

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Rigorózní práce

**Postavení a pravomoci prezidenta České republiky
v procesu sestavování vlády, odvolávání vlády a vládní
demise**

Plzeň 2017

Mgr. Vladislav Vnenk

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

KATEDRA ÚSTAVNÍHO A EVROPSKÉHO PRÁVA

OBOR RIGORÓZNÍHO ŘÍZENÍ:
ÚSTAVNÍ PRÁVO

Rigorózní práce

**Postavení a pravomoci prezidenta České republiky
v procesu sestavování vlády, odvolávání vlády a vládní
demise**

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci s tématem *“Postavení a pravomoci prezidenta České republiky v procesu sestavování vlády, odvolávání vlády a vládní demise”* zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, a to způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Praha, duben 2017

Mgr. Vladislav Vnenk

Poděkování

Tímto způsobem bych chtěl vyjádřit obrovské poděkování zejména vedoucí katedry ústavního a evropského práva, proděkance pro mezinárodní vztahy Fakulty právnické ZČU v Plzni doc. JUDr. Monice Forejtové, Ph.D. za příkladné odborné vedení mé osoby v rámci mého působení na katedře ústavního a evropského práva Fakulty právnické ZČU v Plzni, kde externě působím v rámci svého doktorského studia a kde mi neustále poskytuje nespočet mimořádně cenných příležitostí a rad ve vědeckém i pedagogickém působení nejen v oboru ústavního práva.

Dále mé poděkování náleží Mgr. Marii Klinerové, advokátce, jíž jsem advokátním koncipientem již od doby absolvování magisterského studia a která je mi stále velkou inspirací při praktické aplikaci práva, jakož i při důsledném dodržování profesní etiky, která se od profese advokáta vyžaduje. Nesmírně si mé školitelky Mgr. Marie Klinerové též vážím a jsem vděčný za to, že má respekt a pochopení k časovým nárokům, které vyžaduje doktorské studium.

Dalším aplikujícím právníkem, jemuž náleží mé obrovské díky, je Mgr. Přemysl Líbal, rozhodce Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky a ideového otce mnoha mých, či spíše společných, projektů. Naše pravidelné společné konzultace jsou mi stále obrovskou inspirací.

Nemohu však ve svém poděkování opomenout ostatní členy ústavního a evropského práva Fakulty právnické ZČU v Plzni a to JUDr. Tomáše Pezla, JUDr. Milana Tomeše, jakož také i JUDr. Zuzanu Vostrou, Ph.D., vedoucí mé diplomové práce, na kterou tato rigorózní práce navazuje.

Poděkování samozřejmě též patří mým přátelům a rodině, za jejich trpělivost a pochopení. Poděkování tedy také patří Moničce, Jaroslavovi, Terezce, Páje a Tomáškoví, kterého jsem v poděkování v rámci mé diplomové práce nedopatřením opomenul. Zvláštní poděkování též patří mé trpělivé korektorce, mé drahé babičce Janě.

Seznam zkratk

Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
Listina	Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č.162/1998 Sb.
Ústava 1920	(ústavní) zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
Ústava 1948	ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky
Ústava 9. května	ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky
Ústava ČSFR	ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
Ústavní soud ČR	Ústavní soud České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud
NS	Nejvyšší soud
ČNB	Česká národní banka
OZ	zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník

Obsah rigorózní práce

Úvod	1
1. Prezident republiky jako hlava státu ve srovnávacím státovědném pojetí	5
1.1 Hlava státu v demokratických republikánských režimech.....	5
1.2 Parlamentní hlava státu.....	8
1.3 Prezidentský systém jako republikánský ekvivalent tradiční monarchie?.....	12
1.4 Poloprezidentské systémy na příkladu ústavního systému Litvy.....	16
2. Prezident České republiky jako hlava státu	21
2.1 Prezident republiky, jeho postavení a působnost v historickém vývoji.....	21
2.1.1 Prozatímní ústava.....	21
2.1.2 Vrchol československé ústavnosti - Ústava 1920.....	24
2.2 Přímou volený prezident České republiky jako <i>pouvoir neutre</i> ?.....	26
2.3 Pravomoci prezidenta republiky v ústavním systému České republiky.....	38
2.4 Slib prezidenta republiky.....	44
2.4.1 Slib prezidenta republiky v historickém vývoji.....	44
2.4.2 Slib prezidenta České republiky.....	45
2.5 Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky.....	52
2.5.1 Exkurz: Případ Paksas v Litva.....	54
2.6. Dobré tradice české státnosti jako výkladové východisko současné ústavnosti.....	58
3. Pravomoci prezidenta republiky v procesu jmenování vlády	61
3.1 Úloha prezidenta republiky v procesu jmenování vlády v historickém vývoji.....	61
3.2 Prezident jmenuje předsedu vlády <i>de constitutione lata</i>	67
3.3 Prezident jmenuje předsedu vlády <i>de constitutione ferenda</i>	74
3.4 Prezident jmenuje ostatní členy vlády <i>de constitutione lata</i>	76
3.5 Prezident jmenuje ostatní členy vlády <i>de constitutione ferenda</i>	81
4. Pravomoci prezidenta republiky v procesu odvolávání vlády a vládní demise	82
4.1 Prezident republiky odvolává člena vlády.....	83
4.1.1 Prezident republiky odvolává člena vlády v historickém vývoji.....	83

4.1.2 Prezident České republiky odvolává člena vlády.....	84
4.2 <i>Prezident republiky v procesu vládní demise a možnost odvolat vládu</i>	91
4.2.1 Úloha prezidenta republiky při obligatorní demisi vlády, odvolávání vlády.....	91
4.2.2 Úloha prezidenta republiky při fakultativní demisi.....	94
4.3. <i>Fenomén úřednických vlád</i>	98
Závěr	105

ÚVOD

Prezident republiky, jako zásadní ústavní orgán, je jednou ze součástí fundamentální podstaty českého ústavního systému, přičemž právě prezident České republiky, na rozdíl od jiných ústavních orgánů, má neobvyklé specifické postavení v tom smyslu, že je dále nadán silnou faktickou autoritou svého prezidentského úřadu, která navazuje na tradicionalismus prezidentského úřadu prvního prezidenta Československa T. G. Masaryka, jež mu umožňuje mnohem širší výklad svých pravomocí, než by tomu mělo být obvyklé u hlavy státu v systému parlamentní republiky.

