

3. DĚLBA MOCI

A. Horizontální dělba moci

Ústava České republiky je stejně jako drtivá většina moderních ústav v demokratických státech založena na dělbě moci. Ustanovení čl. 2 odst. 1 Ústavy vychází z Montesquieuho pojetí dělby na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, které ovlivňuje systematiku Ústavy a určitým způsobem se odráží v celé řadě ustanovení ústavního pořádku.

Tři základní složky moci jsou v českém ústavním pořádku dále členěny. Zákonodárnou moc tak vykonává Parlament, složený ze dvou komor (Poslanecká sněmovna a Senát), které sice spolu v rámci legislativního procesu spolupracují, avšak zároveň (i s ohledem na odlišný volební systém) mohou reprezentovat zcela odlišné zájmy. Rovněž výkonná moc je koncipována na dualistickém principu (vláda a prezident). Kromě toho ústavní pořádek garantuje zvláštní postavení nezávislým úřadům (ČNB a NKÚ) a omezený prostor je v Ústavě věnován i státnímu zastupitelství. Konečně i moc soudní je rozdělena na soudy obecné a Ústavní soud.

Vedle zmíněné horizontální dělby moci český ústavní pořádek zná i dělbu moci vertikální (tj. rozdělení moci mezi jednotlivé úrovně vládnutí). V České republice jako jednotném státě lze však význam vertikální dělby moci vysledovat toliko ve vztahu mezi státem a samosprávnými subjekty, případně (a to pouze v přeneseném slova smyslu) při přenášení pravomocí na mezinárodní organizaci ve smyslu čl. 10a Ústavy.

Ústava sama vedle jednotlivých projevů principu dělby moci pochopitelně neobsahuje ucelenou definici a koncepci dělby moci. Přesto lze obecně připomenout, že český ústavní pořádek není založen jen na přísné separaci jednotlivých mocí, ale i na jejich vzájemné kontrole a na působení „brzd a protivah“. Některé aspekty dělby moci (neslučitelnost funkcí) bývají upraveny explicitně (srov. např. čl. 22 Ústavy), avšak většina složek principu dělby moci je zcela vydána napospas interpretaci.

Činnost Ústavního soudu tak byla z hlediska formování doktríny dělby moci zcela klíčová. Ústavní soud měl během svého více než dvacetiletého působení možnost vyjádřit se ke klíčovým definičním otázkám dělby moci, ať již šlo o otázku subjektů dělby moci (postavení nezávislých orgánů, existence „vnitřní“ dělby moci) či samotného obsahu principu dělby moci (personální nezávislost, rozpočtová nezávislost, dělba funkcí).

Skutečnost, že koncept dělby moci musel být významně dotvářen Ústavním soudem, nelze považovat za vadu ústavní úpravy, nýbrž spíše za její nutný důsledek. Na rozdíl od systémů založených na koncentraci moci, resp. primátu jedné ze složek moci (např. tzv. vláda shromáždění) je totiž utváření konkrétní podoby dělby moci dynamickým procesem závislým nejen na ústavním textu, nýbrž i vzájemném vymezování se orgánů veřejné moci.

Následující nálezy Ústavního soudu se pak potýkají s mnoha nastíněnými otázkami, ať již jde o otázku, na které subjekty lze principy dělby moci aplikovat a co je obsahem dělby moci (*Nezávislost České národní banky při její péči o stabilitu měny*), o dělbu

funkcí (*Jezy na Labi*), vnitřní dělbu moci (*Spor o kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB*) či problematiku vertikální dělby moci a předávání pravomocí mezinárodními organizacím (*Lisabon I*).

Jezy na Labi

Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005
(N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.)

[Geneze novely zákona o vnitrozemské plavbě včetně nově vloženého § 3a je popsána v předchozí sekci.]

[...]

Napadené ustanovení v platném znění obsahuje tento text:

„§ 3a

Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany–Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně vyústění části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu.“

Jelikož napadené ustanovení bylo do návrhu novely zákona vloženo pozměňovacím návrhem až v průběhu projednání návrhu Poslaneckou sněmovnou, neexistuje k němu důvodová zpráva a jeho konkrétní účel a cíl lze pouze odhadovat. Je nicméně zřejmé, že napadené ustanovení sleduje ulehčení rozvoje a modernizace konkrétně vymezené vodní cesty. Prokázání veřejného zájmu je přitom nezbytné v případě vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny a na ně navazujícího ustanovení § 108 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů [...]

Napadené ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě tedy vylučuje, aby správní orgán ve správním řízení zjišťoval veřejný zájem na rozvoji a modernizaci předmětné vodní cesty, neboť ten je již určen samotným zákonem. Takovéto řešení, tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní.

[...]

Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě porovnání nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci *a priori* stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.

Z napadeného ustanovení zákona nelze zjistit, z jakých důvodů zákonodárce přiznal rozvoji a modernizaci konkrétně vymezené vodní cesty status veřejného zájmu, zda zjišťoval případné protichůdné zájmy a jak se s jejich existencí vyrovnal. Je ostatně zřejmé, že tyto okolnosti ani zjistit nelze, neboť zákonodárný proces není vybaven prostředky pro posuzování individuálních případů se všemi jejich souvislostmi a důsledky.

