

ÚSTAVNÍ INŽENÝRSTVÍ NA ČESKÝ ZPŮSOB ANEK KE ZMĚNÁM PRÁVOMOCÍ PREZIDENTA REPUBLIKY

Jan Kysela*

Abstrakt: Zavedení přímé volby prezidenta republiky představuje stimul možné změny prezidentské role v českém ústavním systému. První přímá volba v roce 2013 a vývoj ji následující dokládají pokusy oslabit moderační aspekt úřadu prezidenta republiky ve prospěch politického vůdcovství. Na to reaguje vláda předložením návrhu novelizace Ústavy, jenž se vesměs týká pravomocí prezidenta republiky. V komentáři k návrhu jsou ústavní změny roztříděny podle významu a blíže zkoumány (mírné posílení prezidenta, upřesnění pravomocí, oslabení až zrušení pravomocí). Upozorňuje se ovšem, že jakékoli změny ústavního textu mají význam pouze při existenci ochoty se ústavním pravidlům dobrovolně podřídít, anebo při tlaku institucionálního okolí na podřízení se nucené.

Klíčová slova: ústavní inženýrství, změny ústavy, prezident republiky, přímá volba

ÚVOD

Článek by se mohl klidně jmenovat „O tom, jak je důležité dvakrát měřit, než se jednou řízne“, „Pozdní pláč nad rozlitym mlékem“ či „Pozdě bycha honiti“. Všechny varianty míří k poukazu na nepříliš promyšlený, respektive poněkud nekonceptní tuzemský přístup ke změnám Ústavy, jehož nejvýraznějším příkladem bylo schválení změny způsobu volby prezidenta republiky bez posouzení jejich kontextových dopadů. A právě posuzování dopadů a souvislostí klade G. Sartori pod označením „institucionální konsekvenzialismus“ do jádra tzv. ústavního inženýrství, jehož podstatou je tvorba a reformování ústav v širším slova smyslu, tj. se zahrnutím volebních systémů.¹ Záleží ovšem hodně na chápání ústav, jež podle Sartoriho primárně kodifikují pravidla organizování moci státu, takže jsou „cestami“, „formami“, méně stanovují cíle či nastolují finální spravedlnost.² Nejde mu primárně o procedury vytváření a schvalování ústav, spíše o jejich předmět a systematiku, přebírání vzorů se zohledněním prostředí, v němž působí, a jeho porovnáním s prostředím vlastním (transplantáty).

T. Ginsburg v této souvislosti pojednává o cíleném institucionálním (ústavním) designu, jehož výsledkem jsou současné ústavní systémy. V něm se mísí vypůjčování, učení, uzpůsobení, kreativní inovace a experimentování, a to na základě rozumu, individuálních i skupinových zájmů, emocí, i se zřetelem ke kognitivní tendenčnosti tvůrců, inženýrů, designérů.³ Kombinují se tu minulé a zahraniční zkušenosti, „vypůjčené modely“

* Doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze a Kancelář Senátu. E-mail: kyselaj@prf.cuni.cz.

¹ SARTORI, G. *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: SLON, 2001, s. 200.

² Ibidem, s. 199 an. Jsou-li „cestou“, mohou být v liberálních demokraciích chápány jako neutrální procedury. Viz BLONDEL, J. *Comparing Political Systems*. New York – Washington: International Thomson Publishing, 1972, s. 170–171.

³ „Členové výboru snad nebyli ochotni nebo schopni diskutovat o politické filozofii, ale většina z nich sdílela stejné předsudky.“, napsal o ústavním výboru francouzského Národního shromáždění Tocquevillův životopisec H. Brogan. Srov. BROGAN, H. *Alexis de Tocqueville. Prorok demokracie ve věku revoluce*. Brno: Centrum pro demokracii a kulturu, 2011, s. 351.

a „místní krejčovství“. Pokoušíme se vlastně regulovat budoucí jednání na základě spekulativní predikce, jak budou instituce skutečně fungovat v interakci s okolím.⁴ Okolím, respektive vnitrostátní a mezinárodní prostředí, je vedle designu, tedy obsahu a procesu vytváření ústav, jedním z klíčových faktorů trvalosti, životnosti, zkrátka úspěšnosti ústav.⁵ Pomineme-li již klasické úvahy Aristotelovy či Ch. de Montesquieuovy o jen relativně optimálních zřízeních (konkrétní doba a lid), současný badatel J. A. Cheibub důrazem na prostředí rozporuje tezi o imanentní křehkosti prezidentského režimu, potažmo jeho náchylnosti k patům: nikoliv prezidentské režimy, ale latinskoamerické země, v nichž se vyskytují, jsou nestabilní (chudé, velké, s tradicí vojenských diktatur), což by ovlivnilo každou formu vlády.⁶ I tak ale platí, že osvědčené někde nemusí být nutně osvědčeným všude.

V sociální oblasti nepůsobí zákony obdobné přírodním nutně, kauzálně, jakkoliv na něčem podobném bylo založeno definování zákonů Ch. de Montesquieuem (nutné vztahy). Mluví-li se o nich, mají pravděpodobnostní (stochastický) ráz, opřený o zkušenost (Michelsův zákon oligarchie, respektive oligarchizace, Duvergerovy zákony o vztahu volebních a stranických systémů). Bez ohledu na to, má-li smysl mluvit o sociologických či politologických zákonech, je zřejmé, že zobecněná zkušenost umožňuje předvídat důsledky plánovaných opatření, jež samozřejmě nemusejí nastat bezvýjimečně, působí-li nějaký faktor odlišným směrem. Podstatné ovšem je si být předvídatelnosti vědom a o předvídaní se pokoušet. Vcelku praktické tak je nejdříve přemýšlet o cíli ústavní reformy, a k němu hledat prostředky, než za cíl prohlásit prostředek. Přesněji řečeno, možné je i to, ovšem pokud možno se zvážením eventuálních dopadů.

Předkládaný text nicméně není studií věnovanou ani „ideálnímu“ provádění ústavních změn s komparativním zázemím, ani způsobu a důsledkům volby republikánských hlav států.⁷ Je primárně komentářem konkrétního vládního návrhu novely Ústavy, jenž má představovat jakési doplnění zásadní ústavní změny předchozí, možná v podobě něčeho jako „protipohybu“ za účelem obnovení stavu ústavní rovnováhy;⁸ idea rovno-

⁴ GINSBURG, T. *Introduction*. In: T. Ginsburg (ed.). *Comparative Constitutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 1–2 a 5.

⁵ ELKINS, Z. – GINSBURG, T. – MELTON, J. *The Endurance of National Constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2009, s. 2–3.

⁶ CHEIBUB, J. A. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

⁷ Řadu užitečných textů lze nalézt ve zvláštním čísle časopisu *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2011, č. 4, s podtitulem „Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby“, jakož i v knize NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (ed.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008.

⁸ Míněna je rovnováha legitimacy a pravomoci. Očekávatelné by bylo, že silný prezident potřebuje silnou legitimitu, respektive silná legitimita je poskytována silnému prezidentovi. Takto ostatně uvažuje také J. Blahož, když vysvětluje ústavní „sílu“ rakouského prezidenta oproti německému a italskému přímou volbou. Viz BLAHOŽ, J. In: J. Blahož – K. Klíma – V. Balaš. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: Wolters Kluwer. 4. vyd. 2011, s. 148–149. U nás se však začasťe uvažuje o jakési nepřímé úměře: chceme-li mít parlamentního prezidenta, a přidáme mu na legitimitě, musíme ubrat na pravomocích. Zdá se mi to být ošemetné, protože nejruznější prezidentské pravomoci mohou mít pro systém značný význam (zvláště krize různého typu), zatímco silnější legitimita mu moc nepomáhá. M. Tavits alespoň nezjistila v zemích s přímou volbou žádné pozitivní efekty typu vyšší identifikace občanů se systémem, vyšší důvěry v ústavní instituce nebo větší spokojenosti s demokracií, naopak tu bývá přitomen prvek nižší účasti v parlamentních volbách. Viz TAVITS, M. *Presidents with Prime Ministers. Do Direct Elections Matter?* Oxford: Oxford University Press, 2009 (reprint 2011), zvl. kap. 6.

váhy, vzývaná zvláště v 18. století, byla mj. rámcem rodícího se učení o dělbě moci. Vlastnímu komentáři předesílám úvodní výklady, z nichž je patrnější, z jakých pozic k novele Ústavy přistupuji; z pozic odlišných by mohla být dozajista hodnocena jinak.

1. KONTEXT

Stává se již jakýmsi zvykem, že nastupující české vlády činí součástí svých programových záměrů rovněž agendu ústavní. Vláda P. Nečase, do značné míry pod tlakem Věcí veřejných, jedné z koaličních stran, měla ambici provést několik nepříliš provázaných ústavních změn, z nichž úspěšnou se stala jediná: zavedení přímé volby prezidenta republiky.

O té se mluvilo dlouhodobě, přičemž debata se vyznačovala spíše výmluvností kritiků záměru, než jeho zastánců, kteří se obvykle omezovali na konstatování, že jde o prohloubení demokracie (přibude další přímo volený ústavní činitel), prevenci „čachrů“ obdobných parlamentní volbě z roku 2008 a přání občanů.⁹ Zpochybňována, ba odmítána, byla potřeba komplexní úvahy o možných dopadech změny způsobu volby prezidenta republiky v českém ústavním systému (modifikace dosavadního legitimizačního řetězce od občanů k Parlamentu a odtud k dalším orgánům, úvahy o prezidentském „mandátu“ vzešlém z přímé volby apod.). Ražena byla teze o tematickém omezení změny Ústavy pouze na způsob volby, čehož se tvůrci novely Ústavy nedrželi pouze ve vztahu k režimu milosti a odpovědnosti prezidenta republiky.¹⁰ Odstranili věčnou indemnitu prezidenta republiky ve vztahu k trestním a správním deliktům a rozšířili ústavní odpovědnost z deliktu velezrady rovněž na delikt „hrubého porušení ústavního pořádku“. Současné ovšem změnili podmínky podání ústavní žaloby tak, že nahradili dosavadní prostou většinu senátorů většinou kvalifikovanou a k ní přidali kvalifikovanou většinu poslanců. Pravděpodobnost shody kvalifikovaných (třipětinových) většin poslanců a senátorů na ústavní žalobě je patrně dána jen u skutečně flagrantních a mimořádně závažných protiprávních kroků hlavy státu; jinak se vždy najde blokační menšina těch, kteří si přejí co možná silného prezidenta, vyhovuje jim konkrétní osoba prezidenta, případně jeho momentální politika. Prezidenti republiky tak mohou kalkulovat s malou pravděpodobností právního postihu a vzhledem k omezené chuti jiných ústavních aktérů vstupovat s nimi do právních sporů i s malou pravděpodobností sporů kompetenčního typu.

⁹ Přehledově k argumentačnímu poli srov. KYSELA, J. *Přímá volba prezidenta republiky jako symptom krize legitimacy ústavního systému?* In: V. Šimíček (ed.). *Postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008; HLOUŠEK, V. *Přímá volba prezidenta – český kontext*. In: M. Novák – M. Brunclík (eds). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech; nebo KUDRNA, J. Přímá volba prezidenta republiky – konec cesty trvajících 23 let. AUC – Iuridica*. 2011, č. 4. Říká-li tedy M. Tavits, že v existující literatuře se před pár lety vedly jen řídké diskuse o efektech přímé či nepřímé volby prezidenta v parlamentních systémech, o té české to tak úplně neplatilo. Byť o diskusi se dá mluvit jen s výhradami, protože v odborné literatuře téměř chyběl tábor zastánců přímé volby. Zajímavé je, že citovaná autorka si všímá i letitých pokusů o zavedení přímé volby u nás: míra investovaného času působila podle jí využitého zdroje dojemem, jako by změna způsobu volby byla nejzřetelnější ze všech věcí. Srov. TAVITS, M. *Presidents with Prime Ministers. Do Direct Elections Matter?*, s. V a 3.

