříve bylo řečeno, že funkce Senátu v procesu jmenování není volební, ale potvrzovací. Já jsem toho názoru, že jakmile prezident navrhne Senátu několik kandidátů současně, fakticky mu nic nebrání být ve volební pozici. Nicméně není žádoucí, aby na jedno volné místo bylo navrhováno více kandidátů, což by způsobilo tkz. *přepólování rolí v rozporu s duchem Ústavy, když by následně konfirmoval prezident výběr provedený (sice z jeho iniciativy) Senátem.*¹¹⁵ Tedy nelze uvažovat o změně, která by navrhovací pravomoc přenesla na jiný orgán navíc ve formě, kdy by dával Senátu z navržených kandidátů prakticky vybrat. Lze však uvažovat o tom, že by prezident obdržel od různých orgánů seznam jmen a z nich by musel vybrat koho Senátu navrhne. Což v současnosti není prezidentova povinnost, nicméně jak jsem se vyjádřil v předchozích kapitolách, myslím, že prezident má možnost konzultovat své návrhy se Senátem, a nepochybuji, že např. současný prezident Zeman se radil o možných soudcích s předsedou Ústavního soudu Rychetským. V zásadě by to byla vzájemná ochrana všech participujících orgánů. V případě, že by nebyl do 3 měsíců od skončení funkčního období či zániku funkce soudce jmenován jeho nástupce, požádal by předseda Senátu Ústavní soud, aby navrhl prezidentu seznam kandidátů ke jmenování. Pokud má být zvolen jeden soudce navrhuje soud tři kandidáty, pokud několik soudců navrhuje dvojnásobný počet.

V případě, že by Senát v první fázi nespolupracoval s prezidentem, musí si být vědom toho, že posléze prezident obdrží návrhy Ústavního soudu a o těchto jménech již nepůjde v zásadě diskutovat. Prezident si musí být vědom této skutečnosti také. Pokud by v první fázi nespolupracoval prezident, což považuji za větší riziko, v druhé fázi by obdržel stanovený seznam jmen a měl by povinnost z nich vybrat. Myslím si, že by to tlačilo v první fázi prezidenta k tomu, aby navrhl kandidáty, kteří mají šanci a zároveň, Senát vědom si síly své vyjednávací pozice v první fázi bude tlačěn k dosažení širšího konsenzu – kvalifikované většiny. Z přílohy 3, kde je souhrn vlastních návrhů změn čl. 84, dále zmiňuji

115 FILIP viz ŠIMÍČEK a kol.; *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 1044

odstavec 3, stanovující že žádost o vyslovení souhlasu se jmenováním soudce může být Senátu doručena nejdříve tři měsíce před uplynutím funkčního období jeho předchůdce. Což dává prezidentovi znamení, aby začal konat v dostatečném předstihu. V současnosti Ústava neurčuje, kdy může být žádost podána, není stanovena lhůta, ani zda-li tak může učinit před vypršením funkčního období nebo až po něm.¹¹⁶

3.1.4 Kontinuita Ústavního soudu

Pravomoc jmenování soudců Ústavního soudu má dle mého názoru v sobě svou sílu především v tom, že je opomenuta částečná obměna této instituce. Prezident, který má možnost jmenovat ústavní soudce, a zatím to byli všichni tři prezidenti, má vlastně možnost naplnit celý Ústavní soud, navrhuje všech patnáct nových soudců v rozmezí přibližně jednoho roku na deset let dopředu, což rozhodně není něco, na co bychom mohli být z ústavního hlediska hrdí. Proč by to měl být problém?

Samotné jmenování na základě výběru jediné osoby není hlavním problémem, i když to také není žádoucí situace. Předseda Ústavního soudu Rychetský v poslední době několikrát vyjádřil nespokojení nad tím, jak Ústavní soud funguje např. „... *nemáme dobře založenou kreaci, ustavení Ústavního soudu, každých 10 let se prakticky vyprázdní... a přijde 15 nových lidí a to jsou výrazné individuality... to nějakou dobu trvá než se ze solistů stanou členové toho týmu... určité postupy se vytváří dlouhou dobu,*“¹¹⁷ Odpovídal tím na otázku, proč pravděpodobně využije své celé funkční období, přestože dříve avizoval, že po sedmi letech se vzdá své funkce. Kontinuitu Ústavního soudu tak paradoxně zachraňuje možnost znovu jmenování soudce. Prezidenti opakovaně navrhli a Senát potvrdil řadu soudců, kteří tak zajistili personální pokračování instituce. V první i druhém plénu zasedli soudci Pavel Holländer, Vojan Güttler a soudkyně Ivana Janů. V současnosti znovu opakují své funkční období soudce Jan Musil a předseda Pavel Rychetský.

V době ustavení prvního pléna Ústavního soudu byli všichni soudci do funkce ustanoveni v podstatě zároveň a na shodné desetileté funkční období. což

116 FILIP viz ŠIMÍČEK a kol.; *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 1046

117 Diskuzní pořad ČT24, Otázky Václava Moravce z 21.2. 2016

může mít „nepříznivý vliv na vývoj právních názorů“¹¹⁸ čili kontinuitu judikatury, pokud se změní celkové obsazení soudu, může změnit i způsob rozhodování. Např. Langášek: „...tím, že není rozfázováno funkční období vznikl defekt hrozby úplného vyprázdnění soudu a ztrátu institucionální paměti v krátkém časovém úseku. Není tedy jakkoliv zajištěna kontinuita a nepřerušovaná existence instituce. Ústavní soud je navíc jedinou takovou institucí. Pravomoci na poli soudní ochrany ústavnosti jsou výlučné a nepřenositelné.“¹¹⁹

Samozřejmě vhodněji se jeví postupná obměna a naplňování Ústavního soudu založená na původně odlišně stanoveném funkčním období, jako tomu při ustavení Senátu. Za této úpravy mohou „stabilnost“ soudu a tedy nahodilou obměnu způsobit pouze vzdání se funkce, smrt či pokud je zdržen jmenovací proces např. druhé plénum bylo plně naplněno až v roce 2005.. V budoucnu tak bude „uplatňován více systém časově nahodilé, postupné částečné obměny členů Ústavního soudu.“¹²⁰

V úvahu v minulosti připadaly návrhy postavené na participaci několika ústavních orgánů, kdy by soudce jmenovali prezident, vláda a Senát a po vzoru USA na dobu časově neomezené funkční období. Dalším možný způsob jak složit soud bylo jmenování devíti soudců na devět let, z toho při ustavení by byli tři nejstarší jmenování na tři roky, další na šest a zbylí na devět let.¹²¹ Dále např. Gerloch navrhoval, aby se Ústavní soud skládal z 15 soudců, kteří jsou jmenování na dobu devíti let, přičemž každé tři roky se jmenuje třetina soudců.¹²² Ve finálním vládním návrhu se objevila varianta jmenování šest soudců Senátem a šest prezidentem.