Vztahem mezi mocí výkonnou a zákonodárnou se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/2000 (Sbírka rozhodnutí, svazek 18, nález č. 51; vyhlášen pod č. 107/2000 Sb.), ve kterém uvedl:

„Tento systém (pozn. národních výborů) byl nahrazen právním státem založeným na dělbě státních mocí: zákonodárné, výkonné a soudní, v němž Parlament České republiky tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem, má jen moc zákonodárnou, a jakoukoli výkonnou, příp. soudní pravomoc postrádá. Jediná výkonná pravomoc Poslanecké sněmovny spočívá v možnosti disciplinárně stíhat své členy a rozhodovat o souhlasu s jejich trestním stíháním; dále ještě vykonává nezákonné funkce spočívající v možnosti zřídit vyšetřovací komisi pro vyšetřování věcí veřejného zájmu a možnosti interpelovat vládu a její členy. Nesmí tedy Poslanecká sněmovna jakkoli do moci výkonné a do samosprávy zasahovat, s výjimkou podnětu, resp. doporučení apod.“

Napadeným ustanovením došlo nejen k zásahu moci zákonodárné do moci výkonné, ale bylo jím omezeno rovněž právo na soudní přezkum. Případná správní rozhodnutí (např. o vyvlastnění), učiněná v souvislosti s výstavbou a modernizací předmětné vodní cesty, budou sice přezkoumatelná soudem v rámci správního soudnictví, ale z tohoto přezkumu bude vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten je již stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázány. V případě neexistence napadeného ustanovení by obecné soudy mohly přezkoumávat, zda správní orgány při aplikaci neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“ v konkrétní situaci nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení (srov. § 78 odst. 1 soudního řádu správního); to však napadená právní úprava *de facto* vylučuje.

[...]

Vzhledem k výše uvedeným argumentům má Ústavní soud za to, že napadené ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě je neslučitelné s principy právního státu, zejména s principem dělby moci, a je v rozporu s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a čl. 90 Ústavy a rovněž čl. 36 Listiny. Z pohledu naznačených ústavních kautel jeví se proto návrh na zrušení ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě důvodným.

[...]

» Poznámky:

1. Nález Pl. ÚS 24/04 *Jezy na Labi* představuje učebnicový příklad horizontální dělby moci, v níž jde o konflikt mezi pravomocemi odlišných mocí (vnější dělba moci či *interbranch conflict*). Daný nález je specifický tím, že – tak jak jej naformuloval

Ústavní soud – v něm jde hned o dvojí konflikt moci: 1) konflikt moci zákonodárné (Parlamentu) a moci výkonné (reprezentované správními orgány); a 2) konflikt moci zákonodárné (Parlamentu) a moci soudní (reprezentované obecnými soudy). Který z těchto dvou konfliktů považujete za problematictější? Lze obecně konstatovat, že zásah moci zákonodárné do moci soudní je nebezpečnější než zásah moci zákonodárné do moci výkonné?

2. Ústavní soud v nálezu *Jezy na Labi* citoval starší náleží Pl. ÚS 1/2000 ze dne 5. 4. 2000 (N 51/18 SbNU 7; 107/2000 Sb.), v němž Ústavní soud jmenoval „nezákonodárné funkce“ Parlamentu ČR. Které to jsou? Mají nějaké „nesoudní funkce“ obecné soudy či Ústavní soud? Má nějaké „nevýkonné funkce“ vláda či prezident?
3. Jedním z projevů dělby moci je i indemnita a imunita poslanců, senátorů, prezidenta a soudců Ústavního soudu. Na jakém pojetí dělby moci instituty indemnity a imunity stojí a jaké cíle tyto instituty sledují? Považujete indemnitu a imunitu za legitimní i v 21. století, případně v jakém rozsahu?
4. Ustanovení § 76 odst. 1 zák. o soudech a soudcích stanoví: „Pro činy spáchané při výkonu funkce soudce nebo v souvislosti s výkonem této funkce lze soudce trestně stíhat nebo vzít do vazby jen se souhlasem prezidenta republiky.“ Považujete toto pravidlo za vhodné z hlediska principu dělby moci?
5. V usnesení Pl. ÚS 4/13 *Amnestie Václava Klause* Ústavní soud v bodě 25. konstatoval: „[...] Institut amnestie tak z povahy věci sám nemůže podléhat těm pojmům vyvažování a křížení dělby moci, které jinak mají zaručit, že přehmaty exekutivy jsou kopírovatelné rozhodováním soudů [...] a bylo by i logicky protismyslné, kdyby si „vyvažovaná“ moc soudní mohla zásah proti sobě samé odstranit tím, že by příslušný akt prostě „zrušila“. Ustanovení čl. 63 odst. 1 písm. k) Ústavy na jedné straně vytváří pravomoc exekutivy k vyhlášení amnestie, na druhé straně jí rovněž poskytuje (vzhledem k povaze aktu jako prerogativu) ochranu před zásahy dalších mocí. Soudcovské zásahy v případě stanovení rozsahu pravomocí a kompetencí představují ústavněprávní rizika, jelikož by mohly vést až ke zkrácení či faktickým posunům v oblasti dělby moci [...]“

Souhlasíte s tímto závěrem? Jaká konkrétní rizika měl podle vás Ústavní soud na mysli?

6. V případě, že princip dělby moci poruší zákonodárce, je situace poměrně jednoduše řešitelná prostřednictvím přezkumu ze strany Ústavního soudu. Jak však lze postupovat v případě, že by princip dělby moci narušil sám Ústavní soud, např. prostřednictvím usurpace pravomoci, která mu nenáleží?

Nezávislost České národní banky při její péči o stabilitu měny

Nález sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 ze dne 20. 6. 2001
(N 90/22 SbNU 249; 278/2001 Sb.)

[V této věci se Ústavní soud zabýval návrhem prezidenta republiky na zrušení některých ustanovení zákona o České národní bance. Zákon totiž podle něj zužoval Ústavou vymezený hlavní úkol ČNB a dával vládě až příliš širokou možnost ovlivňovat její činnost. Prvotní otázkou pochopitelně bylo, jak ústavní pořádek postavení a činnost České národní banky chrání. Jak již bylo shora zmíněno, čl. 2 odst. 1 Ústavy explicitně zakotvuje dělbu moci pouze ve vzájemných vztazích mezi orgány moci soudní, zákonodárné a výkonné, zatímco postavení některých orgánů jako ČNB či NKÚ v této souvislosti zmíněno není.]

[...]