¹⁰ K tomu KUDRNA, J. *Odpovědnost za akty prezidenta republiky. Správní právo*. 2013, č. 7–8, ve vztahu k předchozí úpravě viz zvláště FILIP, J. *K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, č. 1.

Změna způsobu volby prezidenta republiky představovala určitou dispozici k proměně prezidentské role, a tím i k proměně podstatných parametrů českého ústavního systému. Připomínám, že se pohybujeme ve světě pravděpodobných, a nikoliv jistých důsledků, proto tedy dispozice. Záleželo hodně na tom, kdo a s jakými očekáváními bude zvolen prvním přímo voleným prezidentem, protože mělo být do značné míry na něm, nakolik se bude pokoušet o to, aby dispozice k proměně nezůstala pouhou dispozicí. Stejně tak ovšem záleželo a záleží na reakci okolí (vlády, parlamentních komor, politických stran, Ústavního soudu, veřejnosti...), nakolik budou takové pokusy úspěšnými.

Zvolení M. Zemana jako vyhraněné osobnosti se stalo příslibem dynamického vývoje, jenž se také následně dostavil. Prezident republiky se jal distancovat od dosavadních tradic českého a československého prezidentství, jež spojil s jiným způsobem volby, a tedy i jiným „mandátem“, ač ani dosavadní tradice nějaké přehnané pasivitě, respektive čistě reprezentativnímu (ceremoniálnímu, ornamentálnímu) prezidentství nesvědčí.¹¹ Především takto je po mém soudu třeba chápat jeho rozporování konceptu ústavních zvyklostí (konvencí). Navázal odepřením jmenování vysokoškolského profesora, což ve zmnoženém scénáři zopakoval i letos. Jmenoval vládu J. Rusnoka navzdory vůli parlamentních politických stran a následným otálením se jmenováním nové vlády po volbách na podzim 2013 ji udržoval u moci, ač se nikdy netěšila důvěře legitimizační Poslanecké sněmovny, což z ní činilo v prostředí parlamentního systému velmi atypickou vládu prezidentskou.¹²

Ke skutkům je možné dodat slova: úvahy o tom, co prezidentovi Ústavy umožňuje, anebo už ne (odvolání předsedy vlády /P. Nečas/, nejmenování předsedou vlády navrženého ministra /zejména J. Dienstbier/, odepření přijetí demise člena vlády /H. Válková/, odmítnutí odvolání člena vlády /M. Chládek/), s pravděpodobným záměrem testovat reakce institucionálního okolí, dosti fundamentální kritika politických stran spojená s náběhy k podpoře korporativního uspořádání (propojení odborových vůdců a průmyslových předáků v prezidentově poradním grémiu) a nejrůznější zahraničněpolitická vyjádření, kvůli nimž prezident republiky mj. čelí petici vybízející Senát k podání ústavní žaloby za velezradu (srov. senátní tisk 52, 10. funkční období).

Přinejmenším to vypočtené ukazuje snahu formulovat roli českého prezidenta jako politického vůdce, což je latentně přítomno u každé přímo volené hlavy státu, jež je z povahy věci nucena ucházet se o přízeň voličů.¹³ Ideálním nástrojem k tomu jsou sliby

¹¹ K tomu např. PITHART, P. Úvaha o prezidentech na hradě českých králů. Dvě dispozice: k pasivitě v podhradí a k vůdcovství na Hradě. *Politologická revue*. 2014, č. 2.

¹² Ke klasifikaci podobné atypických vlád (vznikem, trváním, úkoly) srov. LÉKO, K. *Nestandardní vlády a jejich kompetence*. In: M. Antoš – J. Wintř (eds). Praha: Právnická fakulta UK, 2014; nebo BRUNCLÍK, M. Co jsou úřednické vlády a za jakých okolností vznikají? Česká republika v mezinárodním srovnání. *Acta Politologica*. 2014, č. 1.

¹³ J. Blondel uvádí, že přímá volba zakládá nárok na vůdcovství, ve vztahu k prezidentskému režimu. Viz BLONDEL, J. *Comparing Political Systems*, s. 178. Platí to však obecněji, byť zřejmě s mírným zjednodušením; vůdcem se navíc nemyslí vůdce jediný, všemi následovaný, ani nejde nutně o vládnoucího prezidenta. Vždy je tu však prvek konkurence s jinými ústavními orgány, hledání samostatné legitimizační základny, jakkoliv třeba jen proto, že dosavadní parlament patří v podmínkách změny systému ještě ke „starému režimu“, nebo je nezpůsobitelný hlavu státu zvolit, aniž by šlo o rozpouštěcí titul. Variací posledně uvedeného případu by mohlo být i Rakousko, kde se sice přímá volba spolkového prezidenta koná až po 2. světové válce, zavedena však byla jako součást ústavní reformy v roce 1929. J. Blahož tamního prezidenta označuje za ústavní pojistku

a kritika vlády, obvykle obojí (co prosadím, čemu zabráním), a to často bez ohledu na vlastní pravomoci. Takové sliby nepřímo volený prezident dávat nemusí, jakkoliv je někdy ve prospěch politické strany, s níž je spojen, formuluje také. Nepřu se tedy s M. Tavits, tvrdí-li v citované knize na základě empirických zkoumání, že aktivističtí i zdrženliví mohou být prezidenti volení přímo i nepřímo, jde mi o (pravděpodobnou) systémovou logiku. V jejím důsledku bývají v přímých volbách převážně voleni opoziční kandidáti, nejde-li samozřejmě o systémy s více či méně vládnoucími prezidenty, tedy o systémy prezidentské a poloprezidentské, kde naopak parlamentní volby fungují jako vymezení se vůči prezidentovi, jehož volba je volbou prvního řádu.

Tendence k politickému vůdcovství může být utlumena kontextem. Nejčastěji se jako příklad uvádí Rakousko, které má sice ústavu odpovídající modelově semipresidencialismu („papírově“ silný přímo volený spolkový prezident spolu s vládou závislou na důvěře parlamentu), nicméně rozvinutá „poměrná demokracie“ s desítky let trvající úplnou převahou lidovců a sociálních demokratů zatlačila spolkového prezidenta k úlohám reprezentativním (všude by narážel na odpor, kandidují zasloužilé stranické osobnosti bez ambicí se mocensky prosazovat atd.).¹⁴ Oslabení tradičních stran ovšem může potenciál prezidentství probudit; tak se to v posledních letech jeví např. na Islandu.¹⁵

Má-li být někdo politickým vůdcem, potřebuje příslušnou ambici, schopnosti, následovníky a nástroje vedení.¹⁶ Ty mohou být přímé, jimiž jsou typicky kompetence bezprostředně umožňující plnit sliby v procesu vládnutí, ale zřejmě také nepřímé; mám na mysli případ, kdy vůdce využívá prostředníky, kteří jeho sliby plní. Český prezident nemá nástroje prvního typu (zákonodárná iniciativa, dekretální pravomoc, předsedání vládě s kapacitou nastolovat jí agendu apod.), může však usilovat o nástroje typu druhého (mít vlastní politickou stranu, vyhledávat v parlamentních stranách proprezidentská křídla, instalovat vlastní vládu, pokoušet se předsedovi vlády vnutit sobě blízké ministry,

(BLAHOŽ, J. In: J. Blahož – K. Klíma – V. Balaš. *Srovnávací ústavní právo*, s. 148–149), což nejspíše odpovídá i záměru z 20. let minulého století. Tehdejší rakouská společnost byla hluboce rozdělená, na pokraji občanské války, takže se možná mohlo zdát účelným hledat mimoparlamentní způsob instalace prezidenta do funkce. Někdy se ovšem takovou formou sice vyhneme patu, avšak dosáhneme rozvratu kvůli vyloučení zohlednění menšinových pozic. Byla tu však také zkušenost s absencí monokratické hlavy státu na počátku republikánského období, teď se usilovalo o silnou hlavu státu umožňující překonat vleklou krizi, což by mohlo být dominantním důvodem pro přímou volbu. Každopádně není úplně velký rozdíl mezi ústavním vymezením říšského prezidenta podle výmarské ústavy a současného rakouského spolkového prezidenta. To, zda se stanou politickými vůdci, záleželo nejen na ústavním textu, ale hlavně na okolnostech, především politických poměrech. Roztříštěnost, polarizace a ochromení Říšského sněmu umožnily Hindenburgovi nikoliv vládnout, leč pod svojí kuratelou nechat vládnout. V poměrné demokracii rakouské pro dobu téhož není místo.

¹⁴ Od 80. let minulého století bylo možné totéž pozorovat v Portugalsku (viz ELGIE, R. *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 133 an.): posilování (konsolidace, akceptace) politických stran snižuje poptávku po zásazích hlavy státu do politického procesu, jež byla příznačná pro první léta po pádu salazarovského režimu, ale platí to i naopak – strany slabé, otřesené, odcizené, odmítané, přestávají v očích voličů sloužit jako privilegovaní nositelé jejich politických zájmů. Může to aktivovat „záložní moc“ hlavy státu.

¹⁵ Pojetí prezidenta jako „záložní moci“ do určité míry odpovídá schématu prosazovanému slavným italským politologem G. Sartorim v rámci jeho přemýšlení o racionalizaci parlamentarismu směrem k poloprezidentskému systému: vládnout má vláda opírající se o parlamentní většinu (motor č. 1), pokud ovšem selže (rozpadne se), má na zbytek volebního období nastoupit se svou vládou prezident (motor č. 2), hledající *ad hoc* parlamentní podporu pro konkrétní politické plány. Srov. SARTORI, G. *Srovnávací ústavní inženýrství*.

¹⁶ K tématu více viz FRIC, P. a kol. *Vůdcovství českých elit*. Praha: Grada Publishing, 2008.

vyvucovat si programové a personální ústupky pohrůžkou zablokování vlády nevyužíváním kompetencí typu sjednávání mezinárodních smluv nebo jmenování velvyslanců či soudců apod.). Zatímco existence nástrojů prvního typu může v závislosti na kontextu působit prosystémově i protisystémově (např. vydávání dekretů se silou zákona při mimořádných situacích, při paralýze parlamentu, anebo jako konkurence akceschopného parlamentu), užívání nástrojů druhého typu se příliš prosystémově nejeví: hlava státu se pokouší o extenzi svého postavení sporným využíváním kompetencí, případně zmnožováním své politické moci prostředky bezprostředně nesouvisejícími s jejím ústavním postavením. Tím se stává mocenským konkurentem vlády a její parlamentní většiny, potažmo i konkurentem „oficiální“ parlamentní opozice. Konkurentem povýtce negativním, bez potenciálu pozitivního prosazování alternativní politiky.¹⁷

„Spornost“ využívání kompetencí může být dozajista věcí názoru. Řada ústavních pravidel je tu vědomě, tu bezděčně formulována poměrně obecně, tj. také neurčitě. Jejich význam je určován kontextově, tj. zřetelem k jiným pravidlům a hodnotám, avšak také příslušnou situací (běžná, mimořádná) nebo argumenty aktérů stran služby obecnému zájmu. Důležité je tu předporozumění jednotlivých aktérů a respekt k rolím a jejich limitům.¹⁸ Bohužel přitom nelze spoléhat na obdobu teze C. Schmitta, formulované při výkladu doktrín katolické církve, podle níž pochází charisma z církevního úřadu, a nikoliv naopak, což souvisí s tím, že Bůh propůjčuje spolu s úřadem potřebný rozum.¹⁹ Každopádně je třeba vytvářet interpretační rámec, který může vyznívat pro prezidentsky, provládně, proparlamentně atd. Některá pravidla zkrátka „unesou“ více významů, takže záleží na formulaci jejich účelu, jímž může být také vztah k politickému režimu (formě vlády). Mně připadá správné interpretovat českou Ústavu v duchu racionalizovaného parlamentarismu, jenž představuje úspěšnou formu vládnutí v poválečné Evropě.

