

Kontrasignace

Zdeněk Koudelka

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

Prezidentova rozhodnutí podléhají kontrasignaci v oblasti:

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

Zárodky kontrasignace lze najít v anglické monarchii, kde ve středověku původně odpovídal králi spolupodpisující vysoký úředník za to, že vyhotovená listina odráží vůli krále. Počátky kontrasignace se spojují s vládou anglického krále Jindřicha III. Plantageneta (1207-72), který nastoupil na trůn roku 1216 jako nezletilý a do jeho dospělosti vedle něj podepisovali královny listiny i členové královské rady, neboť král se nemůže ničeho zlého dopustit.¹ Teprve od roku 1711 došlo k výslovné úpravě, že král nenese odpovědnost za činnost úředníků v kabinetu, a tím byla dovršena přeměna odpovědnosti kontrasignujícího ministra na odpovědnost vůči Parlamentu, což převzaly i monarchie jiné.² Kontrasignace aktů hlavy státu v dnešním smyslu se na evropském kontinentě vyvinula v monarchiích v době jejich přerodu z absolutních na konstituční. Účelem kontrasignace bylo zajistit vliv postupně vytvářené reprezentace lidu na rozhodnutí hlavy státu, která nebyla závislá svým úřadem na volbách, ale získala svůj post na základě nástupnického práva. Kontrasignaci doprovázelo zachování principu neodpovědnosti panovníka, kdy za jeho akty přebírá odpovědnost kontrasignující jedinec.

Kontrasignace se následně částečně přenesla i do republikánské formy vlády. Kontrasignace v moderní parlamentní republice je diskutabilní. Obecně lze říci, že kontrasignace je nutná tam, kde je prezident neodpovědný, ale nevhodná tam, kde je odpovědný a to především právně. Pokud chápeme kontrasignaci jako pojistku proti zneužití pravomocí hlavy státu, tak jde o věc

¹ JAN SVATOŇ: *Vládní orgán moderního státu*. Brno 1997, ISBN 80-85765-89-6, s. 14-15. JAN FILIP, JAN SVATOŇ: *Státověda*. 5. vydání Praha 2011, ISBN 978-80-7357-685-1, s. 235 p. 10.

² BOHUMIL BAXA: *Parlament a parlamentarismus*. Praha 1924, s. 21-22, 38. JAN SVATOŇ: *Vládní orgán moderního státu*. Brno 1997, ISBN 80-85765-89-6, s. 14-15, 20-21, 63 p. 28, s. 65, 69.

pochybnou, jelikož prezident má v současné parlamentní republice povětšinou menší reálnou moc než vláda či dokonce premiér (kancelář) sám. Kontrasignaci občas podléhá i jiný funkcionář než hlava státu, což je však netypické. Ve Francii takto kontrasignují resortní ministři rozhodnutí premiéra.³ V československé historii naopak kontrasignoval prezident nařízení vlády, která měla moc zákona.⁴

Lze se setkat s názory, které chtějí, aby hlava státu byla neodpovědná a plně podrobena kontrasignaci. Tím se ovšem významně oslabuje prezidentský úřad a kontrasignace vlastně dává prezidenta do područí vládě. Slovenská skutečnost v letech 1993-98 naznačuje, že pouze absence kontrasignace v tehdejší slovenské ústavní úpravě umožnila prezidentu Michalu Kováčovi realizovat jeho prezidentské pravomoci, když vztah s vládou Vladimíra Mečiara byl vyloženě nepřátelský.⁵

I v parlamentní demokracii je prezidentský úřad významným orgánem státu a jde prakticky o jediný orgán, jenž může aktivně prováděním své vlastní politické vůle oponovat stranám, jež mají vládní většinu v parlamentu, zvláště je-li to parlament jednokomorový. Tím se prezident významně odlišuje od Ústavního soudu, který může rušit neústavní rozhodnutí vlády a parlamentu, nikoliv je pozitivně nahrazovat. Prezident nemusí být kontrasignací chráněn před odpovědností, naopak odpovědný prezident bez kontrasignace je silnější a odpovědnost je i projevem demokratičnosti. Samozřejmě zde hovoříme o odpovědnost právní, nikoli politické. Ústavodárce rozhodl o rozdělení státní moci mezi jednotlivé úřady. Prezident musí zodpovídat za akt, kterým své ústavněprávní oprávnění překročil (právní odpovědnost), nemůže být však trestán za rozhodnutí, které je v rámci jeho kompetencí, byť se nelíbí vládě, parlamentu či jinému orgánu (politická odpovědnost). Právní charakter prezidentské odpovědnosti posílí, pokud o jeho vině rozhoduje orgán soudního typu (Ústavní soud, Nejvyšší soud), který je složen z profesionálních právníků, nikoliv politiků. Pokud je soudní orgán obsazen politiky, je oslabena právní odpovědnost ve prospěch odpovědnosti politické. Například pokud o vině prezidenta rozhoduje parlament, který jedná z hlediska stranickopolitických zájmů, čemuž podřizuje i právní stránku věci.⁶ Samozřejmě vedle právní

³ Čl. 22 Ústavy Francouzské republiky ze 4. 10. 1958.

⁴ § 3 zákona č. 95/1933 Sb., o mimořádné moci nařizovací. Zde nebylo jasné, zda prezident opět svým podpisem ověřuje jen formální správnost či dává svůj souhlas s obsahem nařízení. V roce 1938 již bylo výslovně hovořeno o prezidentově souhlasu – čl. II ods. 1 ústavního zákona o zmocnění ke změnám Ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací. Po válce bylo opět u takových nařízení vlády hovořeno jen o prezidentově spolupodpisu - § 14 ods. 1 zákona č. 2/1954 Sb., o státním plánu rozvoje národního hospodářství Československa na rok 1954.

⁵ Otevřeně se hovořilo, že únos prezidentova syna Michala Kováče ml. dne 31. 8. 1995 do Rakouska provedla Slovenská informační služba blízka premiérovi Vladimíru Mečiarovi. Na Kováče ml. byl v té době vydán mezinárodní zatykač pro podezření z podvodného jednání v Německu. I když byl v Rakousku Kováč ml. zadržen, vídeňský soud jej nevydal do Německa. Rakouský soud konstatoval, že Kováč ml. se na území Rakouska dostal protiprávním jednáním. <http://www.sme.sk/c/3755049/chronologia-pripadu-unosu-michala-kovaca-mladsieho.html>

Situaci dokresluje to, že po zřízení úřadu prezidenta Slovenské republiky tento zprvu sídlil na Bratislavském hradě, který byl spravován Kanceláří Národní rady. Po zhoršení vztahů mezi prezidentem a premiérem musel Kováč hrad opustit a usídlil se v paláci patřícímu městu Bratislava, kde měly většinu protimečiarovské strany. Později vládní většina radikálně snížila rozpočet prezidentské kanceláře.