Ústava ČR v roce 1992 reagovala na poznatky ekonomické teorie, podle které je úspěšnost ústřední banky státu při zajišťování stability měny, jejího kurzu a kontroly míry inflace výrazně ovlivněna její nezávislostí na exekutivě, která je zpravidla jednou za tři až čtyři roky nucena ucházet se o znovuzvolení před voliči. Něco jiného jsou proto záměry vlády před volbami, po volbách nebo uprostřed volebního období, a něco jiného jsou potřeby zajištění stability ekonomického růstu, nutnost zadlužování při provádění dlouhodobých investic atd.

Ústava ČR sice výslovně o nezávislosti České národní banky nehovoří, nicméně historickým výkladem okolností přijetí Ústavy ČR (viz výše), teleologickým výkladem pojmu „péče o stabilitu měny“ a systematickým výkladem hlavy VI. Ústavy ČR, kde je úprava České národní banky oddělena od úpravy moci zákonodárné a výkonné, lze dojít k závěru, že smyslem zakotvení ústřední banky státu v Ústavě ČR vůbec a ve zvláštní hlavě Ústavy ČR zvláště bylo právě vytvoření ústavního rámce pro její fungování nezávisle na moci zákonodárné a výkonné. Je však možno poukázat na tu okolnost, že již při projednávání návrhu zákona o Státní bance československé (zákon č. 22/1992 Sb.), jehož obsah byl převzat do nyní platného zákona o ČNB, se vycházelo při jednání z prokázání závislosti výše inflace na míře nezávislosti centrální banky.

Zásahy do jejího postavení sice Ústava ČR připouští (čl. 98 odst. 1 věta druhá *in fine*), ale podle názoru Ústavního soudu nelze dovodit, že by zákon mohl přijmout řešení, které by bylo zásahem, nebo které by bylo možno vykládat jako zásah do nezávislosti banky v oblasti plnění její hlavní ústavní funkce. Tím by ústavní úprava postavení ústřední banky ztratila svůj původně zamýšlený účel. Ústavní soud stojí na stanovisku, že ústavní základ nelze negovat bez ohledu na zmocnění zákonodárce k další zákonné úpravě, obdobně jako je tomu v případě základních práv v čl. 4 odst. 4 Listiny (záruka podstaty a smyslu). Tento přístup k vztahu ústavního a zákonného předpisu již vyjádřil v nálezu Pl. ÚS 35/93 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv. 1, s. 51) a neshledává důvod se od něho v projednávané věci odchýlit.

Nezávislost jakékoli instituce je možno vykládat jako stav, který má více aspektů. Některé z nich již byly zdůrazněny při projednávání původního zákona č. 22/1992 Sb.,

o Státní bance československé (Federální shromáždění ČSFR. VI. volební období, Tisk č. 1024).

V případě České národní banky tak lze hovořit o aspektu institucionální nezávislosti, která spočívá v její nepodřízenosti vládě při zajišťování stability měny.

Česká národní banka plní rovněž úkoly jako správní úřad. V tomto postavení je součástí orgánů výkonné moci. To však neplatí pro její hlavní funkci podle čl. 98 odst. 1 Ústavy ČR. V této funkci musí zákon respektovat nezávislost jejího rozhodování, kdy se na ni nevztahuje čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR o vrcholném postavení vlády v soustavě orgánů výkonné moci, ani zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů. Z hlediska oprávnění, kterými Česká národní banka disponuje při plnění svého hlavního cíle (aspekt instrumentální), jde o možnost volby nástrojů měnové politiky a možnost měnově-politického uvážení při volbě těchto nástrojů a opatření k dosažení ústavně zakotveného cíle.

Konečně je to nezávislost v personálním či organizačním smyslu, která spočívá ve způsobu jmenování a odvolatelnosti vedení banky. Dalším možným aspektem nezávislosti každé instituce je nezávislost či spíše autonomie hospodářská či finanční, která před novelizací zákona o České národní bance spočívala v oddělení rozpočtu této banky od státního rozpočtu. Novelizace zákona o ČNB se v různé intenzitě dotýká všech těchto aspektů. Ústavní soud se však zabývá pouze těmi z nich, které mají svůj ústavní základ, takže odchýlná zákonná úprava se s nimi dostává do rozporu.

[...]

[Ústavní soud dospěl k závěru, že některá napadená ustanovení do takto vymezené nezávislosti ČNB zasahují. Důvodným shledal např. návrh na zrušení § 2 odst. 1 věty první zákona o ČNB, který stanovil, že „hlavním cílem České národní banky je zabezpečovat cenovou stabilitu“. Ustanovení čl. 98 odst. 1 věta druhá Ústavy ČR však definuje hlavní cíl činnosti jinak, jako péči o stabilitu měny. Tento na druhém místě uvedený pojem je širší, takže cestou obvyčejného zákona došlo k omezení rozsahu ústavně garantovaného hlavního úkolu ústřední banky státu.]

» Poznámky:

1. Nález ve věci České národní banky spolu s nálezem následujícím poměrně jasně deklaroval nezávislost ČNB, přičemž lze pravděpodobně tyto závěry částečně přenést i na postavení NKÚ. Obstojí ve světle tohoto nálezu tvrzení, že se horizontální dělba moci nevyčerpává rozdělením na tři základní složky (zákonodárná, výkonná a soudní)? Pokud ano, jaké důsledky toto tvrzení má?
2. Nález obsahuje i určitý výčet jednotlivých aspektů nezávislosti ČNB a jejich definici. Lze tyto aspekty vysledovat v rámci dělby moci obecně, či jde pouze o specifikum ČNB?
3. Znamená nezávislost ČNB její naprosté odloučení od zbytku veřejné moci či Ústavní soud připouští i její kontrolu? Když např. Ústavní soud uvádí, že „smyslem zakotvení

ústřední banky státu v Ústavě ČR vůbec a ve zvláštní hlavě Ústavy ČR zvláště bylo právě vytvoření ústavního rámce pro její fungování nezávisle na moci zákonodárné a výkonné“, vynechává soudní moc záměrně, aby umožnil přezkum činnosti ČNB ze strany soudů? Pakliže přijmeme, že je ČNB při plnění svého hlavního úkolu zcela nezávislá, existují právní nástroje, jak zabránit případným excesům z její strany?