V případě původní české Ústavy vypadal interpretační rámec ve vztahu k prezidentu republiky asi tak, že je tu nepřímo volená a neodpovědná hlava státu, jejíž kompetence jsou z podstatné části vázány na kontrasignaci vlády, případně na součinnost jiného ústavního orgánu. Hlava státu působila v podmínkách parlamentní formy vlády, kde se od ní očekává primárně reprezentační a moderační role, k jejichž plnění je třeba určitého nadstranického étosu (neutralita), díky němuž může plnit funkci korektivu jinak dominantních politických stran. Neodpovědnost neznamená poukázku pro svévoli,

¹⁷ Se silným prezidentem v parlamentním systému spojuje A. Sajó riziko rozvrácení vnitřní struktury výkonné moci a hrozbu vzniku paralelní exekutivy. Srov. SAJÓ, A. *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism*. Budapest: CEU Press, 1999, s. 180. Stejně obavy byly opakovaně vyslovovány u nás v debatách o přímé volbě (T. Lebeda, M. Kubát, K. Klíma, M. Novák aj.).

¹⁸ Předporozumění se však také vyvíjí s časem a mírou uzavřenosti či otevřenosti třídy těch, kteří se k reálnému vládnutí dostanou. Pěkně to vyjádřil v případě britské ústavy M. Loughlin, když citoval její pozorovatele ze začátku 20. století, podle něž byla systémem tacitního porozumění, jemuž však není vždy dobře rozuměno. Loughlin si klade otázku, zda tu dnes vůbec nějaké porozumění je (mizí tzv. klubová vláda, tj. vláda mužů téže sociální vrstvy, z týchž pánských klubů, s týmiž hodnotami). Ztráta víry v obyčeje a tradice a vůbec ztráta legitimity toho, co bylo (protože to bylo bílé, mužské, anglické, zámožné atd., prostě represivní), vede ke zmnožování psané regulace např. jednání ministrů, poslanců i úředníků a k rozšiřování soudního přezkumu. Ústup politických norem vede k nástupu norem právních a s nimi i právníků. Viz LOUGHLIN, M. *The British Constitution. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 1, 4, 39–40 a kap. 6.

¹⁹ SCHMITT, C. *Der Wert des Staates und die Bedeutung des Einzelnen*. 2. vyd. Berlin: Duncker & Humblot, 2004, s. 102.

nýbrž omezení: ten, kdo nemůže být pohnán k odpovědnosti, nemůže v moderních demokratických právních státech moc zásadním způsobem vykonávat.

Už prvorepubliková literatura upozorňovala nejen na to, že institut kontrasignace, tj. spolupodpisu s důsledkem převzetí odpovědnosti, činí ze zúčastněných aktérů rovnocenné složky, tj. koordinované tvůrce příslušného aktu, protože bez nalezení ochotného kontrasignujícího činitele se hlava státu nemůže vrchnostensky vůbec projevat,²⁰ ale dokonce i na další významové posuny vztahů dotčených orgánů. Určitý úkon tak měla sice nadále formálně provádět hlava státu, avšak obsah úkonu, respektive to, zda k němu vůbec dojde, měla určovat odpovědná vláda, respektive odpovědný ministr. Zkrátka vůle činitele politicky odpovědného měla převážet nad vůlí činitele neodpovědného v duchu maximy o vztahu moci a odpovědnosti (viz výše), takže neodpovědná hlava státu v zásadě nemohla vzdorovat návrhu kontrasignujícího ministra.²¹

Pohled Weyrův byl trochu odlišný, když vnímal zásadu neodpovědnosti jako vyjádření přání zákonodárce (ústavodárce), aby činitel neodpovědný byl v zápase silnějším. Skutečná převaha však může vyplynout až z podrobnějších ústavních ustanovení a také z nahodilých, vesměs mimoprávních okolností, včetně osobních vlastností dotčených činitelů, což může vyznít onomu přání navzdory. Weyr tu vidí dědictví monarchistické ideologie, ať už v podobě udržení panovnické moci, anebo naopak jejího všemožného svázání, jež může být v republikách problematické, protože volená hlava státu nemusí být pouze symbolickým aktérem.²²

Každopádně spíše v Krejčího duchu uváděla důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavní listiny o vzorových poměrech francouzské ústavy z roku 1875: „(Vláda) jest zodpovědná také za opomenutí, která možno vytykati nejen jí samé, ale i presidentovi republiky. Jest totiž povinna jednati, když to zákon nařizuje a když zájem státu toho vyžaduje, a jest povinna vymoci si od presidenta republiky akty, které uznává za potřebné.“²³

Otázkou je, jak dlouho interpretační rámec odolá, pokud mu konkrétní osobnosti prezidentů neodpovídají (stranické zázemí, touha vládnout) a reakce institucionálního okolí na případné excesy z role nejsou negativní.²⁴ My jsme však nemuseli řešit primárně

²⁰ WEYR, F. Kontrasignace. In: *Slovník veřejného práva československého. II. sv.* Brno: Polygrafie, 1932 (reprint 2000), s. 366. V jiné své práci píše F. Weyr o vzniku nového orgánu, složeného z orgánů dílčích, což je v zásadě konstrukce užitá u nás Ústavním soudem při aprobaci kompetenčního sporu mezi předsedou vlády a vládou na jedné straně a prezidentem republiky na straně druhé ve vztahu ke jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB (č. 285/2001 Sb.). Kontrasignace zakládá sdílenou kompetenci, o níž je se možné přít. Viz WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 191.

²¹ KREJČÍ, J. *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha: Moderní stát, 1935, s. 56 a 68. Velmi podstatná jsou slova „v zásadě“, neboť vylučují bezvýjimečnou povinnost. Tím je zajištěna integrující a garanční role hlavy státu, jež však vystupuje spíše jako korektiv vládní politiky, než že by vláda korigovala jednání hlavy státu. Sám Krejčí plédoval pro posílení hlav státu, což ovšem spojoval s odstraněním politické neodpovědnosti.

²² WEYR, F. *Československé právo ústavní*, s. 185–186; WEYR, F. *Kontrasignace*, s. 368.

²³ V tomto duchu prosazoval J. Hoetzel názor, že neodpovědný prezident republiky má jednat pouze na návrh vlády, kterýžto názor se neprosadil jako interpretace platného práva, jakkoliv v praxi iniciace prezidentových úkonů vládou převažovala. Jelikož se zřejmě nedostávalo konkrétních sporů, nebyla tato otázka řešena nijak naléhavě. Srov. SOBOTA, E. – VOREL, J. – KŘOVÁK, R. – SCHENK, A. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 91–92.

²⁴ K tomu viz také posuny v judikatuře Ústavního soudu od sporu po rozsah kontrasignace ve vztahu k Bankovní radě ČNB (č. 285/2001 Sb. – V. Havel jako nadstranícký garant nezávislosti) po spory okolo funkcionářů Nejvyššího soudu (č. 397/2006 Sb. – V. Klaus jako součást moci výkonné).

tuto otázku, jelikož jsme si změnilí parametr původního interpretačního rámce: tedy nikoliv prezident republiky svou legitimitou odvozený od Parlamentu, nýbrž prezident republiky jako bezprostřední reprezentant občanů, a tedy potenciální legitimační konkurent Parlamentu. Jde ostatně o schéma vyzkoušené, při jiné koncepci uspořádání výkonné moci, už prvním evropským přímo voleným prezidentem – Ludvíkem Napoleonem Bonapartem. H. Brogan pěkně popisuje, jak v prezidentově vědomí i ve veřejnosti působil fakt jeho zvolení 74 % voličů již v prvním kole, jak si i po třech letech v úřadu uchoval přízeň milionů voličů toužících po silné exekutivě a viditelné státní moci a konečně jak byl nucen čelit ústavní záповědi opakování volebního období, jež byla upravena v obavě ze srůstání konkrétní osoby s exekutivou a z návratu monarchie. Sřtět populárního prezidenta a ústavy vyústil... ve státní převrat.²⁵ Od té doby to bylo mnohokráté vyzkoušeno zvláště v Latinské Americe.

Je sice možné mít za to, že přímá volba hlavy státu znamená právě tolik, kolik znamená na základě shody příslušné interpretační komunity, těžko však smlčet, že něco asi znamená. A to „něco“ se může projevit v prostorech diskrece, které „klasický“ parlamentní prezident, jenž „panuje, ale nevládne“, může mít poměrně značné, tedy volné, neboť se předpokládá, že díky nim flexibilně reaguje na různá systémová „drhnutí“ (nemá vlastní politický program, v zásadě má ke všem politickým hráčům zhruba stejně daleko, anebo blízko, „pouze“ lije olej do ústavního soukolí), zatímco u politického vůdce je přítomno riziko, že prostory uvážení využije (zneužije) ke svým programovým cílům.²⁶

Nic z řečeného nebylo tajemstvím při přípravě a schvalování ústavní změny zavádějící přímou volbu prezidenta republiky a přesto teprve dva a půl roku po této zásadní novelizaci Ústavy začíná parlamentní debata nad jakousi doprovodnou ústavní novelou, jíž vláda plní závazek z Koaliční smlouvy mezi ČSSD, hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL: „*Prosadíme novelizaci Ústavy ČR, která v návaznosti na zavedení přímé volby prezidenta zpřesní práva a povinnosti jednotlivých ústavních aktérů v zájmu uchování parlamentního charakteru české demokracie založené na svobodné soutěži politických stran.*“²⁷

2. TEXT

Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk 506, VII. volební období, dále také jen „návrh“), byl připravován od jara 2014. Poměrně dlouhou dobu se

²⁵ BROGAN, H. *Alexis de Tocqueville. Prorok demokracie ve věku revoluce*. Srov. výklady okolností přijetí ústavy, první prezidentské volby i státního převratu. Příznačné je, že hlavním důvodem zakotvení přímé volby bylo to, že voliči ji očekávali.

²⁶ Pěkně srovnání postavení a role prezidenta republiky před ústavní změnou a po ní nabízí ve své učebnici WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, a v dalších vydáních Plzeň: Aleš Čeněk, 2013 a 2015. M. Antoš detailněji zkoumá nejen vliv přímé volby na výkon prezidentských pravomocí, ale i rozšíření právní odpovědnosti, jež se mu zdá relativizovat zmíněnou zásadu „žádná moc bez odpovědnosti“. Prezident republiky se tak podle jeho názoru může domáhat vstřícnější interpretace svých pravomocí, než tomu bylo dosud. Viz ANTOŠ, M. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2011, č. 4.

²⁷ Dostupné z: <www.vlada.cz> jako příloha Programového prohlášení vlády.

to dělo na bázi koaliční pracovní skupiny, jejíž závěry byly prostřednictvím jejího člena ministra J. Dienstbiera „přeneseny“ jako věcné zadání vládním úředníkům. Na podzim 2014 byl pracovní návrh zaslán do připomínkového řízení a pak byl řadu měsíců projednáván na vládní úrovni (v Legislativní radě vlády a její pracovní komisi i ve vládě samotné). Průběžně byl měněn, a to dosti zásadně (nejdříve tematická redukce, pak zase bytnění), nikdy však nebyl představen odborné či širší veřejnosti; příležitostně o něm diskutovaly specializované parlamentní orgány (senátní komise a sněmovní podvýbor).