LUBOMÍR KOPEČEK: Prezident v politickém systému Slovenska - nelehké hledání fungujícího modelu. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 177, 194-195, 206 p. 3, s. 209 p. 12.

Podle Horvátha konflikt mezi prezidentem Kováčem a premiérem Mečiarom „poznámenal celou společnost“. PETER HORVÁTH: Prezident v politickom systéme Slovenskej republiky. *Slovenská politologická revue*, ISSN 1335-9096, <http://revue.kpol.ff.ucm.sk/archiv/2005/3/horvath.pdf>, s. 1 on-line.

⁶ Parlament jako soudce vystupuje v USA, kdy žaluje Sněmovna reprezentantů a soudí Senát. Rovněž podle § 67 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. žalovala Poslanecká sněmovna a soudil Senát, obdobně tomu bylo podle § 78 Ústavy ČSR č. 150/1948 Sb., kdy žalovalo Předsednictvo Národního shromáždění a soudilo

odpovědnosti lze mluvit o politické odpovědnosti hlavy státu, zde je však správná jediná sankce - opětovné nezvolení, obdobně jako u poslance s reprezentativním mandátem.

Podle ústav z r. 1918, 1920 a 1948 byla kontrasignace vyžadována u všech prezidentských aktů moci vládní a výkonné.⁷ V praxi se uplatnil širší výklad, kdy byly kontrasignovány veškeré akty prezidenta, i když bylo sporné, mají-li povahu aktů moci vládní a výkonné, nebo jsou to akty hlavy státu při realizaci moci zákonodárné⁸ a soudní. Podpořeno to zřejmě bylo výkladem o odpovědnosti, kdy za všechny projevy prezidenta související s prezidentským úřadem odpovídala vláda. Spory se vedly i obsah projevů a dopisů prezidenta, zda mají podléhat kontrasignaci – odpověď prezidenta na dopis arcibiskupa olomouckého Lva kardinála Skrbenského z Hřiště.⁹ Pouze abdikace prezidenta byla považována za jeho akt osobní, který nepotřeboval kontrasignaci.¹⁰ Nicméně kontrasignované akty se považovaly za úkon prezidenta a ne vlády s tím, že prezident si musí obstarat kontrasignaci, ale není povinen vyčkat návrhu vlády, pokud tak právo výslovně nestanoví, a může postupovat iniciativně. Navíc byla uznána jeho možnost nevyhovět návrhu, o čemž se písemné rozhodnutí nevydávalo, takže nebylo ani kontrasignováno.¹¹

To, že kontrasignované akty byly primárně rozhodnutím prezidenta a ne vlády, dokazuje i přijetí prvního jednacího řádu Ústavního soudu. Návrh jednacího řádu přijímal sám Ústavní soud, ale schvaloval jej prezident republiky. Tak se stalo, že první návrh jednacího řádu předložený prezidentu 3. 4. 1922 nebyl schválen na základě právního rozboru Kanceláře prezidenta republiky. Prezident nevyhotovil negativní rozhodnutí, ale předseda Ústavního soudu Karel Baxa vzal návrh zpět. Ústavní soud zapracoval připomínky a následně byl opět návrh jednacího řádu předložen prezidentu republiky předsedou Karlem Baxou dopisem z 23. 5. 1922 a teprve tento druhý návrh byl T. G. Masarykem schválen 29. 5. 1922.¹² Kontrasignující premiér Edvard Beneš v této věci nevyvinul žádnou aktivitu. Rovněž pro

Národní shromáždění. Vhodnější je, pokud parlamentu přísluší jen právo obžaloby, jak je tomu v Německu, kde podle čl. 61 Základního zákona z 1949 soudí Spolkový ústavní soud na obžalobu Spolkového sněmu nebo Spolkové rady. Tak je tomu podle čl. 65 ods. 2 Ústavy ČR č. 1/1993 Sb., kdy žaluje Senát a rozhoduje Ústavní soud, rovněž na Slovensku podle čl. 107 Ústavy SR č. 460/1992 Sb., kde žaluje Národní rada a soudí Ústavní soud (Národní rada však může iniciovat i lidové hlasování o odvolání prezidenta z funkce). Rovněž čl. 142 ods. 2 Ústavy Rakouska z 1920 umožňuje na základě žaloby Spolkového shromáždění stíhání prezidenta Ústavním soudním dvorem, ovšem je též připuštěno na základě čl. 63 se souhlasem Spolkového shromáždění i stíhání jiným příslušným úřadem. Podle čl. 67 - 68 Ústavy Francie z 1958, kdy žaluje Parlament a soudí Vysoký soudní dvůr, jenž však není obsazen soudci, ale členy Parlamentu.

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

⁸ Kontrasignaci prezidentova veta zákonů kritizoval FRANTIŠEK WEYR: *Československé právo ústavní*. Praha 1937, s. 199. Též kritizoval kontrasignaci přijímání vyslanců, která se fakticky děla zasíláním připravených formálních projevů prezidenta ministru zahraničí a přítomností ministra zahraničí u tohoto aktu. Weyr však uvádí i odlišná stanoviska Jiřího Hoetzela a jiných - FRANTIŠEK WEYR: *Soustava československého práva státního*. 2. vydání 1924, s. 245n. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 381, 382-383.

⁹ JAN KYSELA: *Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní, Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 240. Kysela zde uvádí i příklad s vládou nekonzultovaného projevu německého prezidenta Richarda von Weizsäckera, v němž kritizoval politické strany.

¹⁰ EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 12.

¹¹ EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 92-93, 98, 101.

¹² TOMÁŠ LANGÁŠEK: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Plzeň 2011, ISSN 978-80-7380-347-6, s. 58-59.

slovenskou situaci uvádí slovenští konstitucionalisté, že rozhodnutí kontrasignované předsedou vlády nebo ministrem zůstává stále aktem hlavy státu.¹³

Otázkou bylo, zda odvolání vlády a jmenování vlády nové má kontrasignovat odvolávaný premiér nebo nový, který však de iure při kontrasignaci odvolání svého předchůdce ještě premiérem nebyl (Československo neznalo současnou existenci dvou premiérů). Zvykem se stalo, že oba akty kontrasignoval nový premiér,¹⁴ neboť u odvolávaného premiéra hrozilo, že se bude své odvolání zdržet spolupodepsat.