***Spor o kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky
o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB***

**Nález sp. zn. Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. 6. 2001
(N 91/22 SbNU 267; 285/2001 Sb.)**

[Prezident republiky Václav Havel svými rozhodnutími ze dne 29. 11. 2000 jmenoval Zdeňka Tůmu guvernérem České národní banky a Ludřka Niedermayera viceguvernérem ČNB, aniž by vyzval předsedu vlády ke spolupodpisu těchto rozhodnutí ve smyslu čl. 63 odst. 3 Ústavy. Prezident totiž trval na tom, že v daném případě má k tomuto kroku výlučnou pravomoc podle čl. 62 písm. k) Ústavy. Předseda vlády Miloš Zeman a vláda se v reakci na uvedený postup prezidenta republiky domáhali v řízení před Ústavním soudem vydání nálezu, který by vyslovil, že rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 29. 11. 2000 o jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády. V odůvodnění návrhu uvedli, že vláda nezpochybňuje předchozí postup prezidenta republiky, který od roku 1993 svá rozhodnutí o jmenování guvernéra a viceguvernéra nepředkládal předsedovi vlády k spolupodpisu. Takovýmto postupem je však předseda vlády, resp. vláda, zkracován na své kompetenci uvážít spolupodpis rozhodnutí prezidenta republiky, resp. rozhodnutí spolupodepsat.]

[...]

II.

[...]

Návrh na zahájení řízení se opírá o čtyři okruhy argumentace:
o argument „monokratických“ prvků v postavení guvernéra ČNB,
o komparativní interpretaci jiných jmenovacích aktů dle čl. 62 Ústavy,
o interpretaci úmyslu ústavodárce resp. zákonodárce a návaznost na předchozí úpravu,
o odkaz na principy parlamentně-demokratického ústavního státu.

1.

[...]

Vycházíme-li z toho, že monokratický orgán ztělesňuje osoba, která sama jedná a rozhoduje jakožto orgán, kdežto představitel kolegiálního orgánu jedná pouze jeho jménem a je plně vázán na jeho rozhodnutí, pak pokus chápat guvernéra ČNB jako jakýsi samostatný monokratický orgán neobstojí. Guvernéř ČNB je jedním z členů Bankovní rady, neboť zákon o ČNB stanoví, že Bankovní rada se skládá z guvernéra, dvou viceguvernéřů a dalších čtyř vedoucích pracovníků ČNB (§ 6 odst. 1 zákona o ČNB).

Bankovní rada je ze zákona nejvyšším řídicím orgánem jako kolegium, takže rozhodovací pravomocí nedisponují jednotliví členové Bankovní rady. Pokud pak jde o guvernéra, liší se jeho postavení od ostatních členů tím, že předsedá Bankovní radě, a to sám anebo jím pověřený viceguvernér (§ 7 zákona o ČNB), dále že jedná jménem ČNB navenek sám anebo jím pověřený viceguvernér (§ 8) a že je oprávněn se účastnit s hlasem poradním schůzí vlády (§ 11). Ani v této skutečnosti nelze však spatřovat žádný prvek monokratického postavení guvernéra vůči Bankovní radě, jestliže je povinen respektovat její názor a tlumočit její stanovisko, nemluvě o tom, že se v tomto případě nejedná o rozhodovací pravomoc, ale pouze poradní funkci. V rámci Bankovní rady příznávají ostatně i navrhovatelé guvernérovi pouze postavení prvního mezi rovnými. V celém textu zákona o ČNB lze, pokud jde o další pravomoci guvernéra, nalézt pouze ustanovení § 50 odst. 2, podle něhož zaměstnanci ČNB mohou být guvernérem zproštěni povinnosti mlčenlivosti ve služebních věcech z důvodu veřejného zájmu. Výše uvedená ustanovení jsou jedinými výjimkami ve prospěch guvernéra, zatímco zákon o ČNB obsahuje dlouhou řadu ustanovení, jež chápou to, co navrhovatelé nazývají „ostatní věci“, jako pravomoc Bankovní rady jakožto kolegia.

Navrhovatelé dále uvádějí, že guvernér ČNB má podle § 4 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, pravomoc podepisovat právní předpisy vydávané ČNB a vyhlášené ve Sbírce zákonů. Ani tuto pravomoc nelze pokládat za výraz monokratického rozhodování guvernéra ČNB, neboť stejně jako Ústava u vyhlášení zákonů předepisuje okruh osob, které podepisují zákony, i v tomto případě nemá podpis guvernéra ČNB žádný konstitutivní význam. Jeho povinností je vyhlášenou normu podepsat a odmítnutí podpisu nelze pokládat za překážku platnosti takové normy.

[...]

Z uvedeného vyplývá, že Ústavní soud nemůže přisvědčit navrhovatelům, neboť v těchto zákonech nejsou svěřeny ani prezidentu republiky žádné nové pravomoci, ani postavení guvernéra a viceguvernéru v Bankovní radě nepřesahuje – ve srovnání s ostatními členy – rámec Bankovní rady natolik, aby je bylo možno chápat jako nové orgány, vyžadující nové separátní jmenování prezidentem republiky. Zákon o ČNB nerozšiřuje jmenovací práva prezidenta republiky o nové jmenovací pravomoci, neboť dle Ústavy jmenuje prezident všechny členy Bankovní rady, aniž by Ústava jmenovitě specifikovala jejich jednotlivá označení. Ústava ani nemá potřebu (na rozdíl od jiných případů jmenování dle čl. 62) uvést podrobně, kolik těchto členů je a jak se označují. To upravuje až zákon o ČNB, který uvádí, že jde o guvernéra, dva viceguvernéry a čtyři ostatní členy. Specifikuje tudíž složení Bankovní rady. Protože zákon o ČNB byl vyhlášen o jediný den později než Ústava sama a jeho text byl v době přijetí Ústavy znám, lze předpokládat, že by ústavodárce postupoval při formulaci čl. 62 písm. k) jiným způsobem, kdyby hodlal zavést odlišný způsob jmenování guvernéra od ostatních členů.