Na počátku se předpokládalo, že celá novela Ústavy se bude tematicky otáčet kolem prezidenta republiky, nakonec jsou prezidentovy kompetence jen dílčím tématem. Zásadním problémem k řešení mělo být jmenování vlády (přínejmenším lhůty), jež ve výsledném návrhu řešeno vůbec není. Koncepční zacílení tak na první pohled působí poněkud rozpačitě. V zásadě jde zřejmě o to, co koho napadlo jako možný předmět diskuse a následně to obstálo před ostatními.²⁸

Návrh obsahuje 1) nový institut zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny (autonomní seberozeptění), 2) zavedení tzv. klouzavého mandátu poslanců – členů vlády, 3) prodloužení třicetidenní lhůty, kterou má Senát na projednání návrhu běžného zákona, na šedesát dnů, 4) formulační upřesnění některých kompetencí prezidenta republiky podle čl. 62 Ústavy, 5) sjednocení úpravy jmenování funkcionářů obou nejvyšších soudů v režimu bez kontrasignace, 6) ústavní rozlišení různých členů Bankovní rady České národní banky (dále jen „ČNB“) a jejich jmenování se souhlasem Senátu daným v prekluzivní lhůtě šedesáti dnů, 7) konstitucionalizaci téže lhůty pro souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu, jež byla dosud ústavně pochybně zakotvena běžným zákonem, 8) zrušení kompetence prezidenta republiky sjednávat mezinárodní smlouvy, 9) další změnu (po novelizaci provedené spolu se zavedením přímé volby) iniciace ústavní žaloby, kterou budou moci nově podat obě komory Parlamentu samostatně, 10) odlišení rozhodování Ústavního soudu o vině za ústavní delikt a o trestu za něj, 11) upřesnění role vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci konstatováním, že je to ona, kdo v rámci moci výkonné určuje vnitřní a zahraniční politiku státu a konečně 12) explicitní vyjádření, že demise předsedy vlády je demisí vlády. Navazují přechodná ustanovení odkazující četné nové či modifikované instituty až na nově ustavené orgány, Poslaneckou sněmovnu a prezidenta republiky.

Na počet je návrhů změn poměrně dost, prezidenta republiky se vesměs týkají, některé však jen velmi nepřímo, jiné marginálně. Opravdu asi sledují cíl vytčený koaliční smlouvou, nejsou však příliš razantní. Nezdá se, že by za nimi byla hlubší úvaha, jaký „parlamentní charakter české demokracie“ chceme uchovávat. Přitom existuje nemálo literárních titulů analyzujících různé systémové slabiny zdejšího parlamentarismu. Odkázat je za všechny možné alespoň na čtivou a přitom hutnou knížku M. Kubáta o neefektivitě českého parlamentního režimu.²⁹

²⁸ Z toho mála, co o přípravném jednání vím, se zdá, že výsledek souvisí také se sporem o metodologii ústavních změn (viz dále): máme spíše žít s danou Ústavou a v jejím rámci prosazovat (přesvědčováním, tlakem, soudními spory) představy o kýžených rolích ústavních aktérů, anebo ji máme měnit? A když měnit, tak v tom, co nás právě pálí, anebo co možná komplexně, tj. v širších souvislostech?

²⁹ KUBÁT, M. *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?* Brno: Barrister & Principal, 2013.

3. KOMENTÁŘ

3.1 Proč, kdy a jak měnit ústavu

S každou ústavní změnou souvisejí přinejmenším otázky, proč, kdy a jak ji provést. Jak již bylo výše řečeno, nějaká míra neurčitosti ústavních (a obecněji právních) textů je přirozená a otvírá prostor kreativní ústavní praxi. Zdá se mi být vhodnějším obecná pravidla upřesňovat pomocí praxe politických orgánů, jež jednají tak, je se to jeví správné vzhledem k principům ústavního systému, principům jsoucím za konkrétním ústavním institutem či vzhledem k precedentům. Takto vznikají ústavní konvence, jejichž výhodou je citlivost ke konkrétním okolnostem (běžné či mimořádné poměry, systém dobře fungující, respektive otrásající se v základech atd.).³⁰ Vznikne-li spor a současně zmizí ochota politických orgánů se nakonec dohodnout, nastupuje druhá metoda upřesnění nebo vyjasnění pravidla, a tou je rozhodnutí autoritativního interpreta, typicky ústavního soudu. Formálně provedenou ústavní změnu tak chápu až jako subsidiární reflexi problému, který je mimo dosah různých modalit vyjasňování či dotváření ústavy (konvence, autoritativní interpretace), anebo jako cílený rozchod s dosavadním dotvářením: prostě to chceme jinak, než doposud, a to včetně zavedení novinek; i ty by ovšem měly respektovat základní strukturu ústavy, její fundamentální principy a hodnotová východiska. Inkoherentní ústava je totiž ústavou špatnou.

Reformulace pravidla nevyklučuje, že i v nové podobě může být objektem dotváření, potažmo různých významových posunů v rámci vzniku dalších ústavních konvencí, výkladových sporů apod. Výslovná ústavní změna může nějaký problém vyřešit, jiný však může vytvořit. Proto má být promyšlená a současně provázená dávkou skepse. Např. redukce kompetencí hlavy státu bývá možná a obvykle nevadí. Při rozbourání stranického systému však nadměru oslabená hlava státu nemusí být s to vykompenzovat nefunkčnost obvyklého mechanismu. Tak ve Švédsku eliminovali v 70. letech minulého století na základě zkušeností s přílišným politickým vměšováním krále do politiky jeho podstatné kompetence, takže i roli tvůrce vlády hraje předseda parlamentu. Při obtížích s hledáním akceptovatelného formátu vlády však nemusí být tím nejlepším moderátorem politických stran, protože je příliš „uvnitř“, zatímco u hlavy státu se (ideálně) předpokládá neutralita. Stejně tak by u nás mohla předsedu vlády volit Poslanecká sněmovna, dokud (pokud) je ovšem schopná někoho zvolit.

„Proč“ tedy obnáší vůli mít ústavní vztahy uspořádané jinak, než dosud, což současně znamená, že platná ústava není chápána jako nejlepší možná, případně ne právě nejlepší, ale přesto dobře osvědčená, potažmo hodnotná svou stabilitou.

„Kdy“ spojuji jednak s vyčerpáním jiných možností významových posunů, jednak s alespoň minimálním odstupem od konkrétního dění, protože jinak se z ústavního pravidla-rámce jednání ústavních aktérů stává ústavní pravidlo-nástroj realizace určitého jednání (v němčině se mluvívá o pravidlu-opatření). To platí zejména tehdy, není-li ústavodárná kompetence institucionálně oddělena od kompetence zákonodárné typicky existencí ústavodárného shromáždění, takže parlament jako aktér „překresluje“ ono

³⁰ K nim v češtině např. KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 241 an., anebo britská „klasika“ – MARSHALL, G. *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

pověstné „ústavní hřiště“ sobě i jiným. Nemyslím, že by se to nesmělo dít nikdy (někdy může být nesnesitelné přihlížet systémovým deformacím a čekat na jiného prezidenta, jinou sestavu ústavního soudu apod.), ale riziko účelovosti by bylo vhodné redukovat pečlivými přípravnými pracemi, tj. věcnou analýzou, akceptací ústavy jako provázaného řádu vládnutí, a nikoliv souboru nahodilých a libovolně měnitelných pravidel, zkrátka přístupem spíše komplexním. A to je vlastně současně „jak“.³¹

3.2 Prezident republiky jako objekt vládního návrhu novely Ústavy

Nebudou nás zajímat náměty, které s prezidentem republiky vůbec nesouvisejí. Ostatní lze rozdělit na posilující, oslabující a upřesňující. Příznačné je, že koaliční smlouva mluví pouze o „zpřesnění práv a povinností“, což nejspíše znamená, že se vlastně měnit nemá nic, jen se odstraní pochybnosti. Je to oblíbený rétorický trik.

3.2.1 Změny posilující

a) Mluvím-li o „posílení“, je to třeba brát s rezervou. Do režimu kompetencí bez kontrasignace (čl. 62 Ústavy) se dostává jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu, jež bylo dosud založeno zákonem (soudním řádem správním), takže se zřetelem k čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy podléhalo kontrasignaci. Odůvodnění změny spočívá ve snaze sjednotit režim jmenování funkcionářů obou nejvyšších soudů a eliminovat vliv vlády, jež stojí v čele správy, kterou správní soudy kontrolují co do právnosti jejich postupů: kontrolovaný nemá mít vliv na kontrolora. Za posílení to ovšem můžeme považovat jen tehdy, chápeme-li kontrasignaci jako reálné omezení prezidenta republiky, a to buď v podobě souhlasu orgánu v zásadě spolurozhodujícího, anebo dokonce v podobě neformálního návrhu orgánu v zásadě dominantního (viz výše). Vzpomeneme-li ovšem novoroční amnestie z roku 2013, respektive jejího komentování tehdejšími předsedy vlády, mohli bychom nabýt dojmu, že kontrasignace je čistou formalitou, k níž se předseda vlády cítí být povinován, takže její přítomnost, či nepřítomnost prezidentovo uvážení nikterak nemění. Předpokládám ovšem, že v jiných případech se takto nepostupovalo ani nepostupuje.

Posílení odstraněním kontrasignace je ovšem provázeno dvojím výslovným omezením. Z judikatury Ústavního soudu se přebírá teze o možném jmenování soudních funkcionářů pouze z řad soudců daného soudu (Pl. ÚS 87/06), což není na ústavní úrovni teze nesporná (riziko uzavření se soudů versus příchod někoho nového). Druhé omezení spočívá ve jmenování místopředsedy toho kterého soudu na návrh jeho předsedy. Také tato úprava sleduje bez další argumentace judikaturu Ústavního soudu, kterou rovněž nevnímám jako jediné správnou; ostatně je vázána na určitý zákon. Kdyby se argumentovalo potřebou týmovosti, neplatilo by ani to vzhledem k různým funkčním obdobím v různé době jmenovaných funkcionářů, díky čemuž může předseda „zdědit“ nevstřícného

³¹ Opomímám vědomě významnou složku legitimity ústavních změn, jíž je otázka „mandátu“, tj. avíza v parlamentní volební kampani (volební program), není-li k dispozici ratifikační referendum nebo volba ústavodárného (revizního) shromáždění. Legitimity ústavních změn se dotýkají vícere texty ve sborníku DANČÁK, B. – ŠÍMÍČEK, V. (eds). *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 1999. V četných svých textech o tématu pojednává také J. Filip – viz např. FILIP, J. Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy. In: J. Kysela (ed.). *Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.

místopředsedu. Takto se odkazuje na riziko zásahu do fungování nejvyšších soudních instancí ze strany moci výkonné. Podstatou jmenovací kompetence ovšem je jakýsi zásah, právě odůvodňovaný dělbou moci, vyvažováním apod. Z okolností kauzy Brožová (a také Bureš) se tu stává obecné pravidlo.³²

b) Druhé „posílení“, pravda, zřejmě zcela stínové, spočívá v zavedení prekluzivní lhůty pro vyslovení souhlasu Senátu ke jmenování soudce Ústavního soudu na šedesát dnů. Tato lhůta byla dosud upravena v zákoně o Ústavním soudu, evidentně ovšem v rozporu s Ústavou, která předpokládá, že bez souhlasu Senátu nelze soudce jmenovat, aniž by vytvářela prostor pro fingování souhlasu plynutím času (srov. výslovnou úpravu fikce souhlasu Senátu s návrhem běžného zákona marným uplynutím třicetidenní lhůty v čl. 46 odst. 3 Ústavy).³³ Ve stejné logice by mohl třeba kompetenční zákon stanovit, že marným uplynutím patnáctidenní lhůty se má předsedou vlády navržený ministr za jmenovaného. Nově ovšem bude nepochybné, že Senát nemůže taktizovat pouhou nečinností, čímž by omezoval prezidenta. Praktický dopad nebude žádný, protože zákon o jednacím Senátu zakotvuje už nyní obdobnou lhůtu, ovšem jen jako pořádkovou.

3.2.2 Změny oslabující

a) Nejzřetelnější je v této skupině nový model jmenování Bankovní rady ČNB, respektive převzetí modelu jmenování soudců Ústavního soudu také pro centrální banku. Prezident republiky tedy nadále vybírá a nakonec též jmenuje příslušné činovníky, vyžaduje se k tomu však časově podmíněný souhlas Senátu. Po mém soudu jde o jeden ze tří nejzávažnějších námětů celého návrhu.

Vůči této změně bylo možné zaznamenat dva soubory kritických argumentů. První z nich považuje za nesprávné prezidenta republiky omezit, a to jednak proto, že uspokojivě plní funkce garanta nezávislosti ČNB a dosavadní jmenování se v zásadě povedla, jednak kvůli zavedení přímé volby, s níž má být jakékoli oslabování v rozporu. Soubor druhý přitakává omezení, nelíbí se ovšem zapojení Senátu.