Kontrasignace byla za první Československé republiky využita i k zdržení úkonu z důvodu, který se nezamlouval vládě. Dne 11. 6. 1937 jmenoval prezident nové soudce Ústavního soudu, ale předseda vlády otálel s kontrasignací a doručení jmenovacích dekretů, byť prezident uložil své kanceláři věc urgovat. Dekrety byly doručeny až v listopadu 1937.¹⁵

Ústava z r. 1960 i ústavní zákon o československé federaci již kontrasignaci neznaly a zavedly širší odpovědnost prezidenta.¹⁶ Ta byla pouze deklaratorní, jelikož prezident požíval absolutní materiální trestně právní imunity a teoretická možnost odvolání prezidenta parlamentem jako nejvyšším orgánem státní moci nebyla výslovně pozitivně právně upravena. Mohla se zde užít jen zásada: „Kdo volí, odvolává, pokud právo nestanoví jinak.“

Nová Ústava účinná v Čechách, na Moravě a Slezsku od 1. 1. 1993 sice obnovila institut kontrasignace, ale ne v jeho všezahrnující podobě. Rozdělila prezidentské pravomoci do dvou skupin - na nekontrasignované a na pravomoci s kontrasignovanými rozhodnutími. Ústavní soud již roku 1994 judikoval, že spolupodpis předsedy vlády vyžadují jen rozhodnutí učiněná v oblasti kontrasignovaných pravomocí dle čl. 63 Ústavy, nikoli jakýkoli jiný akt výkonu těchto pravomocí.¹⁷ Proto může např. prezident podávat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení zákona bez kontrasignace, byť dané právo není uvedeno v nekontrasignovaném čl. 62 Ústavy a je dáno obyčejným zákonem¹⁸ a tedy dle kontrasignovaného čl. 63 ods. 2 Ústavy. Ústavní soud stanovil, že návrh na zahájení řízení není rozhodnutím ve věci, to přijímá Ústavní soud nálezem, a tedy nepodléhá kontrasignaci. To je rozdíl od československé ústavní úpravy kontrasignace, které podléhaly všechny úkony prezidenta moci vládní a výkonné, nejen rozhodnutí.¹⁹ Je v rozporu s ústavním textem, ale i judikaturou Ústavního soudu tvrdit, že kontrasignaci mají podléhat např. projevy prezidenta, které nejsou rozhodnutími.²⁰ Navíc lze materiálně uplatnit kontrasignaci – spolupodpis jen u psaných rozhodnutí, spolupodepsat nelze ústní projev.

¹³ LADISLAV OROSZ, KATARÍNA ŠIMUNIČOVÁ: *Prezident v ústavním systéme Slovenskej republiky*. Bratislava 1998, ISBN 80-22405469, s. 24. MAREK DOMIN: *Zodpovednosť za kontrasignované rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky*. *Justičná revue* 4/2013, ISSN1335-6461, s. 446, 448-450.

¹⁴ FRANTIŠEK WEYR: *Československé právo ústavní*. Praha 1937, s. 201.

¹⁵ Prezident Edvard Beneš na úředním záznamu úředníka Schieszla z Kanceláře prezidenta republiky ze 7. 8. 1937 vlastnoručně popřel, že by zdržení kontrasignace s ním bylo smlouveno. TOMÁŠ LANGÁŠEK: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Plzeň 2011, ISBN 978-80-7380-347-6, s. 136-139.

¹⁶ Čl. 61 ods. 2 Ústavy č. 100/1960 Sb. Čl. 60 ods. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

¹⁷ Nález Ústavního soudu č. 91/1994 Sb. Rozhodnutí chápeme jako autoritativní projev veřejného orgánu – právní akt, jímž se autoritativně zakládají, ruší, mění právní vztahy (konstitutivní rozhodnutí) nebo se ověřují (deklaratorní rozhodnutí).

¹⁸ § 64 ods. 1 pís. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

¹⁹ § 10 prozatímní ústavy, § 68 Ústavní listiny, § 77 Ústavy č. 150/1948 Sb.

²⁰ Stejně PETR MLSNA: *Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky*. *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Brno 2008, s. 194. JAN FILIP: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání Brno 2001, ISBN 80-210-2592-1, s. 314.

V oblasti kontrasignovaných pravomocí není předseda vlády nadřazen prezidentovi, protože mu může sice určité jednání znemožnit, ale nikoliv k určitému jednání donutit. I na rakouské situaci, kde je též systém parlamentní republiky, uvádí Herbert Hausmaninger, že i když jedná prezident na návrh vlády akty podléhajícími kontrasignací „není povinen jednat“.²¹

Kontrasignace je institut vázající platnost rozhodnutí hlavy státu na spolupodpis předsedy vlády, ne podrobující prezidenta vládě. Proto kontrasignované akty jako akty prezidenta mají být datovány ke dni podpisu prezidentem a ne až premiérem.²² I kontrasignovaná rozhodnutí jsou rozhodnutím prezidenta republiky jako hlavy státu.²³ Premiér může kontrasignovat následně po prezidentově podpisu, ale také předem. Záleží na domluvě mezi prezidentem a premiérem.

Kontrasignace je individuálním právem premiéra, nikoli vlády jako celku, byť ta může svým usnesením zavázat svého člena k určitému jednání. To, že kontrasignace je právem premiéra uvádí i Jan Wintř, který hodnotí to, co premiér předloží vládě a co kontrasignuje bez jejího doporučení, tak, že to „je spíš věcí mezilidských vztahů ve vládě než věcí ústavní“.²⁴

Za nekontrasignované akty je prezident právně odpovědný pro velezradu a hrubé porušení ústavního pořádku před Ústavním soudem. Za kontrasignovaná rozhodnutí je také odpovědná vláda. Tato odpovědnost je politická,²⁵ ne právní, jelikož se může realizovat jen vyslovením nedůvěry vládě, což ovšem může Poslanecká sněmovna provést vždy a nejen jako důsledek odpovědnosti za rozhodnutí prezidenta. Dne 17. 1. 2013 se neúspěšně pokusila levicová opozice vyslovit nedůvěru vládě za to, že předseda vlády Petr Nečas kontrasignoval rozhodnutí prezidenta Václava Klause o vyhlášení amnestie z 1. 1. 2013.

Rovněž jde o příklad objektivní odpovědnosti, kdy vláda odpovídá za prezidentovy akty, přičemž právo kontrasignace přísluší premiérovi, nikoliv vládě jako celku.²⁶ Vláda sice přijímá usnesení, pokud jí premiér předloží otázku, zda má nebo nemá něco kontrasignovat, ale usnesení jsou jen fakultativní a mají doporučující charakter premiérovi. Například 1. 2. 2006 vláda jen projednala spolupodpis předsedy vlády Jiřího Paroubka na rozhodnutí prezidenta republiky z 30. 1. 2012 o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu, aniž přijala jakékoli usnesení.²⁷ V roce 2010 kontrasignoval rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb premiér Jan Fischer, aniž si vyžádal doporučující stanovisko vlády.²⁸ Dne 18. 10. 2012 udělil Václav Klaus milosti osobám před vynesením rozsudku (zastavil jejich trestní stíhání) s kontrasignací předsedy vlády Petra Nečase bez toho, že by o věci jednala vláda. Jindy

²¹ Čl. 67 ods. 2 Ústavy Rakouské republiky z 1. 10. 1920. HERBERT HAUSMANINGER: Spolkový prezident, spolková vláda a parlament v Rakousku. *Právník* 12/1990, ISSN 0231-6625, s. 1100.