2.

Ústavní soud se rovněž zabýval i komparací jmenovacích modalit ve všech případech kompetence prezidenta republiky dle čl. 62 Ústavy. Učinil tak s ohledem na námitku

navrhovatelů, že pod písmenem k) tohoto článku Ústava uvádí pouze, že prezident republiky jmenuje členy Bankovní rady, zatímco pod písmenem e) se rozvádí, že jmenuje nejen soudce Ústavního soudu, ale i jeho předsedu a místopředsedy, ačkoli i v tomto případě jsou předseda i místopředsedové také soudci, a proto i členy pléna Ústavního soudu [...]

Dle Ústavního soudu jsou příčiny rozdílné jmenovací formule použité v čl. 62 především v jiné okolnosti. Odlišná úprava jmenování u čl. 62 písm. e) v případě Ústavního soudu, ale i u čl. 62 písm. j) v případě Nejvyššího kontrolního úřadu a čl. 62 písm. a) při jmenování předsedy a dalších členů vlády, oproti čl. 62 písm. k) má vesměs příčinu v tom, že u všech tří zprvu uvedených případů bylo třeba jmenovitě vyčlenit osobu jmenovanou do čela orgánu, protože její jmenování bylo upraveno odlišným způsobem od jmenování ostatních členů tohoto orgánu. Rovněž je třeba uvést, že k jmenování členů těchto orgánů je také požadována součinnost jiného dalšího orgánu (Senátu, Poslanecké sněmovny, premiéra). Tak např. u písm. a) režim jmenování a odvolávání premiéra a ostatních členů vlády se liší. U ostatních členů vlády dle čl. 68 odst. 2 Ústavy se uskutečňuje pouze na návrh premiéra. U členů Ústavního soudu [písm. e)] rovněž: odlišuje se předseda a místopředsedové, protože jejich jmenování ze soudců Ústavního soudu nevyžaduje – na rozdíl od ostatních soudců – souhlasu Senátu (čl. 84 odst. 2 Ústavy). U písm. j) se pak výslovně hovoří o prezidentu a viceprezidentu Nejvyššího kontrolního úřadu, neboť dle čl. 97 odst. 2 Ústavy tyto osoby jmenuje na návrh Poslanecké sněmovny prezident republiky, kdežto ostatní členy volí Poslanecká sněmovna na návrh prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu. Právě proto, že u všech členů Bankovní rady se žádný odlišný způsob jmenování guvernéra a viceguvernérů nepředpokládá, omezil se text čl. 62 písm. k) na stručnou formulaci: „jmenuje členy Bankovní rady České národní banky“.

Ústavní soud v této souvislosti pokládá za nutné zdůraznit zásadní rozdíl v úpravě jmenovací pravomoci prezidenta republiky vůči předsedovi a místopředsedům Ústavního soudu a vůči guvernérovi a viceguvernérům ČNB. Ústava stanoví ke jmenování všech soudců Ústavního soudu (tedy i těch, kteří jsou označeni v čl. 62 jako předseda a místopředsedové), jako podmínku souhlasu Senátu (čl. 84 odst. 2). Ústavodárce je si v tomto případě vědom, že následné jmenování předsedů a místopředsedů ze stávajících soudců Ústavního soudu musí být výslovně upraveno ústavním a nikoli obyčejným zákonem, má-li se uplatnit odlišný režim a vyloučit pro tyto případy způsob jmenování, stanovený generálně v čl. 62 písm. k).

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

Na rozdíl od Ústavního soudu, kde prezident republiky vybírá předsedu a místopředsedy z okruhu již jmenovaných soudců Ústavního soudu, v případě jmenování guver-

néra a viceguvernérů ČNB nemá prezident republiky povinnost jmenovat tyto osoby ze stávajících členů Bankovní rady. Na rozdíl od právní úpravy Ústavního soudu Ústava v tomto případě tedy vůbec nepředpokládá dva odlišné režimy jmenování pro guvernéra a viceguvernéry na jedné a pro ostatní členy Bankovní rady na druhé straně a umožňuje jmenovat guvernéra a viceguvernéry jediným aktem současně jako členy Bankovní rady [...]

Současně však z hlediska zákona o ČNB existují racionální důvody, proč se v § 6 odst. 2 a odst. 3 jmenování guvernéra a viceguvernérů uvádí odděleně od jmenování dalších čtyř členů Bankovní rady. Spočívají v tom, že oba odstavce obsahují odlišné podmínky pro jmenování: další čtyři členové Bankovní rady jsou na rozdíl od guvernéra a viceguvernérů obligatorně jmenování „z řad vedoucích pracovníků“ ČNB (je třeba poznamenat, že tato ústavně sporná omezující podmínka nebyla napadena) [...]

[...]

Dle názoru Ústavního soudu nesvědčí tedy ani komparace jmenovacích modalit dle čl. 62 Ústavy ve prospěch vládního návrhu.

3.

Navrhovatelé rovněž poukazují na návaznost zákona o ČNB na předchozí úpravu Státní banky československé, jejíž guvernér byl jmenován prezidentem republiky na návrh vlády a viceguvernéri na návrh guvernéra, projednaný s federální vládou. Tento zákon byl údajně v řadě směrů vzorem pro zákon o ČNB [...]

[...]

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

[... pasáž o ústavních zvyklostech, která je rozebrána v kapitole II]

[...]

4.

Vláda poukazuje též na to, že z principů demokratického právního státu, ze zásady, že lid je zdrojem veškeré státní moci a že státní moc slouží všem občanům, jakož i z koncepce Ústavy, založené na myšlence parlamentní demokracie, je třeba vyvodit přednost rozhodování státního orgánu politicky odpovědného před rozhodováním státního orgánu, který za svá rozhodnutí neodpovídá, a dovozuje, že pokud by věc byla považována za spornou, bylo by třeba dát přednost výkladu, že jde o rozhodnutí prezidenta republiky podle článku 63 Ústavy [...]