Pokud jde o první typ argumentace, zdá se mi být v podmínkách demokratického právního státu krajně neobvyklé, aby jediný, monokratický, nadto v zásadě neodpovědný činitel, samostatně sestavoval řídicí orgán tak důležité instituce, jakou je centrální banka. Čím více je onen činitel politicky vyhraněný, tím je to ošemetnější, protože slábné původní představa, že právě prezident republiky bude vhodným nadstranickým garantem nezávislosti banky. Zavedení přímé volby je jasným indikátorem zvýšené politizace úřadu, takže je dalším stimulem pro promýšlení kontrolních vazeb. Uvážíme-li, že ČNB není zdaleka jen bankou, nýbrž rovněž mocným regulátorem celého finančního trhu, význam této jmenovací kompetence vzrůstá.

³² Judikatura Ústavního soudu by neměla být vnímána jako pokyn k provedení ústavní změny. Jde o interpretaci určitého ústavního stavu, jež (a jenž) se může časem změnit. Ústavní změna výklad fixuje, jakkoliv jistě pouze relativně (bude předmětem interpretace). Ústavní soud je v konečné instanci „pánem“ významu ústavního pravidla, „pánem“ textu však zůstává ústavodárce (ústavní zákonodárce).

³³ Napsal jsem to už vícekrát. Shodný názor zastávají rovněž komentáře k zákonu o Ústavním soudu – srov. FILIP, J. – HOLLÄNDER, P. – ŠÍMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007 (autorem komentáře k § 6 je J. Filip), a WAGNEROVÁ, E. – DOSTÁL, M. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer, 2007 (autorkou komentáře k předmětnému ustanovení je E. Wagnerová).

Je tu však ještě jedno riziko. Jak již bylo řečeno, prezident republiky nemá příliš mnoho kompetencí, jimiž by mohl realizovat jakékoli programové přísliby, Bankovní radu ČNB má však v okamžiku jmenování ve své moci. Jejím prostřednictvím se tak může pokoušet naplňovat své priority (např. vztah k euru), v horším případě plnit závazky vůči sponzorům své volební kampaně. Přímá volba s sebou nese značné finanční náklady, přičemž ne každý dárcce dává darem jenom najevo sympatie k osobě kandidáta. V zemích s mocným prezidentem dárci očekávají plnění programu, který jim vyhovuje. Co však očekávají v ČR? Nemají-li očekávat vůči sobě vlídného regulátora, je účelné toto riziko umenšit.

Stran tvrzeného rozporu mezi přímou volbou a prezidentovým kompetenčním oslabením se asi sluší dodat, že v modelu racionálního ústavního inženýrství by přímá volba skutečně měla vyjadřovat zájem na posílení prezidenta republiky, jemuž se vytváří odpovídající legitimační základna: ptáme se po užitečných funkcích v systému (k čemu) a podle nich hledáme adekvátní způsob ustavení (jak). V českém případě se ovšem jednalo o smutnou ukázkou „ústavního kutilství“,³⁴ do značné míry iracionálního a nesledujícího žádný systémový cíl. Musíme se tudíž ptát, zda provedení pramálo promyšlené změny má vést k logice jánošíkovského vzdorného výkřiku: „*Keď ste si ma upiekli, tak si ma i snedzte!*“, tj. k prohlubování dysfunkcí systému (i na Jánošíkově Slovensku ovšem došlo po zavedení přímé volby spíše k oslabování prezidenta republiky, alespoň co se ústavních novel týče – judikatura ústavního soudu je relativně vstřícná vůči prezidentovi, který nemá být pouze „notářem“),³⁵ nebo k jejich omezování, anebo k systémové redefinici směrem k semipresidencialismu. Po posledně řečeném v politické reprezentaci není velká poptávka,³⁶ takže zbývají první dvě možnosti.

Zdá se tedy být jasné, proč jmenování Bankovní rady ČNB nemá být pouze na prezidentu republiky, otevřenou otázkou jsou alternativy. Modelu ustavování Ústavního soudu bývá občas vytýkáno, že obsahuje riziko patu: prezident republiky a Senát se mohou neshodnout a ve výsledku nejsou jmenování žádní soudci (zčásti se to dělo za V. Klause). Po mém soudu jde o projev nezralé ústavní kultury, protože v zájmu státu je zkrátka třeba jednat tak dlouho, dokud není nalezena shoda (obdobný model najdeme v USA a v řadě jimi ovlivněných ústavních systémů, typicky latinskoamerických). Jde ostatně i o zdůvodnění Ch. de Montesquieua, proč se neobává vzájemného zablokování zákonodárné a výkonné moci: protože jsou „*puzeny přirozeným vývojem věci k činnosti, jsou nuceny společně se podporovati*“.³⁷

³⁴ LÉKO, K. *Zahraniční inspirace při změnách ústav*. In: J. Wintr – M. Antoš (eds). *Ústavní právo v mezinárodním kontextu*. Praha: Právnická fakulta UK, 2013. Příznačný je ostatně odpor politologů a konstitucionalistů. Když ústavní komise Senátu požádala o stanoviska k návrhu novely Ústavy zavádějící přímou volbu, vyslovilo se proti 13 ze 16 právníků.

³⁵ Sem řadím třeba úvahu typu, že po lidem zvoleném levicovém prezidentovi není možné požadovat, aby jmenoval pravicovou, tzn. zřejmě z definice asociální, vládu. Důvod je prostý: kdyby o složení vlády neměly rozhodovat volby sněmovní, avšak prezidentské, zakládáme si na krizi. Parlamentní většina by ráda vládu, kterou prezident nejmenuje, a to v žádném kole „sestavování“. Prezidentské návrhy zase odmítá Sněmovna. Prezident nejmenuje ani předsedu vlády, navrženého předsedou Sněmovny, protože by „zradil“ své voliče. Nakonec by zůstala jen ústavní žaloba pro hrubé porušení ústavního pořádku. Nadřazení vůle prezidentových voličů ústavním pravidlům (ústavní populismus) známe z některých latinskoamerických zemí, u nás by to zřejmě odpovídalo postulátům T. Okamury.

³⁶ Za zmínku snad stojí podobným směrem jdoucí návrh zásadní reformy Ústavy z pera poslance D. Ratha (sněmovní tisk 907, VI. volební období).

³⁷ MONTESQUIEU, Ch. de. *O duchu zákonů*. Praha: V. Linhart, 1947, s. 181.

Připouštím ovšem, že vadit může i institucionální tlak na výběr kandidátů spíše kompromisních (neiritují ani jeden ze zapojených orgánů) namísto názorově vyhraněných, případně faktická převaha prezidenta, narazil-li by na čistě schvalující („razítkující“) Senát. V takovém případě by bylo možné uvažovat o vícezdrojovém ustavování, které ve vztahu k ústavním soudům najdeme v Evropě např. ve Francii, Itálii nebo Německu: na konkrétním kandidátovi nemusí být shoda více orgánů, případná tendenčnost výběru se kompenzuje tím, že volících (jmenujících) orgánů je více. Mezi ústavními soudy a centrálními bankami ovšem nebude rovnítko, protože u obou institucí může být rozdílný důraz na pestrost, respektive na jednotný záměr při jejím nastavení a udržování (u centrálních bankéřů asi různé ekonomické školy a profesní zkušenosti). Každopádně by vícezdrojové ustavování prezidenta oslabilo více: podle návrhu stále vybírá všech sedm členů Bankovní rady ČNB, takto by mu zůstali třeba jen tři.

Zůstaneme-li na platformě jmenování se souhlasem, nabízejí se asi jen vláda, Poslanecká sněmovna a Senát. Má-li být centrální banka nezávislou, má se to týkat především jejího vztahu k vládě řídící fiskální politiku. Poslanecká sněmovna je s vládou spojena poutem důvěry a odpovědnosti, respektive politickou většinou. V Senátu může mít vláda většinu také, je to však nahodilost, a nikoliv institucionální předpoklad. Krom toho je Senát oddělen od rozhodování o státním rozpočtu, což považuji za výhodu: nemá naprogramovaný zájem ani na fiskální, ani na monetární politice, takže se může omezit na to, co by mělo být jeho rolí, tj. posouzení osobnostní integrity nominantů a zvýšení transparentnosti jejich výběru.³⁸

b) Druhé oslabení má povahu čisté kompetenční redukce: prezident republiky přichází o oprávnění sjednávat mezinárodní smlouvy, zůstává mu pouze jejich ratifikace.³⁹ Dosud mezinárodní smlouvy sjednávala vláda nebo její členové na základě paušální delegace rozhodnutím prezidenta republiky č. 144/1993 Sb., jinak k tomu bylo třeba zvláštních plných mocí. Je to řešení v naší ústavní historii zavedené, respektive mezi jednotlivými ústavami přebírané, poněkud však omezující konstrukci mezinárodněprávní, jež by jinak nevyžadovala plné moci předsedy vlády ani ministra zahraničních věcí.⁴⁰ Jistě by toto řešení mohlo být zachováno i nadále, kdyby však zřejmě prezidenti republiky občas nezískali pocit, že by si měli nějakou tu mezinárodní smlouvu sjednat sami, aniž by o ni vláda stála, případně naopak sjednání smlouvy, o niž by vláda stála, zabránit.⁴¹ Jinými slovy, nakládají s reprezentativní kompetencí, jako by byla kompetencí mocenskou.

Už jsme viděli, jak je postavení prezidenta republiky specifické tím, že jde o monokratický orgán, který se může poměrně snadno (pokoušet) profilovat odlišně v závislosti na jednoduché změně svého personálního substrátu. Dalším svébytným, a v tomto kontextu zvláště podstatným, rysem je variabilita povahy jeho kompetencí, jež neodpovídají

³⁸ Jinou věcí je skutečná praxe. V působivém a přesvědčivém článku pléduje R. Zbíral jak pro její analýzy, tak i pro formulaci cílů, jichž hodláme tou či onou změnou dosáhnout. Viz Zbíral, R. Volání po posílení empirie: Jak (ne)měnit českou Ústavu. *Jurisprudence*, roč. 2015, č. 4.

³⁹ K tomu srov. zejména MLSNA, P. – KNĚŽÍNEK, J. *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde, 2009; KYSELA, J. – ONDŘEJJEK, P. – ONDŘEJKOVÁ, J. Proces vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv v ČR. 2. část. Problémy stávající úpravy a praxe. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, č. 3, a komentářovou literaturu.

⁴⁰ Kriticky k tomu naposledy MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné. Obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 6. upr. vyd. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2014, s. 440 an.

⁴¹ Alespoň tak jsem z kuloárních informací pochopil motivaci navrhovatelů.

jedinému „mustru“. K. Klíma k tomu podotýká: „*Prezident republiky má podle Ústavy ČR rozmanité pravomoci od vysloveně reprezentativních až po pravomoci rozhodovací a kreační (ustavovací)*.“⁴² Velmi pěkně obdobnou myšlenku rozvinul J. Wintř, upozorňující na diferencované role reprezentační, moderační a garanční, k nimž přiřazuje jednotlivé kompetence.⁴³ Zatímco americký prezident v zásadě vždy mocensky rozhoduje (vládne) a britská královna vždy reprezentuje (panuje), český prezident v zájmu plynulého fungování systému disponuje různými rolemi a různou diskrecí. Mohl by mít lecjaké kompetence, pokud by ovšem bylo všem aktérům, a tedy také jemu, zřejmé, proč je má: kdy k aktu pouze přidává nimbus hlavy státu, kdy vlastní úradek korigující jiné orgány. Bez této jistoty si přidělováním kompetencí prezidentu republiky zakládáme na spory.