Zavedení pravé kontinuity je ex post vysoce problematické, pro zavedení postupné obměny by bylo nutné přechodně „restartovat“ Ústavní soud a rozčlenit mandáty na třetiny např. šest, devět, dvanáct let po vzoru zahraniční úpravy např. Španělska. Avšak od této myšlenky jsem upustil, protože by stejně nezaručovala z dlouhodobého hlediska kontinuální obměnu, neb funkční období soudce může

118 SLÁDEČEK, *Ústava České republiky: komentář*. C.H. Beck, 2007 Str. 677

119 LANGÁŠEK viz. RYCHETSKÝ a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. komentář*. Wolters Kluwer, a.s., 2015 str. 827

120 SLÁDEČEK, MIKULE; SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. C.H. Beck, 2007 str. 678

121 FILIP viz. ŠIMÍČEK a kol.; *Ústava České republiky: komentář*. Linde 1037

122 SLÁDEČEK, MIKULE; SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. C.H. Beck, 2007.str. 677

zaniknout nahodile. Právě nahodilá obnova je odpovědí na diskontinuitu. V části o věku soudce jsem navrhl zavedení maximálního věku, jehož dosažení je důvod pro skončení ve funkci, to je z hlediska kontinuity další důvod nahodilé obměny, řada soudců teoreticky nenaplní celý mandát, ale na základě dosažení určitého věku skončí ve funkci. Příkladem může být Německo, kde aktuálně tři soudci skončí ve své funkci na základě dosažení věku 68 let. Taktéž jednotlivá neúspěšná hlasování o vyslovení souhlasu Senátu mohou mít z tohoto hlediska prospěšný efekt.¹²³ Zavádí časové rozdíly mezi funkčními obdobími jednotlivých soudců, což vede k rozložení jmenování do delších časových úseků, dnes některé soudce dělí až jeden a půl roku. V předchozí kapitole jsem zmínil i možnost znovu jmenování na kratší funkční období, což by také postupem času vedlo k vyšší kontinuitě, jelikož jednotlivá funkční období by již nebyla z časového hlediska u všech soudců totožná.

3.2 Jmenování předsedy a místopředsedů Ústavního soudu

Prezident dle čl. 62 písmena e) jmenuje soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedy. Na rozdíl od jmenování soudců Ústavního soudu, v tomto případě již není vázán součinností s jiným orgánem. Je omezen tím, že jmenovaná osoba musí být ústavním soudcem, tedy jmenuje z jejich řad. Nikdo se tak nemůže stát předsedou nebo místopředsedou soudu, aniž by byl předtím jmenován Ústavním soudcem.¹²⁴ Nelze dovozovat, že má prezident i pravomoc odvolat dané funkcionáře.¹²⁵

Tato pravomoc není nejpalčivějším problémem vyváženosti Ústavy ČR. Přesto jsem nemohl přehlédnout vyjádření současného předsedy Rychetského, ale i dalších ústavních soudců, kteří se ke způsobu jmenování funkcionářů soudu vyjadřovali. V této kapitole přináším krátký názor na možnost ustavení funkcionářů Ústavního soudu.

Existují klasické dva modely. První, kde si samo plénum ústavního soudu zvolí z jejich řad svého předsedu a místopředsedy běžně většinovým hlasováním, případně jinou většinou. Další způsobem může být volba komorou parlamentu

123 LANGÁŠEK viz. RYCHETSKÝ a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. komentář*. Wolters Kluwer, a.s., 2015. str. 827

124 FILIP viz. ŠIMÍČEK a kol.; *Ústava České republiky: komentář*. Linde str. 717

125 HERC viz RYCHETSKÝ a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. komentář*. Wolters Kluwer, a.s., 2015. str. 587

nebo jmenování např. hlavou státu. Tedy způsob ustavení z vnějšku soudu.¹²⁶

Předseda Rychetský se vyjádřil k současnému způsobu takto: „*Není pochyb o tom, že v tomto případě jde o výlučnou kompetenci prezidenta... jiná věc je jestli zrovna tenhle model okopírovaný z modelu ústavního modelu Nejvyššího soudu USA(je správný), některé ústavní soudy volí předsedu ze svého středu... to jde tam, kde se ti soudci znají a jsou dlouho, to není model který by bylo možné zavést u nás, když tam přijde 15 soudců jako nováčci, jsem si vědom toho ze tento model by předpokládal úplně jinou koncepci té částečné obměny, mnohem vyšší kontinuity, možná delšího mandátu.*“¹²⁷

V souvislosti s předchozí kapitolou bych považoval úvahy o změně způsobu jmenování předsedy a místopředsedů za neaktuální. Skutečně se lze domnívat a souhlasím se slovy předsedy Rychetského, že u soudů, které fungují na principu částečné obměny či dlouhodobé stability by volba předsedy přímo plénem soudu byla vhodná. Avšak není pravdou, že soudy, které jsou založené na dlouhodobé stabilitě volí svého předsedu např. dle rakouského modelu je jmenován předseda a místopředsedové na návrh vlády spolkovým prezidentem, stejně jako další členové soudu. Ani v Německu nevolí soudci předsedu ze svých řad, ale Spolkový sněm a Spolková rada se střídají ve volbě funkcionářů.¹²⁸

Avšak stejně tak nevidím důvod, proč by si kompletně nový soud nemohl zvolit sám svého předsedu, vzhledem k tomu jaké profesní kapacity jsou Ústavními soudci. Nemyslím si, že by toho nebyli schopni.