S tím lze sice v obecné rovině souhlasit, současně však nelze než namítnout, že i v demokratickém právním státě a při parlamentní formě vlády může být opatřením těmto principům zcela vyhovujícím vyloučení vládní kontrasignace tam, kde zvláštní důvody opravňují ochranu instituce, jež má být dle Ústavy v hlavních směrech své činnosti nezávislá na vládě, neboť právo kontrasignace by umožňovalo vládě přinejmenším rozhodovat o personálním složení Bankovní rady. Za těchto okolností je jmenovací právo, prováděné nadstranickým prezidentem – sice po konzultacích – avšak bez přímé vazby na souhlas vlády, složené z představitelů jedné nebo více politických stran, součástí záruk nezávislosti ČNB [...]

[...]

Zákon o ČNB neupravuje žádnou novou jmenovací pravomoc prezidenta republiky, jež by nebyla v čl. 62 písm. k) Ústavy obsažena. Uvádí pouze složení Bankovní rady co do počtu a označení jejích členů. Protože vládní interpretace nepopírá výlučnou pravomoc prezidenta republiky jmenovat všechny členy Bankovní rady, vedlo by uznání nároku na kontrasignaci při jmenování guvernéra a viceguvernérů k řešení, jež by současně umožňovalo hlavě státu na jedné straně nezávisle jmenovat všechny členy Bankovní rady a premiérovi pak na druhé straně odepřít souhlas k osobě guvernéra a viceguvernérů – a to následně, což samo o sobě obsahuje dysfunkční potenciál více než např. jmenování na návrh vlády, při němž je jednání a dohoda předem nezbytná [...]

[...]

Ústavní soud neuznal důvodnou ani námitku, že prezident republiky měl před jmenováním do funkcí guvernéra a viceguvernéra oba členy Bankovní rady odvolat z jejich dosavadních funkcí v Bankovní radě. K tomuto přesunu funkcí došlo během šestiletého funkčního období obou členů Bankovní rady, přičemž nebyla naplněna žádná z podmínek § 6 odst. 6 zákona o ČNB, bez nichž nelze proceduru odvolání vůbec použít. Celá koncepce zákona potvrzuje záměr Ústavy vytvořit z ČNB instituci, která je při plnění svého hlavního úkolu nezávislá na vládě. Kdyby odvolávání členů Bankovní rady bylo rozšířeno i na uvedené interní přesuny uvnitř Bankovní rady, podléhalo by souhlasu vlády a tím se stalo prvkem ohrožujícím její nezávislost na vládě [...]

[...]

Vzhledem ke všem výše uvedeným důvodům rozhodl Ústavní soud na základě § 124 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, tak, že prezidentu republiky příslušelo vydat rozhodnutí, jak učinil ve věci, uvedené v návrhu na zahájení řízení o tomto kompetenčním sporu, a proto návrh předsedy vlády a vlády ČR zamítl.

Odlíšné stanovisko soudců Pavla Holländera a Vladimíra Jurky k odůvodnění nálezu

[...]

Pokud přijmeme interpretaci, dle níž funkce guvernéra není funkcí založenou zákonem, nýbrž toliko označením postavení jednoho z členů Bankovní rady (stejně tak i vicegu-

vernéra), a tudíž jeho jmenování plyne přímo z úpravy obsažené v čl. 62 písm. k) Ústavy, pak je nutným důsledkem tohoto tvrzení závěr o redundanci ustanovení § 6 odst. 2 zákona o České národní bance. V takovémto případě by eventuelní zákonná úprava kreování funkce guvernéra volbou členy Bankovní rady ze svého středu, případně losem apod., musela být nutně ve vztahu k čl. 62 písm. k) Ústavy rozporná. Domníváme se ale, že tomu tak není, že takový závěr ustanovení čl. 62 písm. k) Ústavy neunes. V oblasti demokratického institucionálního myšlení není zformulována a akceptována maxima, podle které by automaticky, bez dalšího, z oprávnění kreovat členy nějakého grémia plynulo i oprávnění kreovat jeho vnitřní funkcionáře. Pakliže ale takováto maxima v psané ani nepsané formě neexistuje, nezbyvá než konstatovat otevřený prostor pro zákonodárce kreaci těchto funkcionářů upravit. Svěřil-li zákonodárce tuto kreaci do rukou prezidenta republiky (a nikoli kupř. do rukou členů daného grémia), jde o pravomoc prezidenta založenou zákonem (a nikoli Ústavou), a tedy pravomoc, jejíž uplatnění dle čl. 63 odst. 3 podléhá kontrasignaci.

Uvedený závěr se nezdá být otřesen ani poukazem na rozdíly mezi jmenováním členů Bankovní rady České národní banky a jmenováním předsedy a soudců Ústavního soudu, premiéra a členů vlády, prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, jelikož v těchto případech je k uvedeným jmenováním vesměs požadována součinnost jiného dalšího orgánu. Lze mít totiž pochybnosti, zdali mezi danými případy existují zásadní rozdíly: Např. soudci Ústavního soudu jsou prezidentem jmenováni se souhlasem Senátu, předseda Ústavního soudu však bez takového souhlasu. Hypoteticky však nezařazením pravomoci jmenovat předsedu Ústavního soudu do výčtu v čl. 62 Ústavy, nýbrž toliko úpravou jeho jmenování prezidentem v zákonu o Ústavním soudu, by nastala situace předvídaná v čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy, tj. jednalo by se o pravomoc prezidenta založenou zákonem, jež podléhá kontrasignaci. Přitom postavení předsedy Ústavního soudu z pohledu jeho funkcí v rámci prezidentem kreovaného grémia je velmi obdobné postavení guvernéra České národní banky.