Navrhovatelé tudíž usoudili, že pro dobré fungování systému není potřebná ani decizní ani ceremoniální role prezidenta republiky, protože význam a počet mezinárodních smluv se oproti době po 1. světové válce, kdy se pod předchozím monarchickým vzorem zrodila naše ústavní úprava, zásadně zvýšil, takže se staly součástí běžného vládnutí, jež má být v dispozici vlády. Nic proti tomu. Jen si nejsem jistý, zda to nemůže ovlivnit výklad povahy prezidentské ratifikace mezinárodních smluv. Dosud bylo přece možné tvrdit, že každá (přínejmenším prezidentská⁴⁴) mezinárodní smlouva je sjednávána z vůle prezidenta republiky a při jeho vědomí, takže odepření ratifikace takové smlouvy by mohlo být smluvním partnerem vnímáno jako nevládný akt. Pokud ovšem jedinou příležitostí, kdy se prezident republiky může k mezinárodní smlouvě vyjádřit, je ratifikace, mění se výkladový rámec (v tomto případě spíše mikrorámec).

Sám bych považoval za správné, kdyby ratifikační akt byl i nadále vnímán víceméně jen jako slavnostní završení celého negociačního a schvalovacího procesu. Kromě obecných úvah o žádoucí roli prezidenta republiky je možné argumentovat obdobou s povinností podepsat zákon (čl. 62 písm. i), od níž je třeba oddělit zvláštní kompetenci přijatý zákon vrátit s odůvodněním k novému hlasování Poslanecké sněmovny (čl. 62 písm. i). Při absenci nějaké procedury „veta“ a jeho překonání u procesu ratifikace zbývá pouze povinnost smlouvu podepsat, tj. ratifikovat („podepisuje zákony“, „ratifikuje smlouvy“). Evidentní ovšem je, že bez prezidentova podpisu bývají zákony vyhlášovány a platí (zákonodárnou mocí disponuje Parlament), zatímco pro dovršení ratifikačního procesu by odepření podpisu bylo překážkou fatální: ratifikace je výrazem vůle státu závazek převzít. Mezinárodní smlouva už podle návrhu v každém případě ani formálně není součástí prezidentovy kompetenční sféry, kterou opouštěla jen za účelem získání souhlasu parlamentních komor s ratifikací, nýbrž nástrojem vládní politiky, vyžadující součinnost Parlamentu a prezidenta republiky (k tomu též níže). Základem dalších debat bude (ne)odlišení povahy jejich součinnosti, jež je nezbytná, nemusí však mít stejný obsah.

c) Třetí oslabení souvisí s podle mne nejproblematictější z navržených změn, se zavedením zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny jejím autonomním rozhodnutím, tedy sebero zpustěním.⁴⁵ Jde ovšem o oslabení mírné, možná dokonce jen virtuální.

⁴² KLÍMA, K. In: J. Blahož – K. Klíma – V. Balaš. *Srovnávací ústavní právo*, s. 146.

⁴³ WINTŘ, J. Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In: V. Šimíček (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*.

⁴⁴ V zásadě platí, že prezidentské smlouvy vyžadují k ratifikaci souhlas Parlamentu, jejich sjednávání není obecně přeneseno na vládu či její členy.

Nový čl. 35a totiž nahrazuje dosavadní čl. 35 odst. 2, který se součástí Ústavy stal na podzim 2009 v reakci na verdikt Ústavního soudu v kauze Melčák. V nahrazovaném ustanovení se stanoví povinnost prezidenta republiky rozpustit Poslaneckou sněmovnu, navrhne-li to tato usnesením přijatým se souhlasem třípětinové většiny poslanců. V dalších čtyřech případech rozpuštění si prezident republiky uchovává diskreci, zda rozpustit, jakkoliv jde o diskreci spíše imaginární: vzhledem k patovému charakteru všech situací by nerozpuštění Sněmovny, a tím také nevyhlášení nových voleb, pravděpodobně znamenalo systémovou paralýzu. Při povinném rozpuštění si prezident republiky uchoval vliv na termín voleb, neboť je nejen vyhlášoval tak, aby se konaly do šedesáti dnů po rozpuštění, ale měl i malý (několik málo dnů) manévrovací prostor mezi přijetím usnesení Poslaneckou sněmovnou a jejím rozpuštěním.

Podle návrhu prezident republiky Sněmovnu rozpouštět nebude, pouze vyhlásí volby, a to tak, aby se konaly v posledních třiceti dnech zkráceného volebního období. Jelikož volební období může skončit nejdříve devadesát dnů po přijetí sebezropouštěcího usnesení, je tu prezidentova role vlastně obdobná vyhlášení voleb při řádném uplynutí volebního období.

Dosud jediný případ rozpuštění Poslanecké sněmovny proběhl právě na základě ustanovení, jež má být zrušeno. Je velmi pravděpodobné, že další předčasné volby by při přijetí návrhu proběhly nejspíše za pomoci zkrácení volebního období, než pomocí rozpuštění, jehož důvody jsou formulovány jako poměrně nepravděpodobné a krajní (trojí neúspěch při vyslovování důvěry vládě, tříměsíční neprojednávání návrhu zákona, s nímž vláda spojila otázku důvěry, více než čtyřměsíční přerušení sněmovního zasedání nebo tříměsíční nezpůsobilost se usnášet). Přitom rozpuštění (komory) parlamentu je klasickým nástrojem udržování rovnováhy mezi vládou a parlamentem, nástrojem disciplinování parlamentní většiny, potažmo způsobem, jak přenechat rozhodnutí sporu vlády a parlamentu voličům. Podle povahy systému je k dispozici buď vládě jako pendant parlamentního oprávnění vyslovit jí nedůvěru, anebo hlavě státu v roli arbitra: ve střetu parlamentu a vlády přijme demisi vlády, nebo vyhlásí nové volby.

Zavedení zkrácení volebního období znamená nejen rezignaci na promyšlení modifikace stávajících rozpouštěcích titulů, ale vlastně též jejich odsunutí na vedlejší kolej. Tím se zbavuje smyslu jedna z rolí hlavy státu, hlavně však fakticky přichází o další ze svých kompetencí Senát, tentokrát o kompetenci „náhradního zákonodárce“ (po volbě prezidenta republiky a monopolu na ústavní žalobu). Zatímco totiž rozpuštěním přestává Poslanecká sněmovna existovat a zanikají mandáty poslancům, při zkrácení volebního období by pokračovala až do voleb. V prvním případě Senát může přijímat zákonná opatření, v případě druhém nikoliv.

Důvodová zpráva maličko rozporně uvádí, že sebezropouštění bude důsledkem vnitropolitické krize, pročez se navazující volby nedají příliš oddalovat (s. 23). Současně však vyjadřuje optimismus stran možnosti Poslanecké sněmovny nerušeně a v plném rozsahu pokračovat v zákonodárném procesu až do voleb (s. 18 a 24), v čemž vidí hlavní výhodu oproti omezenému legislativnímu procesu v Senátu (věc nesnese odkladu a stojí mimo věcné výluky čl. 33 odst. 2 Ústavy).

⁴⁵ Připouštím ovšem, že v tomto případě, jakož i v případě Bankovní rady ČNB, mohou být ovlivněni vztahem k Senátu, jednomu ze svých zaměstnavatelů.

Po mém soudu nutnost předčasných voleb indikuje vážný problém v chodu Poslanecké sněmovny, stát se tedy může, že bude paralyzovaná (shodně se právě už jen na předčasných volbách), avšak náhradní zákonodárce nebude aktivován pro žádný případ. Dále je třeba připomenout, že i za běžných okolností je závěr volebního období značně nervózní, hektický a tehdy přijímané zákony rozhodně nepatří k pýchám právního řádu. Nemyslím tudíž, že by několikaměsíční přestávka v řadu let již permanentní legislativní smršti byla nějakou zvláštní společenskou ztrátou, existuje-li mechanismus řešení naléhavých problémů. Bez významu nemusí být ani to, že rozpuštění je svého druhu sankce, jejíž důsledek v okamžité ztrátě mandátu tlumí případnou chuť o předčasných volbách uvažovat nadměru často. U zkrácení volebního období samozřejmě mandáty rovněž skončí dříve než za čtyři roky, trvají však až do voleb, respektive do konce zkráceného volebního období, takže se odrazující protiváha zmenšuje.⁴⁶ A konečně, kdyby měl být nějaký problém v omezení zákonných opatření Senátu bezodkladností, byť to rok 2013 podle mne nepotvrdil, dá se uvažovat o modifikaci této podmínky, namísto zavedení úplně jiného modelu.⁴⁷

d) Poslední oslabení se už netýká prezidentových kompetencí, nýbrž odpovědnosti za jejich (ne)vykonávání. Nemění se rozsah odpovědnosti, ale iniciace ústavní žaloby, kterou bude moci nově podat každá z komor samostatně, čímž se poněkud rozšíří t. č. neúnosně úzké hrdlo procesu tzv. *impeachmentu* (viz výše). Sám bych považoval za správnější, kdyby se vrátil iniciační monopol Senátu, ale zájem na větší efektivitě institutu asi převáží.

Vtažení Poslanecké sněmovny je motivováno pragmatickou úvahou, že se to bude poslancům líbit. Ústavní žaloba v původní podobě byla jednou z nemnoha mocenských kompetencí, na něž neměli vliv. Důvodová zpráva k tomu na straně 33 pěkně říká: „*Ingerenci Poslanecké sněmovny do samotného procesu z ústavněprávního hlediska nic nebrání.*“ Na základě takové argumentace by ovšem bylo možné provést téměř jakoukoliv ústavní změnu, protože málokdy jí bude něco bránit, proč se obvykle vyžaduje pozitivní argumentace, proč něco měnit, zavádět, rušit. Pravdou ale je, že navrhovatelé přidávají poukaz na vymizení rozdílu mezi Senátem a „*více politicky založenou Poslaneckou sněmovnou*“, takže vlastně variují otázku, proč jen Senát. Odbýt bychom ji mohli poukazem na platnou Ústavu, jež je sama argumentem – všechno totiž může být vždy

⁴⁶ Mám ostatně pocit, že právě tato distinkce obou institutů může být rozhodujícím důvodem, proč se tento námět, o němž se od posledního pokusu jej zavést v tzv. opozičně-smluvním návrhu novely Ústavy z roku 1999 nemluvilo, náhle objevilo.

⁴⁷ Seberozpuštění samozřejmě v zahraničí najdeme (např. v Rakousku nebo Polsku), obvykle stvrzuje sílu parlamentu rozhodnout o sobě samém, mimo systém kontrol, brzd a protivah. V Klokočka to zpochybňoval kvůli nedostatku legitimacy: parlament není nejvyšším orgánem, koncentrujícím moc, nemá být na nositelích mandátu od voličů, aby se jej sami vzdali. Viz KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států*. 2. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 338. V tomto ohledu ovšem rozdíl mezi povinným rozpuštěním Poslanecké sněmovny na její návrh a čistým seberozpuštěním není příliš významný. Obávám se nicméně, že v posledních letech kvůli fascinaci prezidentem a oťresení stranického systému zapomínáme na to, že v českém ústavním systému je Poslanecká sněmovna velmi, možná až příliš silná a málo vyvažovaná jinými orgány (i ten prezident oslabuje spíše vládu než Sněmovnu). Jakékoli její posilování je velmi ošemetné a jdoucí proti žádoucí racionalizaci českého parlamentarismu starým směrem, k parlamentarismu s převahou zákonodárského sboru, jenž je podle již citovaného G. Sartorihho nejhorším typem parlamentní formy vlády, v níž je rozptýlena moc a roztroušena odpovědnost. Se vztahením k českým realitám k tomu HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠEDO, J. *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal, 2011, s. 84–85.

i jinak. Nicméně sám jsem měl za to, že výlučná role Senátu byla odvozena od určitého odlišení profílance komor: obě volí prezidenta, Sněmovna má vazbu na vládu, Senát na Ústavní soud, pročez je to on, kdo prezidenta před Ústavním soudem žaluje. K tomu přistoupil argument z dobových diskusí při přípravě Ústavy patrný, a to přiřčení nějaké unikátní role Senátu, jenž by neměl být bezvýznamným ústavním orgánem. Téměř všechny kompetence sdílí se Sněmovnou, navíc měl podíl na ustavování Ústavního soudu, monopol na ústavní žalobu a zákonná opatření. Monopol na ústavní žalobu už nemá, zákonná opatření mají být odkázána do říše bájí... Smutné je, že takto závažnou věc je třeba novelizovat opakovaně (obdobně rozpouštění Sněmovny). Je to jen ilustrace toho, že žádná novelizace není bez dalšího zárukou promyšleného vylepšení.