²² Na stejnou československou praxi poukazuje na příkladu dekretu o rozpuštění sněmoven Národního shromáždění Emil Sobota - EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 145. Viz např. u schválení jednacího řádu Ústavního soudu je datum 29. 5. 1922 jen u podpisu prezidenta T. G. Masaryka, podpis kontrasignujícího předsedy vlády je bez data - TOMÁŠ LANGÁŠEK: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Plzeň 2011, ISSN 978-80-7380-347-6, s. 60, obrázek 4.

²³ VÁCLAV PAVLÍČEK: Jmenovací a odvolací pravomoci prezidenta republiky. *Soudcokracie v ČR fikce nebo realita?* Sborník Centra pro ekonomiku a politiku č. 52, Praha 2006, ISSN 1213-3299, s. 74.

²⁴ JAN WINTŘ: Klaus amnestií cti netratí. *Právo* 3. 1. 2013, ISSN 1211-2119, s. 6.

²⁵ MAREK DOMIN: Zodpovednosť za kontrasignované rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky. *Justičná revue* 4/2013, ISSN1335-6461, s. 447.

²⁶ Obdobně MAREK DOMIN: Zodpovednosť za kontrasignované rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky. *Justičná revue* 4/2013, ISSN1335-6461, s. 448.

²⁷ Bod 25 záznamu jednání ze schůze vlády 1. 2. 2006.

http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/8A6A4012895395E9C12571B6006DECEE

²⁸ Petr Uhl ojediněle kritizující tuto skutečnost projevil neznalost Ústavy, která právo kontrasignace dává premiérovi, ne vládě. PETR UHL: Jestlipak je Klausovo vyhlášení voleb platné? *Právo* 8. 2. 2010 s. 6. Reakce ZDENĚK KOUDELKA: Vyhlášení voleb je platné. *Právo* 9. 2. 2010, ISSN 1211-2119, s. 6.

předseda vlády jen dodatečně informuje vládu. Např. v případě amnestie Václava Havla z 3. 2. 1993 vláda věc neprojednávala a v případě amnestie Václava Havla z 3. 2. 1998 předseda vlády informoval vládu na jejím zasedání 2. 2. 1998, že amnestii kontrasignoval. Vláda jeho spolupodpis vzala na vědomí a jen požádala předsedu vlády, aby ji v budoucnu informoval o rozhodnutích, která spolupodepsal sám nebo z jeho pověření jiný člen vlády.²⁹ I amnestii Václava Klause z 1. 1. 2013 vláda neprojednávala a premiér ji kontrasignoval předem. Prezident ji pak oznámil v novoročním projevu.

Právní odpovědnost za velezradu a hrubé porušení ústavního pořádku je odlišná od politické odpovědnosti, kde není právně definovaný delikt ani způsob jeho zjištění. Proto se právní odpovědnost prezidenta za velezradu a hrubé porušení ústavního pořádku vztahuje i na kontrasignované pravomoci prezidenta. Ustanovení ústavy, že za rozhodnutí prezidenta kontrasignovaná předsedou vlády odpovídá vláda,³⁰ se týká odpovědnosti politické, která se skutečnou právní odpovědností nemá nic společného.³¹ Rovněž Senát stál na stanovisku, že prezident nese právní odpovědnost i za kontrasignované akty, když 4. 3. 2013 podal žalobu pro velezradu na Václava Klause, kde žaloval i to, že vyhlásil amnestii 1. 1. 2013, což kontrasignoval předseda vlády Petr Nečas. Ústavní soud však žalobu 27. 3. 2013 odmítl, aniž ji věcně řešil.

Pro slovenskou ústavní úpravu Marek Domin uvádí, že kontrasignace vede k politické odpovědnosti vlády a nahrazuje politickou odpovědnost prezidenta, kterého může na Slovensku odvolat lid na návrh Národní rady, ale nevylučuje právní odpovědnost prezidenta pro vlastizradu před Ústavním soudem, byť považuje za správné, aby tak ústava v budoucnu stanovila výslovně.³² Ovšem Ján Drgonec je jiného názoru, že kontrasignace vylučuje i právní odpovědnost prezidenta.³³

Tezi o přechodu odpovědnosti za kontrasignované rozhodnutí z hlavy státu na kontrasignujícího ministra navíc v praxi zpochybnil případ litevského prezidenta Rolandase Paksase sesazeného Sněmem 6. 4 2004. Ze 116 hlasujících poslanců hlasovalo 86 mimo jiné pro to, že prezident nezákonně udělil občanství Rusu Juriji Borisovovi. S tím se ztotožnil ve svém předchozím stanovisku i Ústavní soud. Je nutné upozornit, že udělení státního občanství v Litvě podléhá kontrasignaci předsedy vlády nebo příslušného ministra, který nese odpovědnost za toto rozhodnutí.³⁴ V daném případě kontrasignoval rozhodnutí ministr vnitra, přesto byla odpovědnost vyvozována vůči prezidentovi.

Pokud by odpovědnost vlády za kontrasignovaná rozhodnutí prezidenta vylučovala odpovědnost právní, za protiprávní jednání v této oblasti nebude odpovídat nikdo, neboť právní odpovědnost prezidenta i předsedy vlády by byla zrušena deklaratorní politickou odpovědností vlády. Členové vlády však nemohou v právním státě trestněprávně ani v rámci správního trestání odpovídat za jednání jiných, neboť kontrasignace je právem premiéra, ne vlády. Žádná zvláštní právní odpovědnost členů vlády v rámci ústavního práva (např. pro

²⁹ Bod 16 Záznamu z jednání vlády 2. 2. 1998,

http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/ADBC02365D6E7294C12571B6006F0211

³⁰ Čl. 63 ods. 4 Ústavy č. 1/1993 Sb.

³¹ Na příkladu oblasti mezinárodních vztahů Mlsna a Kněžínek uvádějí: „Pokud by vznikl spor mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou ve věci relevantnosti úkonu prezidenta republiky učiněného v oblasti mezinárodních vztahů nebo mezinárodních styků, pak lze vládu volat pouze k odpovědnosti politické, neboť odpovědnost právní se v případě takových sporů jeví jako zhora nemožná.“ PETR MLSNA, JAN KNĚŽÍNEK: *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha 2009, ISBN 978-80-7201-783-6, s. 90-91 p. 326, a obdobně s. 425.