Pokud by se postupem času nahodilá obměna ústavních soudců v ČR vyvinula tím způsobem, že by se skutečně rozestoupilo jmenování do rozdílných časových úseků, přiklonil bych se k změně této pravomoci. K tomu by se mohlo vázat i zkrácení funkčního období funkcionářů např. na polovinu, respektive stanovit funkční období, jelikož současná Ústava nezmiňuje délku funkčního období předsedy a místopředsedů, dovozuje se tak, že je to na celou dobu trvání funkce.¹²⁹

Myslím, že nezávislost na vnějších vlivech by byla i v tomto případě pozitivní skutečností. S přihlédnutím k zahraničním úpravám však neshledávám

126 Venice Commission: CDL-STD(1997)020 page 10

127 Diskuzní pořad ČT24, Otázky Václava Moravce z 21.2. 2016

128 BVerfGG Art. 9

129 FILIP viz ŠIMÍČEK a kol.; *Ústava České republiky: komentář*. Linde str.717

žádnou souvislosti mezi „modelem“ soudu a způsobem jmenování předsedy, spíše se jedná rozhodnutí ústavodárců a ústavní tradici.

3.3 Jmenování členů rady České národní banky

Česká národní banka (Dále ČNB) je ústřední bankou státu. Hlavním cílem její činnosti je péče o cenovou stabilitu. Nejvyšším orgánem ČNB je sedmičlenná Bankovní rada ČNB. Členy bankovní rady jsou guvernér ČNB, dva viceguvernéři ČNB a další čtyři členové Bankovní rady ČNB. Bankovní rada určuje měnovou politiku, provádí měnová opatření a dohlíží nad celým finančním trhem.

Pravomoc prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady ČNB je zakotvena v čl. 62 písmeno k) Ústavy. Výlučná pravomoc prezidenta jmenovat členy Bankovní rady ČNB je dlouhodobě kritizovanou částí Ústavy. Rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování člena Bankovní rady nevyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, ale nevyžaduje se ani participace jakéhokoliv jiného orgánu. Prezident je při jmenování omezen pouze kvalifikačními požadavky pro jmenování do funkce člena Bankovní rady stanovenými zákonem č.6/1993 Sb. (dále ČNBZ). V § 6 odst. 1 je stanoveno, že členem Bankovní rady může být jmenován občan České republiky, který je plně způsobilý k právním úkonům, tedy svéprávný, dále má ukončené vysokoškolské vzdělání, je bezúhonný a je uznávanou a zkušenou osobností v měnových záležitostech nebo v oblasti finančního trhu. Dále nikdo nesmí zastávat funkci člena rady více než dvakrát. To jsou jediná omezení, které Ústava či zákon prezidentu stanoví.

První problém této pravomoci je, že v této chvíli nelze žádným způsobem vyložit, kdo má za tuto pravomoc odpovědnost. Neboť pravomoc nevyžaduje kontrasignaci a prezident je ze své funkce neodpovědný. Kysela konstatuje, že v současných demokratických právních státech není přípustné, aby za výkon veřejné moci nikdo nenesl odpovědnost.¹³⁰ Dalším problémem je, že Ústava nezná pozice guvernéra a viceguvernéřů. Označení funkcionářů je uvedeno teprve v ČNBZ, což způsobuje rozporuplný výklad ohledně nutnosti kontrasignace při jejich jmenování. Další často pokládanou otázkou je, zda-li sám prezident je dostatečným garantem pro zajištění personální nezávislosti na výkonné moci.¹³¹

130 KYSELA viz NOVÁK. *Postavení hlavy státu v parla. a poloprez.* Režimech, 2008 str. 239

131 FILIP viz ŠIMÍČEK a kol.; *Ústava České republiky: komentář.* Linde str. 737

Jako vše říkající kritiku zmíním např. konkrétní vyjádření Kysely k této pravomoci: „...o tom se od 90. let mluví jako o systémovém lapsu Ústavy. Abychom řídící orgán takto mocné instituce svěřili jedinému člověku, jedinému orgánu prezidentu republiky v naději, že on bude nejlepším garantem korektnosti a nezávislosti té ČNB, tak to je systémově trochu atypické a těžko bychom to našli někde jinde.“¹³²

Od vzniku republiky bylo již provedeno mnoho pokusů omezit tuto prezidentovu pravomoc. Na úrovni Ústavy např. senátní návrh, tisk č. 1134 předložený v roce 2001, který obsahoval zavedení obdobného souhlasu Senátu i pro jmenování členů Bankovní rady. V minulosti se také vláda prezidenta Zemana v letech 1998-2002 snažila tuto určitou nerovnováhu řešit, avšak dost nešťastně.

Nejprve vyvoláním kompetenčního sporu o kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéřů ČNB. Prezident jmenuje členy Bankovní rady České národní banky. Avšak jak jsem zmínil výše, Rada se skládá z členů, guvernéra a viceguvernéra. Jednalo se v té době o skutečně celkem nejednoznačné ustanovení a ani plénum Ústavního soudu nepřišlo s jednoznačným stanoviskem, když se pět soudců připojilo k odlišnému stanovisku. Výkladem proti kontrasignaci je, že Bankovní rada je kolegiální orgán a každý člen má rovnocenné postavení a disponuje stejným hlasovacím právem. Ústava tak nepovažuje za nutné rozlišit způsob jejich jmenování. Navíc tak může být učiněno jediným jmenovacím aktem¹³³, tedy prezident nevybírá z již jmenovaných členů Bankovní rady. Ústavní soud ve věci také konstatoval, že způsob jmenování bez spolupodpisu je již ústavní zvyklostí. Dalším argumentem je nutná nezávislost na vládě, kdy pro zabezpečení cíle ČNB nesmí být závislá na pokynech vlády.¹³⁴

Opačný názorem je, že ČNBZ stanovil v § 6 odst. 2 prezidentovi zákonnou pravomoc jmenovat funkcionáře soudu, což mu písmeno k) čl. 62 Ústavy ČR nedovoluje. Pro to by se měla na jmenování funkcionářů aplikovat kontrasignace, neboť tato pravomoc není výslovně stanovena v ústavním zákoně. Soudce Kessler zmínil, že pokud by zákon stanovil, že guvernéra volí členi ze svého středu, za opačného výkladu by to nutně znamenalo neústavnost takového ustanovení. Dále

132 Diskuzní pořad ČT24, Otázky Václava Moravce z 21.2. 2016

133 FILIP viz ŠIMÍČEK a kol.; *Ústava České republiky: komentář*. Linde str, 740

134 Pl. ÚS 14/01

také nelze dovozovat stejné postavení všech členů Rady, neboť guvernér má zvláštní funkci minimálně, co se týče reprezentace ČNB navenek. Já osobně považuji v tomto případě obě stanoviska za argumentačně velice vyrovnaná, a myslím, že je tedy nutné tuto nesrovnalost upravit Ústavním zákonem dle vůle zákonodárců. Co se týče možné změny ústavní úpravy přikláním se k variantě jmenování prezidentem z řad jmenovaných členů.