Ambivalentní je naopak zavedení uvážení Ústavního soudu, aby při odsouzení za hrubé porušení ústavního pořádku zvážil, zda se omezí na výrok o vině, anebo přidá i sankci v podobě ztráty úřadu a způsobilosti jej znovu nabyt. Jde-li o „hrubé“ porušení ústavního pořádku, vyjadřuje se tím závažnost, opakovanost, délka trvání, systémový charakter. Omezit se pouze na konstatování viny by snad bylo možné u „jemného“ porušení ústavního pořádku, to však návrh nezavádí. Z důvodové zprávy lze vyčíst obavu, že zjednodušení mechanismu ústavní žaloby by mohlo vést k podávání žalob ve snaze zbavit prezidenta republiky úřadu, čemuž by se takto mohlo zabránit. Na to lze namítnout, že získání třípětinové většiny v dané komoře zase tak snadné není a komora bude jistě žádat zbavení úřadu i nadále, takže břemeno odpovědnosti se jen přenese z ústavo-dárce, který dosud stanovil delikt i sankci, na Ústavní soud, který bude ve dvojím ohni: rozhodnutí o vině i o trestu. Zákaz opakovaného nabytí úřadu míří k různým bonapartům, tedy v masách oblíbeným ústavním delikventům, které jinak vůle lidu opět vynese do prezidentského křesla. Bude-li vůle mas skutečně silná, ústava je nezastaví, možná by však měla zkoušet je brzdit.

3.2.3 Změny upřesňující

a) Jednu z nejzávažnějších navržených změn zařazuji mezi změny upřesňující, jelikož mám za to, že výslovně vyjadřuje to, co už platí. Příznačně se vlastně primárně netýká prezidenta republiky, nýbrž vlády, k jejíž charakteristice jako vrcholného orgánu výkonné moci se dodává, že v jejím rámci určuje vnitřní a zahraniční politiku státu.

Tento podnět se v návrhu objevil až během projednávání v Legislativní radě vlády, zprvu ovšem v obecnější formulaci: mělo jít o určování vnitřní a zahraniční politiky bez dovětku o rámci výkonné moci. Doplnění dovětku je reakcí na odezvu mezi některými poslanci, kteří nabyli dojmu, že tu vzniká „vládní demokracie“, když je přece jinak zřejmé, že politiku státu určuje v parlamentní demokracii Parlament, přesněji Poslanecká sněmovna.⁴⁸ Považuji to za nedorozumění.

Podstatou parlamentní formy vlády je odpovědnost vlády před parlamentem, tedy jeho způsobilost odstranit vládu vyslovením nedůvěry. Parlamentní forma vlády má různé subtypy, přičemž v některých se parlament vládnout (určovat politiku) pokouší (viz výše zmíněný parlamentarismus s převahou zákonodárního sboru *à la* francouzská

⁴⁸ BROŽOVÁ, K. Vládní, nebo parlamentní demokracie? Poslanec vylekala Dienstbierova změna ústavy. *Právo*. 2. 6. 2015, s. 1.

Třetí republika), ovšem ke škodě věci. Sartori k tomu říká: „*parlamentní vláda funguje (funguje lépe), když se toto označení nebere tak úplně doslova, tedy když parlament nevládne a je držen v otěžích*“.⁴⁹ Jinak je přirozené, že politiku určuje vláda, která vládne se souhlasem parlamentu a jeho prostřednictvím (schvalování zákonů a mezinárodních smluv, platforma prezentace a kritiky vládních záměrů apod.). V Polsku, které je parlamentní demokracií, to vyjadřují onou obecnější formulací, v Německu svěřují určování zásad státní politiky přímo spolkovému kancléři, podobná ustanovení bylo a je možné najít i v zemích exotických, a to často pod vlivem francouzské ústavy, jež v čl. 20 stanoví, že vláda určuje a řídí politiku státu, řídí správu a ozbrojené síly: podle ústavy Guiney-Bissau vláda vedle obecnou politiku země, již řídil a koordinoval premiér, malijská ústava z roku 1991 svěřovala vládě určování a řízení politiky země, poloprezidentská ústava senegalská z roku 2001 stanovila, že národní politiku určuje prezident, zatímco vláda ji koordinuje a řídí atd.⁵⁰ Ba dokonce i ve Švýcarsku, jež bývá někdy označováno za vládu konventu (francouzský ústavní vzor 1793), aby se zdůraznila silná role Spolkového shromáždění se zásadně univerzální působností, se upozorňuje na vysokou autonomii Spolkové rady (vlády), a to zvláště při pěstování zahraniční politiky, takže se častěji mluví o vládě direktoriální (francouzský ústavní vzor 1795).⁵¹

V parlamentarismu není důvodné přít se mezi vládou a parlamentem o určování politiky, protože moci tu spolupracují, částečně snad i fúzí. Vláda přece „patří“, tedy odpovídá, parlamentu a současně parlamentní většina „patří“ vládě, která ji skrze politické strany řídí. Navrhovaný podnět tedy cílí na vyjasnění vztahu mezi vládou a prezidentem republiky, jemuž přísluší tradičně nejasná kompetence zastupovat stát navenek. Pokud se ovšem příliš nemýlím, polská ústava se svou formulací nezabránila kompetenčnímu sporu prezidenta a vlády před Ústavním tribunálem ve vztahu k reprezentaci Polska v Evropské radě... Vracíme se tedy na začátek, k významu ústavních pravidel, jejich rozumění a podřizování se.

b) V dalším okruhu podnětů někdo cítil potřebu v čl. 62 Ústavy vyjasnit, že prezidentovo oprávnění rozpustit Sněmovnu má svůj hmotněprávní základ v čl. 35, respektive že funkcionáře Ústavního soudu prezident republiky jmenuje ze soudců Ústavního soudu. Obojí je pravda, jen asi dosavadní textace nikoho nemátla. „Oprav“ tohoto typu by mohlo být v Ústavě prováděno více.

c) Závažnější může být reformulace čl. 62 písm. a), z něhož je vypouštěno odvolávání předsedy vlády, které je v dosavadním znění spíše omylem či nepozorností. Na kompetenční sběrné ustanovení totiž nenavazuje – na rozdíl od odvolávání členů vlády a vlády jako takové nebo přijímání demise – žádná hmotněprávní ani procesní norma. Kdybychom kompetenční katalog vykládali jako samostatnou a aplikace plně způsobilou normu, znamenalo by to, že na rozdíl od ostatních případů není prezident republiky při odvolávání předsedy vlády vázán ničím jiným, než vlastní vůlí.⁵² Jelikož pád předsedy

⁴⁹ SARTORI, G. *Srovnávací ústavní inženýrství...*, s. 119.

⁵⁰ ELGIE, R. *Semi-Presidentialism...*, s. 100, 109, 126.

⁵¹ EHRENZELLER, B. *Legislative Gewalt und Aussenpolitik*. Basel – Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1993.

⁵² Právě tak postupuje Z. Koudelka: není-li čl. 62 Ústavy jiným pravidlem omezen, působí samostatně. Z toho vyvozuje např. možnost odvolat člena vlády i bez premiérova návrhu, ba i jeho vědomí. Viz KOUDELKA, Z. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 112 an. Autor ovšem vykládá celou Ústavu značně reprezidenticky, a to i se zřetelem ke starším ústavním modelům, jež nezřídka působily v trochu odlišném kontextu.

vlády znamená i pád vlády (viz níže), představovala by tato norma zavedení dvojí odpovědnosti vlády, jednak Poslanecké sněmovně, jednak prezidentu republiky. Dvojí odpovědnost neplatí dokonce ani v podstatné části poloprezidentských systémů (např. ve Francii nemůže prezident republiky vládu ani jejího předsedu odvolat), nýbrž jen v jejich subtypu označovaném jako prezidentsko-parlamentní forma vlády, jíž bývá vyčítána tendence k mocenským patům a nestabilitě (podněcuje prezidenta k pokusům vládnout proti parlamentu).⁵³ Založit takovouto systémovou konsekvenci pouze na dílčí nedomyšlenosti textu nepovažuji za správné, jakkoliv prezident republiky M. Zeman se možností odvolat předsedu vlády P. Nečase po svém zvolení patrně zabýval.⁵⁴ Úprava znění Ústavy tedy směřuje odpovídajícím směrem, pakliže se ovšem domníváme, že adekvátní reakcí na různé více či méně divné výkladové pokusy není shoda na tom, že jsou divné a zdejšímu systému vládnutí cizorodé, ale změna Ústavy.

d) Posledně řečené se v ještě větší míře týká posledního upřesnění, tedy výslovného stanovení, že demise předsedy vlády je demisí vlády. Ustanovení je to neškodné, jelikož se na něm všichni shodnou, ledaže bychom za škodlivou považovali právě takovou změnu Ústavy, u níž se všichni shodnou, že to tak je a býti také má.

Důvodová zpráva ovšem vidí nejasnost v názoru literatury, když proti V. Pavlíčkovi staví P. Molka.⁵⁵ Obecněji by se dal s nadsázkou spatřovat rozpor mezi Brnem a ostatními, protože Molkův názor v minulosti zastávali také J. Filip a V. Šimíček.⁵⁶ Netvrším, že např. v polovině 90. let minulého století nebylo možné se o účinku demise předsedy vlády přít, připadá mi však dosti podstatné, že ve všech případech předčasných konců vlád s sebou předseda vlády svou vládu „stáhl“, aniž by to vyvolávalo kontroverze. Zdá se jen z kuloárních informací, že ne vždy to proběhlo stejně (pouze akt předsedy vlády, anebo i navazující usnesení vlády). Nevím ovšem, je-li třeba měnit Ústavu tam, kde si věc mohou ujasnit samotní premiéři – prezident republiky zjevně vždy reagoval stejně, tj. přijal demisi.

Kromě argumentu víceméně bezproblémovou praxí je tu i shora zmíněný argument výkladovým rámcem. Racionalizaci parlamentarismu odpovídá posílené postavení předsedy vlády směrem k prvnímu mezi nerovnými, s nímž ostatně česká Ústava sama počítá (předseda vlády navrhuje členy vlády, navrhuje jejich odvolání, organizuje činnost vlády). Případnou výkladovou nejasnost je v tomto duchu třeba řešit ve prospěch předsedy vlády, v jehož osobě vláda trvá. Je ostatně asi logičtější, aby si nový předseda vlády

⁵³ Podrobně ELGIE, R. *Semi-Presidentialism... nebo HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠEDO, J. Politické systémy...*, s. 94 an.

⁵⁴ Např. KOPECKÝ, J. Zeman: Možnost odvolat premiéra vyplývá z extenzivního výkladu ústavy. [on-line] Dostupné z: <www.idnes.cz>, 4. 2. 2013 [cit. 2015-07-15].

⁵⁵ PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. 1. díl. Ústavní systém*. 2. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 255. Důvodová zpráva cituje jiný text, ale jeho autorem je R. SUCHÁNEK. In: V. Pavlíček a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 868. MOLEK, P. In: L. Bahýľová – J. Filip – P. Molek – M. Podhrázký – R. Suchánek – V. Šimíček – L. Vyhnaněk. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 870.

⁵⁶ FILIP, J. Ústava ČR po pěti letech – základní východiska. In: V. Šimíček (ed.). *Ústava České republiky po pěti letech. Sborník příspěvků z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 31, nebo FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 324–325; ŠIMÍČEK, V. Ústavněprávní pravidla sestavování vlády po volbách a jeho praxe. In: L. Linek – L. Mrklas – A. Seidlová – P. Sokol (eds). *Volby do Poslanecké sněmovny 2002*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2003, s. 166.

sestavil svou vládu a představil Poslanecké sněmovně její program, než aby se „zdeděných“ ministrů zbavil návrhy na jejich odvolání a nahradil je ministry novými, přičemž by Poslanecká sněmovna, která vyslovila důvěru úplně jiné vládě, byla mimo celý proces. Jistě by mohla vyslovit vládě nedůvěru, tím bychom ovšem proměnili koncept pozitivního parlamentarismu, na němž česká Ústava stojí (vláda potřebuje k vládnutí explicitní důvěru), v koncept parlamentarismu negativního.