³² MAREK DOMIN: *Zodpovednosť za kontrasignované rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky*. *Justičná revue* 4/2013, ISSN1335-6461, s. 457-462.

³³ JÁN DRGONEC: *Ústava Slovenskej republiky – Komentár*. Šamorín 2012, ISBN 978-80-8912238-7, s. 1144.

³⁴ Čl. 84 bod 21 a čl. 74, 85, 105 Ústavy Republiky Litva z 25. 10. 1992. JAN FIŠER: *Vztah prezidenta a vlády v Litvě*. Diplomová práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno 2007, s. 54.

velezradu) u nás neexistuje. Zbývá tedy jen odpovědnost politická, která však při disciplinované vládní většině v Poslanecké sněmovně je nerealizovatelná. Snad lze v rámci odpovědnosti vlády postihnout předsedu vlády, který rozhodnutí spolupodepsal, pokud by tímto aktem spáchal nějaký trestný čin. To samo je velmi pochybné. Nicméně vzhledem k tomu, že premiér je u nás obvykle poslanec s imunitou, jeho faktická odpovědnost by závisela na soudržnosti vládní většiny, která by zřejmě svého premiéra k trestnímu stíhání nevydala.

V případě, že předseda vlády, vykonává některé pravomoci za prezidenta republiky, nejsou tyto akty kontrasignovány jinou osobou. V některých státech je však odlišný postup. Např. v první Estonské republice od ústavní reformy 1934 byly akty vydané předsedou vlády namísto hlavy státu kontrasignovány místopředsedou vlády nebo příslušným ministrem.³⁵

1 Forma aktů

Další možnou spornou věcí je forma prezidentských aktů. Pokud ústava sama nebo prováděcí zákon neurčuje formu prezidentova rozhodnutí, nelze písemnou formou podmiňovat platnost rozhodnutí.³⁶ Kontrasignace (spolupodpis) však může být materiálně uplatněna jen na písemných rozhodnutích, ústní rozhodnutí spolupodepsat nelze. Daná věc tak může vést k dvojímu výkladu:

1. všechna rozhodnutí podle čl. 63 Ústavy musí mít písemnou formu, aby mohla být spolupodepsána,³⁷ nebo

2. prezident může obejít právo spolupodpisu premiéra tehdy, jestliže vydá své rozhodnutí ústně. Za takové rozhodnutí však vláda neodpovídá a prezident je odpovědný pro velezradu a hrubé porušení ústavního pořádku. Tento postup nelze uplatnit u rozhodnutí, kde právní předpis vyžaduje písemnou formu, což jsou rozhodnutí, která se musí povinně publikovat ve Sbírce zákonů (vyhlášení voleb, amnestie).³⁸

Obecně je nutné dát přednost prvnímu výkladu, neboť druhý výklad fakticky obchází ustanovení Ústavy o kontrasignaci. To vyvozoval již Hans Kelsen na případu rakouského prezidenta.³⁹

Ze všech dotčených pravomocí za nejproblematičtější v této souvislosti lze považovat pravomoc vrchního velitele ozbrojených sil. Důsledné aplikování pravidla, že kontrasignovaná rozhodnutí mohou být realizována jen písemně, významně ochromí

³⁵ § 24 základního zákona Estonska ve znění zákona z 14. – 16. 10. 1934. STEPHAN von CSEKEY: Změna ústavy v Estonsku. *Moderní stát 1935*, s. 207.

³⁶ Nezávazností formy rozhodnutí vlády a prezidenta republiky v případě, že určitou formu nepředepisuje přímo ústava, se zabýval i slovenský Ústavní soud, který konstatoval: „Vrátenie zákona s pripomienkami prezidentom Slovenskej republiky podľa čl. 87 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky nie je podmienené dodržaním formy, pretože Ústava Slovenskej republiky neupravuje formu prejavu vôle prezidenta Slovenskej republiky na vrátenie zákona s pripomienkami Národnej rade Slovenskej republiky. Za vrátenie zákona s pripomienkami treba pokladať každý prejav vôle prezidenta smerujúci k Národnej rade Slovenskej republiky, z obsahu ktorého je zrejme, že ho prezident vracia...“ Usnesení č. 23/1994 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu SR (68/1994 Z.z., I.ÚS 5/94). http://www.concourt.sk/Zbierka/1994/23_94s.htm

³⁷ VÁCLAV PAVLÍČEK: Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky. *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0, s. 146. Stejně v případě československého prezidenta vyvozuje Emil Sobota - EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 98, 290. FRANTIŠEK WEYR: *Československé právo ústavní*. Praha 1937, s. 191.

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

³⁹ HANS KELSEN, GEORG FROELICH, ADOLF MERKL: *Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*. Wien 2003, ISBN 3-7046-4197-9, s. 163. JAN GRINC: Spolkový prezident v rakouském ústavním systému, *Právník* 12/2008, ISSN 0231-6625, s. 1363.

akceschopnost vrchního velení našich ozbrojených sil. Vyloučíme totiž možnost, aby vrchní velitel vydával rozhodnutí ústně, ať již přímo či prostřednictvím telefonu a bezdrátového spojení. Ústní rozkazy v případě války zvyšují akceschopnost vojska. Navíc může být válečnými událostmi narušen kontakt mezi prezidentem a premiérem. Naopak je správné, aby v případě přímého ohrožení nebyli dva nejvýznamnější představitelé výkonné moci na tomtéž místě a vystaveni možnosti stejného útoku.

Právě z hlediska charakteru této pravomoci se zde musí použít účelový výklad, který vychází z úkolu ozbrojených sil zajistit vnější, ale i vnitřní bezpečnost státu. Tomuto účelu musí být podřízen i výklad Ústavy v dané věci z důvodu její vlastní ochrany a ochrany státu, jehož je Ústavou. Proto je nutné zvolit výklad, který zajistí akceschopnost vrchního velení, včetně možnosti vydávání ústních rozkazů. Výsledkem je, že i v oblasti pravomocí prezidenta podle čl. 63 Ústavy lze vydávat ústní a tedy nekontrasignovaná rozhodnutí, speciálním druhem rozhodnutí používaných ve styku v rámci ozbrojených sil je rozkaz. Ovšem lze tak činit jen v mimořádné době, například válečné. V zásadě lze zde užít stejný přístup, který umožnil vydání prezidentských dekretů Edvardu Benešovi s mocí ústavních zákonů a zákonů bez účasti Národního shromáždění.⁴⁰