Námítka možných důsledků nedohody ve výběru guvernéra z řad členů Bankovní rady, dle našeho názoru, abstrahuje od předpokladu nezbytné systémové kooperace demokratických ústavních orgánů v řadě situací předvídaných Ústavou (stejný argument by mohl zpochybnit reálné uplatnění i dalších pravomocí prezidenta podléhajících kontrasignaci, jejichž obsahem je kupř. vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny a Senátu, příp. jmenování soudců, vedoucích zastupitelských misí, atd.

Ze všech uvedených důvodů lze se domnívat, že *prima facie*, vycházející z Ústavy a zákona o České národní bance, jmenování guvernéra a viceguvernérů České národní banky prezidentem republiky podléhá kontrasignaci předsedy vlády, resp. jím pověřeného ministra.

[V následujících pasážích oba konkurující soudci dospěli k závěru, že se od nabytí účinnosti Ústavy v ústavní praxi vyvinula ústavní zvyklost *praeter constitutionem* jmenování guvernéra a viceguvernérů České národní banky prezidentem republiky bez kontrasignace předsedou vlády, případně jím pověřeným ministrem. Pavel Holländer

a Vladimír Jurka tuto zvyklost, ač *praeter constitutionem*, akceptovali, a proto nakonec souhlasili s výrokem většiny. Blíže k ústavním zvyklostem viz kapitolu II.]

Společné odlišné stanovisko soudců V. Güttlera, M. Holečka, I. Janů, Z. Kesslera a J. Malenovského k výroku nálezu

Domníváme se, že Ústavní soud měl vyslovit, že rozhodnutí prezidenta republiky z 29. 11. 2000 o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády, nebo jím pověřeného člena vlády. S výrokem nálezu pléna Ústavního soudu proto nesouhlasíme, neboť je založen na nejméně dvou chybných východiscích.

1. Citovaný náleze ve svém odůvodnění opakovaně diskvalifikuje právní názor vlády a jejího premiéra tvrzením, že interpretuje Ústavu z ustanovení obyčejného zákona, což je nepřijatelné. Ve skutečnosti není v uvedeném ohledu mezi názory obou účastníků kvalitativní rozdíl. Oba vycházejí z čl. 62 písm. k) Ústavy, podle něhož prezident republiky jmenuje členy Bankovní rady ČNB, avšak jeho znění nezmiňuje výslovně guvernéra a viceguvernéry ČNB. Z absence explicitní zmínky v citovaném ustanovení každá ze stran vyvozuje různé právní důsledky.

Vláda se domnívá, že se v důsledku toho pro jmenování funkcionářů Bankovní rady uplatní režim čl. 63 odst. 2 Ústavy. Prezident republiky naopak dovozuje, že jmenování funkcionářů Bankovní rady je implicitně (nikoli explicitně) v čl. 62 písm. k) obsaženo, a čl. 63 odst. 2 Ústavy je proto nepoužitelný. Oba účastníci jsou nuceni ve svých argumentacích dovolávat se obyčejných zákonů (zejména zákona o ČNB), aby odůvodnili, resp. vyvrátili, že jmenování funkcionářů Bankovní rady je samostatnou (novou) pravomocí prezidenta republiky. Nález tak staví na nevyváženě kritickém přístupu, který se nemohl stát dobrým východiskem k rozhodnutí Ústavního soudu.

2. Některé části odůvodnění nálezu dávají tušit, že většina pléna Ústavního soudu se domnívá, že záměrem ústavodárce bylo garantovat nezávislost ČNB tím, že Ústava umožní rozhodovat o personálním složení Bankovní rady „nadstranickému prezidentovi“ a že naopak zabráni jakékoli ingerenci ze strany politicky profilované vlády. Je zřejmé, že uvedený názor je zvěčněním a absolutizací subjektivního vnímání momentálního faktického stavu, nikoli však správnou reflexí ústavně právního stavu. Prezidenta republiky volí podle Ústavy Parlament. Zákonodárný sbor je „stranickým“ orgánem. Stěžejí lze proto bez dalšího dospět k přesvědčení, že výsledkem jeho volby pravidelně bude „nadstranický“ prezident. Je-li premisa o vždy nadstranickém prezidentovi chybná, je chybný i vývod, že prezident republiky za všech okolností bude dostatečným garantem nezávislosti ČNB. Dosažení skutečné nezávislosti nelze pojmově docílit spojením ČNB s jediným ústavním orgánem, ale naopak jen důsledným působením vzájemných brzd a kontrol mezi různými ústavními orgány působícími v souladu s demokratickou dělbou moci, na čemž staví všechny moderní demokratické ústavy. Záměr českého ústavodárce nemohl být jiný. Taková interpretace záměru ústavodárce nás vede k přesvědčení, že Ústava (ve spojení se zákonem o ČNB) hodlala vytvořit systém brzd a kontrol mezi prezidentem republiky a vládou při jmenování

nejvyšších funkcionářů ČNB. Jen takový systém totiž povzbuzuje konstruktivní spolupráci a interakci mezi ústavními orgány, jež jsou v bytostném zájmu demokratického státu. Potřeba určitých brzd a kontrol ze strany vlády vzhledem k prezidentu republiky je dána tím, že prezident bez jakékoli ingerence vlády jmenuje většinu členů Bankovní rady, že guvernéra a viceguvernéry je oprávněn jmenovat i z osob, jejichž odbornou či jinou kvalifikaci neproověřilo předchozí působení ve vedení ČNB (§ 6 odst. 3 zákona o ČNB), i tím, že není stanovena délka funkčního období guvernéra ani viceguvernéřů.

Shodně s dalšími soudci Ústavního soudu se domníváme, že neexistuje demokratická ústavní (psaná či nepsaná) maxima, z níž by z oprávnění jmenovat členy určitého grémia vyplývalo *ipso facto* i oprávnění jmenovat funkcionáře takového grémia. Jestliže taková maxima neexistuje, nutno dovodit, že zákonodárce je oprávněn volný prostor poskytnutý Ústavou vyplnit vlastní úpravou jmenování funkcionářů grémia. Pokud zákonodárce pravomoc jmenovat funkcionáře Bankovní rady světil prezidentu republiky, jedná se o pravomoc svěřenou mu zákonem a nikoli Ústavou, a je tudíž třeba aplikovat ustanovení čl. 63 odst. 2, v souladu s nímž jmenování guvernéra a viceguvernéřů podléhá kontrasignaci.