Svrážná je důvodová zpráva, když radí (s. 27–28), aby končící premiér spolu s vlastní demisí navrhl odvolání všech členů vlády (v literatuře, u J. Filipa, tutéž konstrukci ne-najdeme jako radu, nýbrž jako možnost, jak dosíci téhož výsledku). Předsedovi vlády, který opouští vrcholnou politiku, může být lhostejné, jak dopadnou ostatní členové vlády. Zájem na konci vlády je systémový, nejde o zájem předsedy vlády, který se má „postarat“ o žádoucí výsledek.

Stejně tak je trochu překvapivé, popisuje-li důvodová zpráva (s. 28) novou, tedy „vyjasněnou“, situaci tak, že prezident republiky v důsledku demise předsedy vlády odvolá celou vládu. Návrh ovšem nic nemění na tom, že čl. 75 Ústavy je jediným případem úpravy, kdy prezident republiky odvolává vládu, a to proto, že nepodala demisi, která je povinnou (vyslovena nedůvěra, odepřena důvěra, po ustavující schůzi Poslanecké sněmovny).⁵⁷ Je-li demise předsedy vlády demisí vlády, jde o demisi fakultativní, a tu prezident republiky přijme, čímž vláda skončí jako vláda plnohodnotná, bude však pokračovat na základě pověření prozatímním výkonem funkcí až do jmenování vlády nové. Pro odvolání není prostor ani důvod.

Ústavodárce (ústavní zákonodárce) se tímto upřesněním stává arbitrem literárního sporu, v němž patrně dává zapravdu Brnu, když cítí potřebu text formulovat tak, jak jej vykládali ostatní už dříve.⁵⁸ A to je pro ty ostatní samozřejmě smutné.

4. PŘECHODNÁ USTANOVENÍ

Snad ještě jedna věc v návrhu stojí za zmínku, a tou je podoba přechodných ustanovení. Poslanci s mandátem trvajícím před účinností změny Ústavy se klouzavého mandátu nedomohou, pokud by ovšem byl povolán náhradník poslance, jemuž zanikl mandát, a takovýto poslanec se stal členem vlády, mohli bychom se s klouzavým mandátem setkat už v tomto volebním období. Totéž by platilo, kdyby některý z členů vlády byl

⁵⁷ P. Rychetský jako zvláštní důvod povinné demise uvádí případ smrti předsedy vlády či omezení jeho způsobilosti k právnímu jednání. Kdyby „osiřelá“ vláda nepodala demisi, má ji prezident republiky odvolat. Viz RYCHETSKÝ, P. In: P. Rychetský – T. Langášek – T. Herc – P. Mlsna a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 706. Zřejmě by se dalo kvůli právní jistotě takto postupovat.

⁵⁸ Srov. MLSNA, P. In: K. Klíma a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 553 an; RYCHETSKÝ, P. In: P. Rychetský – T. Langášek – T. Herc – P. Mlsna a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*, s. 706; WINTR, J. *Principy českého ústavního práva...*, s. 76–77; ZOUBEK, V. In: A. Gerloch – J. Hřebejk – V. Zoubek. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. 4. vyd. Praha: Prospektrum, 2002, s. 197; KYSELA, J. *Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní*. In: M. Novák – M. Brunclík (eds). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech...*, s. 249; BRUNCLÍK, M. *Role prezidenta při vládních krizích v České republice*. In: M. Novák – M. Brunclík (eds). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech*, s. 287 a v zásadě též HENDRYCH, D. – SVOBODA, C. a kol. *Ústava České republiky*. Praha, 1997, s. 119–120.

náhradníkem, jenž byl k převzetí mandátu povolán. Důvodová zpráva se ovšem domnívá, že celý institut dopadne až na příští volební období. Text návrhu („*Poslanec, jehož mandát vznikl přede dnem účinnosti... vykonává svůj mandát v souladu... ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto ústavního zákona.*“) tomu každopádně neodpovídá, protože asi nemůžeme konstruovat situaci, podle níž každému náhradníkovi latentně vznikl mandát už zvolením a povoláním k převzetí mandátu se to pouze vyjeví.

Přestože návrh nepředpokládá dělenou účinnost, pokouší se dosíci téhož účinku, když uvádí, že režim rozpouštění se pro Poslaneckou sněmovnu, v jejímž volebním období nabude změna Ústavy účinnosti, nemění, tj. tato Sněmovna si také nebude moci zkrátit volební období. V zásadě to bude znamenat, že úprava zrušená (neplatná) bude účinná (ultraaktivita), zatímco úprava platná a účinná bude nepoužitelná.

Třicetidenní lhůta se Senátu prodlouží až u zákonů postoupených po účinnosti novely Ústavy, ústavní žaloba se bude řídit režimem účinným v době svého podání a nový způsob jmenování Bankovní rady ČNB bude platit až pro příštího prezidenta republiky.

Vše je evidentně možné, nikoliv však nutné. Důvodová zpráva se odvolává na nález v kauze Melčák (seberozpuštění), pochybnosti o retroaktivitě (ústavní žaloba) a možné komplikace se zapojením Senátu (jmenování Bankovní rady ČNB).

Rád bych se omezil pouze na jmenovaný nález Ústavního soudu (č. 318/2009 Sb.), z něž je prakticky užíváno pouze jediné ponaučení, a to takové, které v něm – po mém soudu – není. Tvůrci různých právních předpisů nález pochopili nejspíše tak, že Ústavní soud zrušil ústavní zákon o zkrácení V. volebního období především proto, že tato forma dosažení předčasných voleb nebyla známa voličům ani kandidátům při posledních volbách do Poslanecké sněmovny. Proto se vyhýbají téměř jakýmkoliv zásahům do probíhajících volebních a funkčních období. Ústavní soud ovšem ve zvláštním oddílu VIII. svého odůvodnění, nadepsaném „*Obiter dictum*“, říká: „*Zrušením ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, Ústavní soud žádným způsobem neomezil právo občanů na výkon jejich volebního práva, neboť jediným důsledkem tohoto kroku (pokud Parlament nepřijme jiné ústavně konformní řešení) je skutečnost, že současná demokraticky ustavená Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky bude vykonávat svoji funkci do konce svého řádného volebního období.*“ Klíčový je obsah závorky: „*pokud Parlament nepřijme jiné ústavně konformní řešení*“. Takovým řešením mohlo být doplnění nového rozpouštěcího titulu do Ústavy, ovšem titulu obecného, při jehož využití by se předčasné volby mohly konat. Jinými slovy, hlavní důvod, proč Ústavní soud onen ústavní zákon zrušil, byla jeho *ad hoc* povaha, prolamující Ústavu, respektive suspendující (ignorující) ji pro „řešení“ případu spadajícího do předmětu její úpravy.

Dojde-li ke změnám kompetencí, v našem případě jde o právní režim rozpouštění Poslanecké sněmovny a jmenování Bankovní rady ČNB (ovšem už ne funkcionářů Nejvyššího správního soudu), nevidím právní důvod k odkládání účinnosti. Kompetence nejsou subjektivními právy konkrétního personálního substrátu orgánu veřejné moci, na něž by dopadala nějaká legitimní očekávání, nepravá retroaktivita apod.⁵⁹ Zavedení

⁵⁹ Zajímavá debata na podobné téma probíhala za první republiky na pozadí sporu o přípustnost delegace zákonodárné moci, který zasáhl Ústavní soud i Nejvyšší správní soud a byl personifikován v osobách J. Krejčího a J. Hoetzela. V zásadě šlo o to, jsou-li kompetence Národního shromáždění jeho „právy“, s nimiž může

přímé volby prezidenta republiky znamenalo vypuštění důležité kompetence obou komor Parlamentu, aniž by někdo zkoumal tenzi se stálým (věčným) zasedáním Senátu (mělo se čekat, až skončí mandát poslední třetině senátorů volených v situaci, kdy Senát volil prezidenta republiky?). Je-li možné prezidenta republiky zbavit úřadu, nevidím důvod, proč by během jeho volebního období nebylo možné kompetence přidávat (např. jmenování funkcionářů vrchních a krajských soudů na základě zákona č. 314/2008 Sb.), nebo ubírat.

ZÁVĚR

Po mém soudu lze návrh hodnotit především jako snahu vyhnout se přím, jež vláda není ochotna nebo schopna řešit politickým tlakem, případně soudním sporem s prezidentem republiky. Nicméně každé pravidlo předpokládá buď ochotu se mu dobrovolně podřídit, anebo ochotu je vynutit. Není-li k dispozici ani jedno, měněním pravidel si nepomůžeme, ledaže je přizpůsobujeme faktickým poměrům, místo toho, abychom je normovali. Taková pravidla ovšem ztrácejí charakter normativního vodítka – zkrátka uhnou z cesty politickému procesu.⁶⁰ Textové posuny tudíž jistě nejsou bezvýznamné, samotné však nestačí.

V návrhu jsou obsaženy náměty jistě diskutovatelné, není však zřejmé, proč nedošlo k celistvější revizi Ústavy, případně pokusu o ni, když už jsou dotčeny hned čtyři hlavy Ústavy. Ve spolupráci s odbornou veřejností by sumář podnětů k debatě nebylo úplně složité pořídit. S odbornou veřejností však žádný formalizovaný kontakt neprobíhal, vláda se patrně spolehla na svou Legislativní radu. Návrh novely Ústavy tak byl opět připravován značně kabinetně, v duchu tradice tolik kritizované J. Malenovským.⁶¹ Jestli se někdo pokoušel proces přípravy otevřít vnějším připomínkám, nebyla to vláda, nýbrž sněmovní podvýbor pro Ústavu ČR a parlamentní procedury, který v březnu tohoto roku uspořádal k různým zvažovaným tématům ústavní změny půldenní konferenci.

Nezodpovězeným ovšem zůstává, jakého vlastně prezidenta chceme a potřebujeme? Reprezentujícího, anebo ústavně silného aktéra, nadto třeba vybaveného též mocenským apetitem? A shodnou se v tom občané, experti, politici?

volně nakládat, anebo spíše povinnostmi, které má vykonávat. Musí být tedy k delegaci zmocněno, anebo mu tato musí být zakázána? K tomu KYSELA, J. *Zákonodárství bez parlamentů. Delegation a substitute zákonodárné pravomoci*. Praha: Právnická fakulta UK, 2006, s. 99 an.

⁶⁰ Významný německo-americký konstitucionalista a politický teoretik K. Loewenstein ve své ontologické klasifikaci ústav tento rys spojuje primárně s ústavami sémantickými, jež jsou ovšem ústavami jen podle jména, protože neomezují výkon moci. Viz LOEWENSTEIN, K. *Verfassungslehre*. 2. vyd. Tübingen, 1969, s. 151 an. Tento problém stojí v pozadí tzv. kauzy Melčák (viz výše).

⁶¹ MALENOVSKÝ, J. O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu. *Právník*. 2013, č. 8.

Constitutional Engineering According to the Czech Custom or the Changes in the Competence of the President of the Republic

Jan Kysela

Abstract: The introduction of direct election of the president of the Czech Republic was an incentive to possible changes of the president's role in the Czech constitutional system. After the first direct election in 2013, we could observe attempts to weaken the moderation aspect of the office of the president in favour of political leadership. In response to this development, the government initiated an amendment to the Constitution, which mostly concerned the powers of the president. In the commentary to the bill, the proposed constitutional changes were sorted according to their importance and closely examined (moderate strengthening of the position of the president, clarifying his powers, weakening or cancelling his powers). It is however pointed out that any changes to the constitutional text have meaning only when there exist either a will to voluntarily follow the constitutional rules, or a pressure of the institutional surroundings, which makes the changes compulsory to follow.

Key words: constitutional engineering; constitutional amendments; president of the republic; direct elections