Rovněž nejvýznamnější československý konstitucionalista František Weyr rozlišoval nutnost kontrasignace aktů prezidenta jako vrchního velitele na období míru a války, kdy ji považoval za nesmyslnou a neproveditelnou. Později viděl východisko vedoucí k odstranění kontrasignace při velení armády v poli ve jmenování vojenského hlavního velitele operujících armád, který by kontrasignaci nepodléhal.⁴¹ Lze uvést i případ, kdy byl v lednu 1919 na základě Masarykova telefonického rozkazu zrušen útok na polské vojsko v Těšínsku, protože do Prahy dorazila informace o ustanovení nové polské vlády Ignáce Paderewského. Protože však nová polská vláda nebyla ochotna akceptovat československé požadavky, došlo k realizaci útoku 23. - 31. 1. 1919 a obsazení větší části Těšínska až po řeku Vislu československými vojenskými oddíly pod vedením podplukovníka Josefa Šnejdárka.⁴²

Přímo řešeno je to v některých ústavách, které opatření prezidenta v mimořádné době, zvláště v době války, nevážou na kontrasignaci, byť jinak prezident kontrasignaci podléhá. Ve Francii může prezident bez kontrasignace jen po poradě s předsedy vlády, obou sněmoven a Ústavní radou činit opatření, která vyžadují okolnosti, jsou-li vážně a bezprostředně ohroženy instituce republiky, národní nezávislost, územní celistvost atd. (mimořádné moci využity de Gaullem 23. 4. – 29. 9. 1961 při likvidaci vojenské vzpoury v Alžírsku).⁴³ V Litvě a Estonsku může bez kontrasignace prezident v případě ozbrojeného útoku rozhodovat o obraně, vyhlášení válečného stavu a mobilizaci. Vyžaduje se jen dodatečné schválení parlamentu, až se bude moci sejít na nejbližší schůzi.⁴⁴ V Portugalsku, kde je prezident podroben kontrasignaci některých pravomocí, se kontrasignace nevztahuje na jeho funkci vrchního velitele branných

⁴⁰ Ústavní dekret č. 2/1940 Úředního věstníku čs., o prozatímním výkonu moci zákonodárné (republikace 20/1945 Sb.).

⁴¹ FRANTIŠEK WEYR: *Soustava československého práva státního*. 2. vydání 1924, s. 268. FRANTIŠEK WEYR: *Československé právo ústavní*. Praha 1937, s. 204.

⁴² LUBOMÍR KUBÍK: *Těšínský konflikt*, Olomouc 2001, ISBN 80-7198-458-2, s. 31-50.

⁴³ Čl. 16 a 19 Ústavy Republiky Francie ze 4. 10. 1958. JOSEF BLAHOŽ: *Ústava páté republiky a její tvůrce*. *Právník* 12/1990, 1124-1125. JAN SVATONĚ: *Vládní orgán moderního státu*. Brno 1997, ISBN 80-85765-89-6, s. 96.

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

sil a to i v době míru.⁴⁵ V době Rakouska-Uherska byla vyňata z povinnosti kontrasignace aktů panovníka oblast vrchního velení nad ozbrojenou mocí.⁴⁶

Vzpomeňme i úspěšný zásah španělského krále Jana Karla I., který za pokusu o převrat v únoru 1981 intervenoval u vysokých vojenských činitelů s cílem vynutit si jejich loajalitu. Kontaktoval je telefonicky a ústně k nim vystupoval jako hlava vrchního velení branných sil. I když opatření španělského krále podléhají kontrasignaci, nebyly v dané věci ani písemné, ani kontrasignované.⁴⁷ Přesto byly podřízenými generály vnímány jako závazné rozkazy. Vzbouřenci sice obsadili španělský parlament, ale úspěšná akce krále je zbavila větší vojenské podpory a nakonec se vzdali.⁴⁸

2 Právní a politická povaha kontrasignace

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

Jaroslav Krejčí považuje kontrasignovaný akt za akt, při němž se musí spojit vůle hlavy státu a kontrasignujícího člena vlády. Krejčí zde hovoří o součinnosti ministrů, kteří kontrasignací přejímají politickou odpovědnost.⁴⁹ Přičemž převáží ten, kdo je v danou chvíli politicky mocnější. V případě politické povahy kontrasignace Krejčí říká: *Kde je kontrasignace všeobecně zavedena jako akt, kterým ministr osvědčuje přejetou odpovědnost za akty hlavy státu, není podřízenost ministra vůči hlavě státu.*⁵⁰ To však platí jen v případě politické kontrasignace. Navíc je u nás kontrasignace prvotním právem premiéra ne resortního ministra, byť ten provádí konkrétní akt. V daném případě je ministr zavázán akt provést, byť s ním nesouhlasí, protože jde o společně projevenou vůli prezidenta a předsedy vlády. Marek Domin uvádí možnost výkladu, že vláda kontrasignací premiérem přebírá odpovědnost jen za výkon takového rozhodnutí, ale dává přednost výkladu pro slovenskou ústavní úpravu, že kontrasignace premiéra je vyjádřením politického souhlasu s obsahem rozhodnutí prezidenta republiky.⁵¹

V dějinách naší kontrasignace se uplatňovala její právní povaha. Do roku 1918 bylo panovníkovo postavení silné a nebylo možné, aby ministr odmítl kontrasignovat monarchův akt pro politický nesouhlas. Nesouhlas s panovníkovým rozhodnutím vedl k demisi ministra.

⁴⁵ Čl. 137 pís. a) a čl. 143 Ústavy Republiky Portugalsko z 2. 4. 1976.

⁴⁶ Čl. 5 základního zákona o užívání moci vládaní a výkonné. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 201, 210-211.

⁴⁷ Čl. 56 ods. 3, čl. 62 pís. h) a čl. 64 Ústavy Království Španělsko z 29. 12. 1978.

⁴⁸ Vzpouru částí vojenských a policejních jednotek, které obsadily během parlamentní schůze budovu Poslanecké sněmovny, vedl podplukovník Antonio Tejero Molina.

⁴⁹ JAROSLAV KREJČÍ: Presidentský režim, parlamentní režim a právo soudů zkoumatí ústavnost zákonů. *Moderní stát* 1935, s. 193.

⁵⁰ JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha 1935, s. 56-57, 86-87.

⁵¹ MAREK DOMIN: *Zodpovednosť za kontrasignované rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky*. *Justičná revue* 4/2013, ISSN1335-6461, s. 446, 448-450.