Z právního hlediska byla o dost více šokující snaha prosadit na první pohled protiústavní úpravu do ČNBZ. Novela byla v té době nutná v rámci příprav na vstup do Evropské Unie: „*Novelizace zákona o České národní bance je vyvolána potřebou harmonizace zákona s textem Smlouvy o Evropských společenstvích a s požadavky Statutu Evropského systému centrálních bank. Tyto požadavky musí splňovat žadatel o vstup do Evropské unie přede dnem vstupu...*“¹³⁵ Ovšem během druhého čtení v PS se hlasovalo o 70 pozměňovacích návrzích k původně vypracovanému návrhu a do finální schválené podoby se dostala některá ustanovení odporující Ústavě. Zejména ustanovení § 6 odst. 3 naprosto změnilo podstatu jmenovací pravomoci prezidenta a silně omezilo jeho vliv na výběr Guvernéra, viceguvernéry a ostatní členy Bankovní rady, když stanovilo, že je jmenuje na návrh vlády. Což bylo v rozporu s Ústavou a autoři naprosto ignorovali pyramidu právních norem. Neboť ústavodárce tuto pravomoc svěřil jen prezidentovi v čl. 62 a nikde jinde v Ústavě nenajdeme další omezení, např. jako u jmenování ústavních soudců nebo u jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu¹³⁶. Tuto ústavní pravomoc prezidenta republiky je možné omezit pouze ústavním zákonem, nikoli na základě běžného zákona. To si uvědomoval i samotný místopředseda tehdejší vlády Rychetský, který zákon předkládal v Senátu a sám upozornil na tento zásadní nedostatek: „*je pravda, že Ústava je normou nejvyšší právní síly a že je těžko možno přijímat zákon vědomě s tím, protože jde o normu nižší právní síly, že odporuje Ústavě.*“ Zmínil bych část vyjádření senátora Jana Rumla během rozpravy v Senátu: „*Je zvláštní, jak se z původně harmonizační normy může stát zákon politický. Není to poprvé a je to nepochybně důsledek nenormálních poměrů v této zemi.*“¹³⁷ Zákon byl znovu schválen v původním znění i přesto, že ho Senát vrátil Sněmovně s

135 Sněmovní tisk č.537/0 ze dne 10. 2. 2000, Důvodová zpráva, obecná část

136 Čl. 97 odst. 2 Ústavy – Prezident jmenuje na návrh Poslanecké sněmovny

137 Stenozáznam ze 2. dne 21. schůze 3. srpna 2000

pozměňovacími návrhy a prezident Václav Havel ho vetoval. Nakonec musel rozhodnout Ústavní soud ve věci návrhu prezidenta republiky Václava Havla na zrušení zákona a zrušil několik ustanovení ČNBZ včetně § 6 odst. 3. *Toto ustanovení je v rozporu s prerogativou prezidenta republiky jmenovat členy Bankovní rady podle čl. 62 písm. k) Ústavy ČR. To znamená, že prezident republiky z hlediska ústavního rozhoduje bez omezení a není zde vázán na ničí návrh, ani na žádné další podmínky.*¹³⁸

Tento případ je vhodné zmínit, protože přímo upozornil na zmíněnou atypičnost svěřením této pravomoci do rukou jediné osoby. ČNB je důležitou institucí vykonávající dohled nad celým finančním trhem a mám za to, že skutečně není vhodné ponechávat prezidentu absolutní pravomoc. Rychetský při předkládání novely ČNBZ uvedl podrobné srovnání s okolními zeměmi: *„...musím říci, že když se podíváme po celé Evropě, tak nenajdeme jedinou zemi, ve které by Bankovní rada nebo guvernér, představitel cedulové banky byl jmenován hlavou státu bez ingerence jakéhokoli jiného orgánu. Například členové vrcholného orgánu ústřední bank jsou jmenováni hlavou státu na návrh vlády nebo Rady regentů v Německu, v Rakousku, Lucembursku, Belgii. V Dánsku a ve Finsku jsou dokonce voleni zákonodárným sborem. Ve Francii, Portugalsku a Španělsku je vrcholný orgán ústřední banky jmenován přímo vládou bez jakékoli další ingerence. Když se podíváme na, uznávám poněkud atypickou část Evropy, to je Irsko a Velkou Británii, tak tam zjistíme, že vedení jejich ústředních bank je složeno z pracovníků Ministerstva financí. Přesto to jsou nepochybně nezávislé banky. Zbývající země, to je Nizozemí a Švédsko, mají kombinovaný model. Část volí třeba parlament, část jmenuje vláda a podobně.“*¹³⁹ Z čehož usuzuji, že ani v té době nefungoval ve vyspělých státech systém založený na jmenovací pravomoci jediné osoby.

Stejně jako u jmenování Ústavních soudců zdůrazňuji, že samozřejmě není možné posuzovat pravomoci takto izolovaně, je nutné se zabývat celkovým postavením prezidenta a souvislostmi, vztahy s dalšími ústavními orgány, dělbu moci a vyváženosti moci mezi institucemi. Prezident může plnit v této pravomoci funkci garanta řádu a zajistit díky své nezávislosti na politických vlivech i

138 Pl. ÚS 14/01

139 Stenozáznam z 3. srpna 2000, 21 schůze

nezávislost České národní bance. Já osobně nepochybuji, že za nepřímé volby oběma komorami Parlamentu byla tato idea proveditelná. Avšak v současném společenském klimatu, kdy se do politiky dostávají lidé z podnikatelské sféry se zvyšuje pravděpodobnost, že prezidentem bude zvolena osoba, jejíž závislost nebude sice politická, ale ekonomická, což považuji v případě této instituce za mnohem závažnější skutečnost. Vzhledem k přímé volbě prezidenta si jednoduše dovedu představit finanční podporu v prezidentské kampani před volbami za pozdější protislužbu v podobě jednoho spekulativního měnového opatření, které může vynést nadnárodní firmě několik miliónů euro. To je dle mého názoru aktuální riziko a s touto myšlenkou by měli počítat i zákonodárci.