Nepovažujeme za produktivní zabývat se podrobněji tím, zda je guvernéř „monokratický orgán se samostatnou rozhodovací pravomocí“ či není. Domníváme se naopak, že významné je postavení guvernéra coby funkcionáře, jež jedná jménem ČNB navenek, vůči jiným ústavním orgánům. Rozhodující jsou přitom vztahy ČNB k vládě. Výkon ústavní funkce ČNB se totiž bezprostředně promítá do činnosti vlády. Ústava implicitně a zákon o ČNB explicitně (§§ 9–11) upravují formy spolupráce mezi vládou a ČNB. Vláda tak má legitimní zájem na tom, aby její spolupráce s ČNB byla bezporuchová.

Z ústavní ideje brzd a kontrol mezi ústavními orgány plyne, že z povinnosti vlády spolupracovat s ČNB není možno bez dalšího dovodit povinnost vlády akceptovat jako ústředního partnera v takové spolupráci jakoukoli osobu, tedy i osobu, kterou jednostranně určí další ústavní orgán (prezident republiky). V nepřítomnosti explicitního ústavního pravidla svědčícího o opaku nelze totiž presumovat vztah nerovnosti mezi dvěma ústavními orgány.

[...]

Vztahy mezi vládou a prezidentem republiky jsou v určitém ohledu srovnatelné se vztahy mezi státy. Ve druhém případě spolu jednají subjekty, jež si jsou zásadně rovny ve své plné svrchovanosti, jež je státům vlastní. V případě prvním jde o subjekty, které jsou si zásadně rovny tím, že každý z nich vykonává část svrchovanosti státu neodvozeně a nezávisle na jiných subjektech. Lze proto vést paralelu mezi oběma typy vztahů a hledat *analogiam iuris*. Státy, které spolu udržují diplomatické či konzulární styky (spolupracují spolu v politické či nepolitické oblasti), nejsou povinny akceptovat jako vedoucího diplomatické či konzulární mise (byť jen tlumočícího postoje státu), kteroukoli osobu, kterou by jim jednostranně vnutil vysílající stát. Vysílající stát je povinen požádat o individuální agrément (*exequatur*), který je stát přijímající oprávněn odmítnout bez sdělení důvodů svého odmítnutí. Osoba, která vstupuje přímo do hájemství

moci druhého subjektu, je tedy podrobována zvláštnímu režimu. Uvedená *analogia iuris* svědčí domněnce nutnosti kontrasignace i při jmenování guvernéra (viceguvernéra) ČNB. Domněnku rovnosti by mohlo vyloučit explicitní ustanovení, které však v Ústavě není.

Značným posunem od skutečnosti se vyznačuje ta část odůvodnění nálezu, která analyzuje a interpretuje genezi zákona č. 6/1993 Sb., o ČNB. Shodně s odůvodněním nálezu se domníváme, že návrh na převzetí předcházející úpravy (guvernéř byl jmenován prezidentem republiky na návrh vlády) byl schůzí ČNR dne 17. 12. 1992 odmítnut. Toto odmítnutí se však netýkalo kontrasignace, kterou předchozí úprava ostatně neznala [...]

Zejména vzhledem k výše uvedeným argumentům, ale i vzhledem k argumentu, že prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný (čl. 54 odst. 3 Ústavy) se domníváme, že jmenovací pravomoc prezidenta republiky podle čl. 62 písm. k) je nutno interpretovat restriktivně, tedy tak, že nezahrnuje pravomoc jmenovat guvernéra a viceguvernéry ČNB. Tato pravomoc je založena zákonem o ČNB, a je proto podrobená kontrasignaci.

Kontrasignace jmenovacího aktu guvernéra a viceguvernéřů ČNB předsedou vlády není přirozeně zásahem do nezávislosti ČNB při výkonu její ústavní funkce garantované čl. 98 Ústavy. Iniciativa ke jmenování funkcionářů Bankovní rady přichází totiž od prezidenta republiky a nikoli od předsedy vlády. Přicházející, nově politicky profilovaná vláda tedy není schopna jmenovací proces vyvolat.

[... pasáž o ústavních zvyklostech – k tomu viz kapitolu II.]

» Poznámky:

1. Nález v této věci poměrně jasně ukázal, že výkonná moc není Ústavním soudem z hlediska dělby moci vnímána jako monolit a že ústavní ochrany požívá i rozdělení rolí v jejím rámci (tj. vnitřní dělba moci). Zároveň se právního vyjádření dočkal koncept „nadstranického“ prezidenta republiky jako protiváhy „zpolitizované“ vlády.
2. Odlišné stanovisko J. Malenovského a dalších je opřeno mj. o argument, podle něhož je při sporu o kompetenci mezi dvěma orgány vhodné dát přednost tomu z nich, který je z výkonu své funkce odpovědný. Tento názor akcentuje legitimační funkci demokratické kontroly. Podle většinového stanoviska byl však tento argument vyvážen argumentem jiným – totiž že požadovanou nezávislost ČNB lze nejlépe prosadit prostřednictvím angažmá „nadstranického“ prezidenta. Podle odlišného stanoviska je však takový názor „zvěčněním a absolutizací subjektivního vnímání momentálního faktického stavu, nikoli však správnou reflexí ústavněprávního stavu“. Tento úryvek přímo svádí k empirickým i normativním otázkám. Má koncept nadstranického prezidenta oporu v „posthavlovské“ éře? Prosadila se nakonec vize nadstranického prezidenta v judikatuře Ústavního soudu (srov. kapitolu VI)? Mohl by být tento argumentační spor ovlivněn nedávnými změnami Ústavy souvisejícími se zavedením přímé volby prezidenta?