Ústava výslovně stanovila, že kontrasignující ministr odpovídá za to, že císařův akt je v souladu s ústavou a zákony.⁵²

Obdobně tomu bylo za první Československé republiky, kdy silná autorita prezidenta T. G. Masaryka, ale i E. Beneše vedla k tomu, že nikdy nebyl odmítnut prezidentův akt odepřením kontrasignace. Odmítnutí kontrasignace spojoval s nutností demise člena vlády Rudolf Křovák jen v případě, že by šlo o kontrasignovaný akt činěný na základě předchozího návrhu vlády.⁵³

V roce 1995 došlo ke střetu mezi prezidentem a premiérem v oblasti kontrasignované pravomoci. Šlo o vyhlášení voleb do Senátu v roce 1996, kdy prezident V. Havel chtěl jejich uskutečnění stanovit na listopad 1996, oddělně od voleb poslanců, zatímco premiér V. Klaus chtěl jejich konání spojit na jaře 1996 s volbami do Poslanecké sněmovny. Spor jednostranně řešil prezident Havel a 21. 12. 1995 vyhlásil poslanecké volby na 31. 5. – 1. 6. 1996 a senátní volby na 15. - 16. 11. 1996.⁵⁴ Vyhlášení voleb poslal předsedovi vlády ke spolupodpisu. Předseda vlády, i když s tímto nesouhlasil, rozhodnutí spolupodepsal. Tedy i tento případ potvrzuje, že kontrasignace by se měla chápat podle naší Ústavy v její právní variantě, i když jediný případ nezakládá nezpochybnitelnou ústavní zvyklost (zvyk). Že naše ústava stojí na stanovisku právní kontrasignace, dokresluje její logická struktura. V případě politické kontrasignace by již nešlo o rozhodnutí prezidenta, ale o rozhodnutí premiéra, respektive spouřozhodování obou. Tím se však vážně naruší dělba moci mezi oba hlavní orgány výkoné moci ve prospěch premiéra (vlády). Tam, kde si ústava či zákon přeje politické spouřozhodování, staví podmínku, že prezident rozhoduje na návrh či se souhlasem jiného subjektu (jmenování ústavních soudců, jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu ap.). Rovněž právní povaze kontrasignace svědčí, že v některých oblastech rozhoduje prezident na návrh vlády – jmenování předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jmenování generálů. Je těžko myslitelné, že by premiér mohl odmítnout kontrasignaci prezidentova rozhodnutí učiněného na návrh vlády, protože byl na vládě přehlasován a chce zabránit realizaci rozhodnutí.⁵⁵

Rovněž kontrasignaci amnestie prezidenta z 1. 1. 2013 chápal předseda vlády Petr Nečas v její právní podobě, když uvedl „amnestii jsem nemohl nepodepsat“⁵⁶ s tím, že kontrasignace je ověření souladu s ústavou a zákony a může být odmítnuta jen, je-li prezidentův akt protiprávní či fakticky neproveditelný. Tento výklad akceptovala i vláda na svém zasedání 9. 1. 2013. Opozice s tím nesouhlasila a vyvolala 17. 1. 2013 hlasování o vyslovení nedůvěry vládě. V zásadě při použitelnosti více výkladů, rozhoduje výklad aplikujícího orgánu. V případě kontrasignace konkrétního předsedy vlády. Na něm záleží, zda chápe kontrasignaci jako politický souhlas či jen ověření právnosti prezidentova aktu.

To, že kontrasignované rozhodnutí je rozhodnutím prezidenta a ne předsedy vlády ani vlády jako takové, zastával i prezident Václav Klaus. Ten ve vyjádření Ústavnímu soudu k ústavní stížnosti na odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu Ivy Brožové prezidentem republiky kontrasignovaným předsedou vlády uvedl: „*Předseda vlády ani vláda proto nejsou v řízení pasivně legitimováni, protože napadené rozhodnutí není rozhodnutím ani vlády, ani jejího*

⁵² Čl. 9 základního zákona č. 145/1867 ř.z., o užívání moci vládní a výkoné.

⁵³ EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 294.

⁵⁴ Vyhlášení voleb č. 11 a 12/1996 Sb.

⁵⁵ V čl. 35 a 45 Ústavy Finska ze 17. 7. 1919 bylo výslovně upraveno právo kontrasignujícího a odpovědného ministra odmítnout prezidentovo rozhodnutí jen z důvodu jeho neústavnosti či nezákonnosti, přičemž konečné slovo příslušelo vládě (Státní radě).

⁵⁶ Tisková konference vlády 9. 1. 2013.

předsedy.“.⁵⁷ Ústavní soud se problematikou kontrasignace a povahy kontrasignovaného rozhodnutí blíže nezabýval.

Na druhé straně je znám i případ svědčící pro politickou povahu kontrasignace, kdy premiér odmítl kontrasignaci prezidentova rozhodnutí z politických důvodů. Podle vlastního vyjádření odmítl premiér Miloš Zeman kontrasignovat Václavu Havlovi udělení státního vyznamenání Řádu Bílého lva americkému generálu Wesley Clarkovi, vojenskému veliteli bombardování Jugoslávie v roce 1999.⁵⁸ Kontrasignaci jako institut spolurozhodování dvou subjektů, kteří se v rámci veřejné moci musí shodnout, chápe Michal Bartoň, jinak rozhodnutí není přijato a nelze je soudně vymáhat.⁵⁹

Ústava Čech, Moravy a Slezska stojí na pozicích právní povahy kontrasignace, neboť kde chce právní řád ingerenci vlády, zákon stanoví, že určitou pravomoc činí prezident na návrh vlády (jmenování a odvolání předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jmenování a povyšování generálů apod.), byť to vše podléhá kontrasignaci premiéra. Je bez ústavní opory, že by premiér odmítl kontrasignovat prezidentovo rozhodnutí pro politický nesouhlas, jestliže návrh předložila vláda jako celek a premiér byl na vládě přehlasován. Stejně je ústavně neodůvodnitelné, že by předseda vlády odmítl kontrasignovat pro politický nesouhlas rozhodnutí prezidenta o jmenování předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů, což se děje na návrh Senátu.⁶⁰ Samotný institut kontrasignace má smysl v monarchii, pokud je hlava státu za své jednání právně neodpovědná. V republice, kde je hlava státu právně odpovědná, včetně naší odpovědnosti pro velezradu a hrubé porušení ústavního pořádku, kontrasignace ztrácí smysl.⁶¹ Pokud chce ústava vázat určité rozhodnutí hlavy státu na součinnost jiného, má to výslovně upravit návrhovacím právem či právem souhlasu tohoto jiného subjektu (jmenování ústavních soudců se souhlasem Senátu). Nicméně fakticky má pravdu dříve citovaný Jaroslav Krejčí, že při řešení sporu o konkrétní kontrasignaci se projeví i politická síla aktérů sporu – prezidenta a premiéra.