3.3.1 Návrh - Souhlas Senátu?

Zásadní otázkou k změně pravomoci jmenování Bankovní rady patří, zda-li je Senát vhodným orgánem k součinnosti ve spojitosti s politikou ČNB. Názory na tuto problematiku se liší např. Rychetský uvedl: *„zrovna Senát jako ten spoluúčastník, když z Ústavy mu je zakázáno projednávat státní rozpočet tzn. věnovat se té problematice, tak upřímně řečeno nejsem si jist, zdali toto je jaksi nejšťastnější řešení... Ten kdo má jmenovací pravomoc dostává návrhy. Jsou země, že ten, kdo má jmenovací pravomoc, je vázán návrhy z různých míst. Nemůže vybírat libovolně. Je korektní, aby návrhovou kompetencí disponovaly různé instituce. To si myslím, že je model, který by těžko mohl být kritizovaný.“¹⁴⁰* Musím souhlasit s panem předsedou, že systém návrhů z různých míst je jednou z možností. Avšak nelze plně souhlasit s tím, že by Senát nebyl vhodným účastníkem. Senátu sice nepřísluší projednávat otázky zákona o státním rozpočtu nebo státního závěrečného účtu, dle čl. 42 odst. 2 Ústavy ČR toto přísluší pouze Poslanecké sněmovně, avšak Bankovní rada ČNB touto funkcí taktéž nedisponuje. Její politika se zaměřuje dle § 2 odst. 1 ČNBZ na péči o finanční stabilitu a o bezpečné fungování finančního systému, pokud to neodporuje hlavnímu cíli může podporovat obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu. Z toho dovozují, že politika ČNB se může dotknout vládní politiky. Dle čl. 130 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále SFEU) nesmí žádná národní centrální banka ani žádný člen jejího rozhodovacího orgánu vyžadovat nebo přijímat pokyny, mimo jiné, od žádné vlády členského státu ani

140 Diskuzní pořad ČT24, Otázky Václava Moravce z 21.2. 2016

od jakéhokoliv jiného subjektu. Proto zahrnutí vlády nebo Poslanecké sněmovny, od které je vláda přímo odvozena pravděpodobně není bezpečnou variantou.

Samozřejmě lze uvažovat, že by některý z těchto orgánů mohl prezidentovi navrhnout určitý počet kandidátů, z kterých by prezident mohl vybrat. Avšak takový návrh již byl neúspěšně projednáván,¹⁴¹ kdy bylo navrhováno, aby po třetině členů navrhovali Poslanecká sněmovna, Senát a vláda a z nich by následně mohl jmenovat guvernéra a viceguvernéry obdobně jako v případě Ústavního soudu.

Vzhledem k oprávněné kritice, kterou jsem zmínil. Je určitě nutné uvažovat o zavedení součinnosti v rámci této pravomoci. Možná součinnost s vládou je diskutabilní, dle § 10 odst. 2 ČNBZ je vláda oprávněna konzultovat a radit se v záležitostech měnové a makroobezřetnostní politiky a ohledně finančního trhu s Bankovní radou, což je určitá forma spolupráce a jakýkoliv vliv na personální složení, byť i nepřímý by mohl prohloubit riziko ohrožení nezávislosti Bankovní Rady. Vláda je odvozena přímo od Poslanecké sněmovny, takže si myslím, že pro ní platí obdobné tvrzení. Jediný zůstal výše dříve zmíněný Senát, který se zdá být nejvhodnější pro zahrnutí do dělby moci v této pravomoci.

V souvislosti s přechodem na přímou volbu zákonodárci začali opět řešit tuto nevyváženost. Současný vládní návrh tisk č. 506/0 obsahuje zavedení totožné jmenovací procedury jako u jmenování Ústavních soudců. Nadále by prezident držel pravomoc jmenovat, ale nově by potřeboval souhlas Senátu. Pozice prezidenta by zůstala silná. při výběru kandidátů by stále nebyl omezen mimo výše zmíněné zákonné předpoklady. Opět by byl v pozici, kdy ho v zásadě nikdo nemůže přinutit, aby jmenoval osobu, s kterou nesouhlasí nebo která mu byl doporučena. Obdobně by platilo i nežádoucí přepólování, kdy by ústavně nebylo konformní, aby na jedno místo navrhoval několik kandidátů.

Jak bylo řečeno v podkapitole o Souhlasu Senátu se jmenováním ústavních soudců. Senát se prakticky vyjadřuje pouze ano nebo ne k jednotlivým návrhům. Avšak v tomto případě nelze brát na lehkou váhu možnost Senátu vyjednávat s prezidentem o „výměně“ kandidátů. Což z hlediska nezávislosti považuji u takto významné bankovní instituce za závažnější než u Ústavního soudu.

141 Sněmovní tisk č. 359/0

Např. Eliška Wagnerová souhlasí s tím, že Senát by měl vyslovovat souhlas. Samozřejmě je možné zastávat tento názor. Ani v případě Ústavního soudu nikdo nezpochybňuj o jeho nezávislosti. Upozornil jsem však v předchozích kapitolách na nedostatky tohoto procesu. Obdobně u pravomoci jmenování soudců Ústavního soudu by jedinou ochranou proti zablokování Bankovní rady byla pozitivní fikce vyslovení souhlasu Senátu, pokud by Senát do šedesáti dnů od obdržení o žádosti nehlasoval. Což je ochranou pouze proti cíleným průtahům ze strany Senátu. Senát by vyslovoval souhlas opět prostou většinou přítomných, což je dle mého názoru neakceptovatelné. Považoval bych za vhodné zavést i pro jmenování členů ČNB kvalifikovanou většinu.

4. ZÁVĚR

Naše Ústava nevznikala v době klidu, vznikala v době rozpadu federace. Můžu souhlasit s názorem, že naše ústava obstála těžké zkoušky a je odolná vůči zneužívání moci. V závěru zvolím opět slova předsedy Rychetského: *„Přesto za jakých podmínek, v jakém spěchu česká ústava vznikala. Ukázalo se, že to je dostatečný, odolný základní právní dokument pro fungování této země. Pro záruky, aby tato země byla a zůstala demokratický právní stát.“* I přes tuto skutečnost, mám za to, že se najdou zásadní mezery a Ústava ČR by si tak zasloužila zásadní komplexní změnu, ne takovou která reaguje na aktuální problém, taková řešení jsou nekoncepční a nemohou dlouhodobě obstát. Myslím si, že pokud nejsme spokojeni s pozicí prezidenta mělo by se jasně rozhodnout, kterým směrem by se měla Ústava ČR vydat. K tomu je však nutné zaujmout jasné stanovisko, zda posílit parlament nebo prezidenta, avšak tuto diskuzi dnes mezi zákonodárci nevidím. Také je nutné mít na paměti, že politická kultura v České republice není na vysoké úrovni a tento nedostatek nespraví ani dokonalá ústava.

K pravomoci jmenovat soudce Ústavního soudu. Z provedené analýzy praxe, právní úpravy a s přihlédnutím k zahraničním úpravám musím konstatovat, že ačkoliv Ústavní soud byl naplněn až na jednu výjimku, tak aniž by to ovlivnilo jeho fungování a Senátoři při hlasování projevují vysokou morální, uvítal bych úvahy o celkem zásadní reformě celého jmenovacího procesu včetně zavedení anti-blokovacího mechanismu. Právě situace z roku 2003 by měla být jasným signálem, že jmenovací procedura není dokonalá. Veškeré navrhované změny obsažené v příloze 3 na str. 56 sledují pouze zájem o absolutní stabilitu Ústavního soudu a zavedení širšího konsenzu nad jednotlivými kandidáty na soudce napříč politickou reprezentací. Ustanovení jsou inspirována především německou právní úpravou.

Ke jmenování předsedy a místopředsedů Ústavního soudu. Ze zjištěných skutečností usuzuji, že nelze jednoznačně preferovat jednu nebo druhou formu ustavení do funkce. Záleží především na ústavní tradici každého státu. Vhodněji se za určitých podmínek může jevit přímo volba plénem z řad soudců z důvodu autonomního fungování soudu.

K jmenování členů bankovní rady České národní banky. Vzhledem k předchozímu závěru o jmenování soudců Ústavního soudu. Rozhodně nemůžu plně souhlasit se současným návrhem, který by zavedl obdobný mechanismus, neboť ten by způsobil stejné riziko zablokování u nejdůležitější a nejmocnější bankovní instituce České republiky. V současné době tato pravomoc v sobě neobsahuje žádný prvek vyvážení vůči ostatním ústavním orgánům a to považuji samozřejmě za chybu, ale zatěžovat tuto jmenovací pravomoc stejným procesem je dle mého názoru snad ještě horší variantou. Senát není všemi považovaný v tomto případě za ideální instituci., která by měla participovat na této pravomoci, jelikož se zde vyskytuje určité riziko obsazení Bankovní rady dle politického zastoupení. Zajímavé je, že tato skutečnost není kritizována u souhlasu s Ústavními soudci, a to se bavím o souhlasu na základě pouze prosté většiny přítomných. Na základě těchto skutečností jsem nezaujal v této věci jednoznačné stanovisko.

5. SUMMARY

The thesis deals with the powers and position of the president in the constitutional system of the Czech Republic.

The first part defines the constitutional system of parliamentary democracy as the relations between constitutional authorities and draws attention to the constitutional adjustments in the years 1918-1920 and the legacy of T.G.Masaryk.

The second part deals with the powers of the President, their divisions and functions. More specifically, the author deals with the powers of appointment of constitutional judges where the issue is the possible deadlock, discontinuity of the court and option to re-appointment.

The thesis concludes by examining the possible answers of the question what is the optimal way of appointing members of the Bank Council of the Czech National Bank. The author describes the basic problem of the absolute discretion of the president. This work highlights the fundamental weaknesses of the checks and balances of selected presidential powers. The thesis includes author's proposal of possible changes of the presidential power to appoint Constitutional Court judges.

Příloha 3

Návrh novely Ústavy

Článek 84

- (1) Ústavní soud se skládá z 15 soudců, kteří jsou jmenováni na dobu ~~deseti~~ **dvanácti** let.
- (2) Soudce Ústavního soudu jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu. **K vyslovení souhlasu se jmenováním je třeba třípětinové většiny přítomných senátorů.**
- (3) **Žádost o vyslovení souhlasu se jmenováním soudce může být Senátu doručena nejdříve tři měsíce před uplynutím funkčního období jeho předchůdce.**
- (4) **Nikdo nesmí být jmenován soudcem Ústavního soudu více než jednou.** Soudcem Ústavního soudu může být jmenován bezúhonný občan, který je volitelný do Senátu, má vysokoškolské právnické vzdělání a byl nejméně deset let činný v právnickém povolání.
- (5) **Funkční období soudce končí poslední den v měsíci, v kterém soudce dosáhl horní věkové hranice 70 let.**
- (6) **Po skončení funkčního období soudce pokračuje ve své funkci, dokud není jmenován jeho nástupce.**
- (7) **Není-li do 3 měsíců od skončení funkčního období či zániku funkce soudce jmenován jeho nástupce, požádá předseda Senátu Ústavní soud, aby předložil prezidentu návrh kandidátů. Pokud má být jmenován jeden soudce navrhuje soud tři kandidáty, pokud několik soudců navrhuje dvojnásobný počet. Prezident jmenuje podle návrhu.**
- (8) **Plénum Ústavního soudu rozhoduje o tom, koho navrhne nadpoloviční většinou.**

Alternativně:

odstavec 4 zní:

- (4) **Soudce Ústavního soudu může být jednou znovu jmenován podle odstavce 2 na dobu šesti let.**

6. SEZNAM PŘÍLOH

Příloha 1 – Graf 1: Účast Senátu při hlasování.....	str.35
Příloha 2 – Graf 2: Souhlas Senátu – kvalifikovaná většina projekce.....	str.37
Příloha 3 – Návrh novely Ústavy – čl. 84	str.56
Příloha 4 – Tabulka: Hlasování o žádostech prezidenta republiky o vyslovení souhlasu Senátu PČR se jmenováním soudců Ústavního soudu.....	str.62

7. BIBLIOGRAFIE

Periodika:

Acta Universitatis Carolinae Iuridica *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. č.4/2011. Praha: Univerzita Karlova, 2012. ISSN 0323-0619

GRINC, J. *Spolkový prezident v rakouském ústavním systému*. Právník. 12/2008 str. 1347-1368.