Zcela nelogické je vázat rozhodnutí právně odpovědné hlavy státu na kontrasignaci premiéra či ministra, pokud takové rozhodnutí činí na návrh vlády (jmenování generálů) nebo jiného návrhujícího orgánu (Senát v případě funkcionářů Úřadu pro ochranu osobních údajů). V tomto případě může být kontrasignace odmítnuta jen z důvodu neústavnosti či nezákonnosti daného kroku, což je však těžko představitelné, když prezident i vláda daná rozhodnutí považují za právně perfektní.

3 Shrnutí

Dnes je kontrasignace historickým monarchistickým přežitkem v republikánské formě vlády a naopak je vhodné i v parlamentní republice dát prezidentovi politickou volnost při rozhodování v rámci jeho ústavních kompetencí s tím, že za neústavnost svých rozhodnutí

⁵⁷ Příloha k vyjádření prezidenta ve věci vedené pod sp.zn. II.ÚS 53/06. *Soudcokracie v ČR - fikce, nebo realita?* Sborník Centra pro ekonomiku a politiku č. 52, Praha 2006, ISBN 80-86547-59-0, s. 20.

⁵⁸ Prohlášení Miloše Zemana, *Otázky Václava Moravce*. Česká televize 8. 3. 2009. <http://www.ceskatelevize.cz/porady/1126672097-otazky-vaclava-moravce/209411030500308/video/>

Bližší ke sporu Havla se Zemanem o útoku na Jugoslávii - MILOŠ BRUNCLÍK: Spory o zahraniční politiku ČR: prezident vs. premiér. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 312-313.

⁵⁹ BARTOŇ MICHAL: Rozhodování prezidenta republiky na návrh a rozhodování s kontrasignací – několik poznámek k rozhodnutí NSS ve věci justičních čekatelů. *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0, s. 124.

⁶⁰ § 32 ods. 1 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

⁶¹ Stejný názor má pro prezidenta voleného lidem a právně odpovědného JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha 1935, s. 139 p. 98. Ovšem podle nás není určující způsob volby, ale existence právní odpovědnosti.

ponese právní odpovědnost za velezradu a hrubé porušení ústavního pořádku. Kontrasignaci lze hodnotit i podle jednotlivých kontrasignovaných pravomocí. Kontrasignace je snad vhodná, pokud prezident realizuje svou působnost v rámci vládní části moci výkonné, aby byla zajištěna určitá součinnost. Takovou součinnost lze však zajistit i tak, že prezident může určitá rozhodnutí učinit jen na návrh vlády, kdy je však může odmítnout a vyžádat si návrh nový.⁶²

Nevhodná je kontrasignace, když prezident realizuje rozhodnutí v oblastech, které nepodléhají vládě, či dokonce mají být na vládě z ústavních principů nezávislá. Z tohoto důvodu je nežádoucí, aby kontrasignaci bylo podrobena jmenování soudců a vyhlásování voleb at' již parlamentních nebo do samosprávných zastupitelstev. Soudní moc i samospráva jsou často protihráči vlády, a proto je zde ingerence předsedy vlády při jejich ustanovení nesprávná.

Z výše uvedených důvodů, aby byla zajištěna možnost vydávání ústních rozkazů prezidentem, je rovněž vhodné přesunout do oblasti nekontrasignovaných pravomocí vrchní velení nad ozbrojenými silami alespoň za války s tím, že pak již nebude zpochybňováno to, že v oblasti kontrasignovaných pravomocí musí prezident vydávat svá rozhodnutí písemně, aby mohla být materiálně spolupodepsána. Vládě bude zabezpečen vliv nad ozbrojenými silami i jinak, a to jednak, že prezidentovi přísluší jen velitelská pravomoc, zatímco státní správu ozbrojených sil zajišťuje příslušné Ministerstvo obrany, a některé kroky vůči ozbrojeným silám může učinit prezident jen na základě návrhu vlády (mimořádná opatření podle branného zákona).⁶³ Parlamentní republika se nemusí bát svého zničení ze strany prezidenta, když v ní mocensky dominuje parlament obecně a vláda v rámci moci výkonné. Politická volnost v jednání prezidenta neohrožuje podstatu parlamentní demokracie, protože ji může uplatnit jen v rámci taxativně daných pravomocí, za jejichž překročení by měl být právně odpovědný. Případné spory prezidenta s vládou a parlamentem jsou důsledkem ústavního rozdělení moci a mohou chránit parlamentní republiku před znásilněním státu vládními stranami.⁶⁴

Anotace

Kontrasignace – spolupodpis rozhodnutí prezidenta republiky předsedou vlády – je jednou z ústavních otázek vztahu dvou vrcholných představitelů výkonné moci. Pro naši situaci je charakteristické to, že kontrasignována nejsou všechna rozhodnutí prezidenta, ale jen některá. Navíc i v kontrasignovaných rozhodnutích je určující vůle prezidenta. Jde o výkon jeho pravomocí. Předseda vlády může určitému rozhodnutí zabránit, ale nikoliv k němu prezidenta donutit. Autor článku zastává názor, že i za kontrasignovaná rozhodnutí je právně odpovědný prezident pro velezradu a hrubé porušení ústavního pořádku, neboť odpovědnost vlády za kontrasignované akty není odpovědností právní s možností sankce, ale jen odpovědností politickou. Politická odpovědnost nemůže nahradit právní odpovědnost. Článek rovněž poukazuje na nevhodnost kontrasignace prezidentových rozkazů v době války, což ztěžuje velení ozbrojeným silám.

The countersignature of a decision of president by prime minister is one of the constitutional questions concerning relations between top representatives of executive power. It is characteristic for our situation that only some decisions of president must be counter-signed, not all of them. And what is more – the will of the president is determining also in counter-

⁶² EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 284,

⁶³ § 43-44, § 46 branného zákona č. 218/1999 Sb.

⁶⁴ Příklad zneužití demokracie parlamentní většinou je slovenská situace za třetí vlády premiéra Vladimíra Mečiara, kdy jen prezident byl schopen čelit mocenským rozhodnutím vládních stran. V historii byla obdobná očekávání vůči prezidentovi Edvardu Benešovi, který byl marnou nadějí proti komunistům roku 1948.

signed decisions. It is the execution of his duty. The prime ministr can prevent the president from a decision, but he cannot compel him to decide. The author of the essay holds the view that the president is legally responsible also for counter-signed decisions, because the responsibility of the government for the counter-signed decision is not legal responsibility with possibility of sanction, it is only political responsibility. Legal responsibility cannot be replaced by political responsibility. The essay also refers to the fact that countersignature is unsiutable for orders of president during a war, what makes command under armed forces difficult.

Klíčová slova

Kontrasignace, prezident.

Countersignature; president.