HEIDEBACH M., *The election of the German Federal Constitutional Court's judge – A lack of democracy?* [online], Ritsumeikan Law Review, No. 31, 2014, [vid. 2016-02-12] Dostupné z

<http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/rlr31/13heidebach.pdf>

ihned.cz, *Hospodářské noviny, rozhovor s Vlastou Formánkovou* z 13.9. 2015, [online] [vid. 2016-02-10] Dostupné z ihned.cz <http://archiv.ihned.cz/c1-64588010-byvala-ustavni-soudkyne-jmena-moznych-nastupcu-rychetskeho-jsou-usmevna>

SALAMUN, M. *The Laws on the Organization of the Administration in Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: A Comparative Analysis in the Context of European Integration*, 26 Review of Central and East European Law [online] 2007, No. 32, pages 267-301 [vid. 2016-02-02] Dostupné z HeinOnline: DOI: IO.1163/092598807X195205

SCHWEISFURTH, T. ALLEWELDT, R. *New Constitutional Structures in Central and Eastern Europe*, 24 Review of Central and East European Law [online]. 1998 No.3/4, pages 289-328, [vid. 2016-02-02] Dostupné z HeinOnline:

http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/rs124&start_page=289&id=299

BARTOLE, S. *Final remarks: The role of the Venice Commission*, 26 Review of Central and East European Law. [online] 2000. No. 3, pages 351 – 363 [vid. 2016-02-02] Dostupné z HeinOnline: [http://heinonline.org/HOL/Page?](http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/rs126&start_page=351&id=363)

[handle=hein.journals/rs126&start_page=351&id=363](http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/rs126&start_page=351&id=363)

ihned.cz, Hospodářské noviny, *Důvěra v prezidenta stoupla* z 6.1. 2016 [online] [vid. 2016-02-10] Dostupné z ihned.cz: <http://domaci.ihned.cz/c1-65061230-duvera-v-prezidenta-stoupla-veri-mu-59-procent-lidi-temer-stejne-jako-na-zacatku-volebniho-obdobi>

KOUDELKA, Z.; *Prezident a mezinárodní smlouvy, Dny práva, 2009, Days of Law: the Conference Proceedings.* [online] Brno : Masaryk University, 2009 [vid. 2016-01-05] Dostupné z Muni: http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_smlouvy/Koudelka_Zdenek__1038_.pdf

KOUDELKA, Z.; *Kontrasignace, Časopis pro právní vědu a praxi*[online], 2/2011 str. 118-123 [vid. 2016-01-05] Dostupné z Muni: <http://www.law.muni.cz/dokumenty/13236>

Literatura:

RYCHETSKÝ, P.; LANGÁŠEK, T.; HERC, T.; MLSNA P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. komentář.* Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015.

BAHÝLOVÁ, L.; FILIP J.; MOLEK P.; PODHRÁZKÝ M.; SUCHÁNEK R.; ŠIMÍČEK V. ; VYHNÁNEK. L. *Ústava České republiky: komentář.* Praha: Linde, 2010.

SLÁDEČEK, V.; MIKULE V.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář.* Praha: C.H. Beck, 2007.

FILIP, J.; HOLLÄNDER, P.; ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář,* 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007.

CHRASTILOVÁ, B.; MIKEŠ, P. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád.* Praha: ASPI PUBLISHING, 2003.

KLOKOČKA, V. *Ústavní zřízení evropských států: (srovnávací studie).* Praha: Linde, 1996.

BLAHOŽ, J.; BALAŠ, V.; KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo. 4. přepracované a doplněné vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011

WEYR F.; NEUBAUER Z. *Ústavní listina Československé republiky: její znění s poznámkami.* Praha; Brno Orbis; 1931.

BROKLOVÁ, E.; LOUŽEK, M. (ed.). *Československá ústava 1920: devadesát let poté: sborník textů*. Praha: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010. Ekonomika, právo, politika č. 83, 2010.

z tohoto sborníku:

MALÝ, K. *Rozchod s Ústavně právní kontinuitou a tradicí rakouské ústavnosti*, str. 23-35

PAVLÍČEK, V. *Ústavní listina a československá státní idea* str. 35 -47

BÁRTA, J.; *Pravomoci prezidenta v československé ústavě* str. 85-97

NOVÁK, M.; BRUNCLÍK M. (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech - Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008.

BÍLEK, Jan (ed.). *Korespondence T.G. Masaryk - Karel Kramář*. Praha: Masarykův ústav, 2005. ISBN 80-86495-33-7.

QUAGLIATOVÁ V.; *Karel Kramář a Tomáš Garrigue Masaryk ve svých dopisech z let 1918-1936* [Online], *Diplomová práce, Praha, 2007* [vid. 2016-01-05] Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/27995/>

LANGÁŠEK, T. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. ISBN 807380347X.

Parlamentní institut - studie:

Parlamentní institut studie – PI-1-150 – Přímé volby, pravomoci a odpovědnost prezidenta v ústavních systémech některých evropských států [Online] 2009 [vid. 2015-04-15 Dostupné z psp.cz: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=27723>

European Commission for Democracy through Law – Studies:

Compilation of Venice commission opinions, reports and studies on Constitutional Justice – CDL-PI(2015)002 – 1 July 2015, [online] [vid. 2016-02-12], Dostupné z <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29002-e>

The Composition of Constitutional Courts – Science and technique of democracy, No. 20 – CDL- STD(1997)020 – December 1997 [online] [vid. 2016-02-12], Dostupné z [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1997\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1997)020-e)

Judikatura:

Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 51/03 – *Přerušeni všech plenárních řízení pro pokles nedostatečnou obsazenost soudu* ze dne 23.3. 2004

Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS. 17/02 - *Pokračování ve všech plenárních řízeních pro navýšení počtu soudců Ústavního soudu na 12* ze dne 22.6. 2004

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 14/01 - *Spor o kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB* ze dne 20.6. 2001

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 59/2000 – *Nezávislost České národní banky při její péči o stabilitu měny* ze dne 20.6. 2001

Právní předpisy:

BOÉ núm. 311 de 29.12. 1978, Constitución Española, Dostupné z boe.es:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Federal Constitutional Court Act (Bundesverfassungsgerichts-Gesetz, BVerfGG), Dostupné z

German law archive <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=221>

Constitution of the Federal Republic of Austria, Dostupné z legislation online:

<http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>

Další:

Diskuzní pořad ČT24, Otázky Václava Moravce z 21.2. 2016

Sociologický průzkum CVVM – Důvěra ústavním institucím v únoru 2016

[online] [vid. 2016-03-03] Dostupné z CVVM:

http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7514/f3/pi160301.pdf

Příloha č. 4

Hlasování o žádostech prezidenta republiky o vyslovení souhlasu Senátu PČR s jmenováním soudců Ústavního soudu

Datum	Jméno	Přítomní/ ANO	Více než ½ přítomných	Alespoň 3/5 přítomných (potřebné hlasy)	Alespoň 2/3 přítomných (potřebné hlasy)	Více než ½ všech (41)	Alespoň 3/5 všech (49)	Alespoň 2/3 všech (54)
02. 12. 2015	Fiala	71/52	ANO	ANO (43)	ANO (48)	ANO	ANO	x
23. 09. 2015	Jirsa	69/55	ANO	ANO (42)	ANO (46)	ANO	ANO	ANO
03. 12. 2014	Uhlíř	71/49	ANO	ANO (43)	ANO (48)	ANO	ANO	x
29. 05. 2014	Lichovník	58/51	ANO	ANO (35)	ANO (39)	ANO	ANO	x
29. 05. 2014	Šimíček	58/56	ANO	ANO (35)	ANO (39)	ANO	ANO	ANO
29. 05. 2014	Nykodým	58/23	x	x	x	x	x	x
18. 12. 2013	Zemánek	72/53	ANO	ANO (44)	ANO (48)	ANO	ANO	x
18. 12. 2013	Musil	72/49	ANO	ANO (44)	ANO (48)	ANO	ANO	x
30. 10. 2013	Suchánek	65/38	ANO	x (40)	x	x	x	x
21. 08. 2013	Sváček	75/30	x	x	x	x	x	x
20. 06. 2013	Výborný	73/36	x	x	x	x	x	x
20. 06. 2013	Rychetský	73/62	ANO	ANO (44)	ANO (49)	ANO	ANO	ANO
20. 06. 2013	David	73/67	ANO	ANO (44)	ANO (49)	ANO	ANO	ANO
20. 06. 2013	Šimáčková	73/59	ANO	ANO (44)	ANO (49)	ANO	ANO	ANO
25. 04. 2013	Sládeček	71/61	ANO	ANO (43)	ANO (48)	ANO	ANO	ANO
25. 04. 2013	Fenyk	71/52	ANO	ANO (43)	ANO (48)	ANO	ANO	x
25. 04. 2013	Filip	72/60	ANO	ANO (44)	ANO (48)	ANO	ANO	ANO
25. 04. 2013	Tomková	72/59	ANO	ANO (44)	ANO (48)	ANO	ANO	ANO
25. 04. 2012	Koudelka	71/29	x	x	x	x	x	x
08. 02. 2012	Sváček	79/38	x	x	x	x	x	x

08. 12. 2005	Kůrka	65/61	ANO	ANO (40)	ANO (44)	ANO	ANO	ANO
04. 08. 2005	Formánková	76/43	ANO	x (46)	x	ANO	x	x
16. 12. 2004	Novotná	76/11	x	x	x	x	x	x
29. 07. 2004	Janů	65/49	ANO	ANO (40)	ANO (44)	ANO	ANO	x
10. 06. 2004	Židlická	66/52	ANO	ANO (40)	ANO (44)	ANO	ANO	x
20. 05. 2004	Balík	66/60	ANO	ANO (40)	ANO (44)	ANO	ANO	ANO
08. 04. 2004	Galvas	70/25	x	x	x	x	x	x
03. 12. 2003	Nykodým	58/43	ANO	ANO (35)	ANO (39)	ANO	x	x
12. 11. 2003	Musil	73/50	ANO	ANO (44)	ANO (49)	ANO	ANO	x
10. 10. 2003	Pejchal	76/36	x	x	x	x	x	x
06. 09. 2003	Veselá- Samková	77/29	x	x	x	x	x	x
06. 09. 2003	Pavlíček	76/22	x	x	x	x	x	x
06. 09. 2003	Lastovecká	78/67	ANO	ANO (47)	ANO (52)	ANO	ANO	ANO
06. 09. 2003	Balaš	78/30	x	x	x	x	x	x
16. 07. 2003	Rychetský	73/50	ANO	ANO (44)	ANO (49)	ANO	ANO	x
16. 07. 2003	Pejchal	75/32	x	x	x	x	x	x
16. 07. 2003	Holländer	75/63	ANO	ANO (46)	ANO (50)	ANO	ANO	ANO
16. 07. 2003	Güttler	75/40	ANO	x (46)	x	x	x	x
29. 05. 2003	Výborný	65/52	ANO	ANO (40)	ANO (44)	ANO	ANO	x
23. 01. 2003	Mucha	79/68	ANO	ANO (48)	ANO (53)	ANO	ANO	ANO
31. 05. 2002	Duchoň	56/41	ANO	ANO (34)	ANO (38)	ANO	x	x
14. 03. 2002	Wagnerová	72/40	ANO	x (44)	x	x	x	x
02. 02. 2000	Malenovský	78/54	ANO	ANO (47)	ANO (52)	ANO	ANO	ANO