Postavení a pravomoci prezidenta republiky jsou neustále předmětem odborných polemik právní vědy ústavního práva i ústavní praxe již od dob prezidentství T. G. Masaryka a dalo by se tedy říci, že téma prezidenta republiky nepřestává a nepřestane být nikdy aktuálním tématem. Není tedy tak v zásadě žádného sporu o tom, že prezident České republiky má v ústavním i politickém systému zcela mimořádné postavení a je tak třeba mít na paměti, že faktická role prezidenta České republiky není zcela identická s jeho ústavním postavením. Prezident České republiky opírající se o tradice silného prezidenta republiky T. G. Masaryka, na jehož tradici i zcela vědomě parazitovalo pojetí ústavního orgánu prezidenta republiky za dob totality, může tak značně fakticky přesahovat rámec daný mu Ústavou. Jsem toho názoru, že žádný z ústavních orgánů českého ústavního systému se nemůže pochlubit tak velkým rozdílem mezi jeho faktickým postavením a postavením čistě právním, jako to lze shledat u prezidenta České republiky.

Pro svou rigorózní práci jsem si tedy vybral poměrně závažnou, avšak stále velmi aktuální, ústavněprávní problematiku a to charakteristiku pravomocí prezidenta při sestavování vlády, při odvolávání vlády a pravomocí prezidenta republiky v procesu vládní demise. Tematicky tak rigorózní práce bude navazovat na obhájenou diplomovou práci, kterou jsem obhájil jako svou kvalifikační práci na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni v rámci zakončení svého magisterského studia na této právnické fakultě v roce 2016. Tématem mé magisterské kvalifikační práce byla úloha prezidenta při sestavování vlády v českém historickém vývoji. Obhájená diplomová práce tak bude

představovat toliko nosný základ rigorózní práce, která bude z obhájené kvalifikační práce pouze vycházet, a nebude tak pouze jejím širším rozpracováním. Obhájená diplomová práce bude představovat východisko pro tuto rigorózní práci, přičemž bude striktně dodrženo omezení stanovené dle čl. V, odst. 4 vyhlášky děkana Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni ze dne 15.8.2016 č. 24D/2016, o rigorózním řízení, která stanovuje, že není přípustná shoda větší než 30% s již obhájenou diplomovou prací. Toto omezení bude v předložené rigorózní práci bezpodmínečně dodrženo.

Cílem rigorózní práce je tak velmi podrobná analýza úlohy, pravomocí i souvisejících právních limitů prezidenta republiky při konstituování vlády, při personálních změnách vlády, jakož i úloha a pravomoci prezidenta republiky při úplné vládní demisi. Práce samotná se však nebude omezovat pouze na ústavní systém České republiky. V této práci se budu, mimo standardní výkladové metody norem ústavního práva, jako je výklad gramatický, systematický, teleologický, genetický či historický, též částečně opírat o metodu komparativní, zejména tedy se systémy, které jsou podobné ústavnímu systému České republiky.

První kapitola rigorózní práce se tak bude zaměřovat na obecné postavení hlavy státu ve srovnávacím státovědném pojetí, kde bych rád ve stručnosti představil úlohu a pravomoci hlav států v jednotlivých ústavních systémech a zejména bych se zaměřil na postavení, pravomoci i odpovědnost hlav státu v parlamentních republikách. Tato obecná státovědná první kapitola se však bude tematicky zaměřovat zejména na jednotlivé dílčí okruhy, které budou využity v kapitolách následujících, jež se budou týkat již recentního českého ústavního práva s přihlédnutím na výklad opírající se o tradice české státnosti a zejména o kořeny moderní české konstitucionalistiky, které nacházíme v ústavním systému První republiky a jedné z nejlepších evropských ústav své doby vůbec - Ústavy 1920.

Stěžejními kapitolami práce tak budou kapitoly druhá, třetí a čtvrtá, které budou představovat samotné jádro rigorózní práce. Druhá kapitola se bude tematicky věnovat postavení prezidenta České republiky v ústavním systému České republiky s ohledem na historický vývoj. V této kapitole bude rozvedena polemika o samotné úloze prezidenta republiky v tom smyslu, zda-li je prezident republiky, jako ústavní orgán, určitým neutrálním orgánem, jehož úlohou není

provádění vlastní politiky v rámci politického systému, nebo zda je prezident republiky, s ohledem na zavedenou přímou volbu hlavy státu, určitou mocenskou složkou v rámci ústavního systému. Dále se tato kapitola bude věnovat obecné koncepci pravomocí prezidenta republiky, úlohou slibu prezidenta republiky a systematikou odpovědnosti prezidenta republiky, s důrazem na aspekty a dopady odpovědnosti ústavněprávní, která je též jedním z limitů výkladu pravomocí prezidenta republiky.

Třetí a čtvrtá kapitola bude *de constitutione lata a de constitutione ferenda* pojednávat o úloze prezidenta České republiky při sestavování vlády, při odvolávání vlády a pravomocí prezidenta republiky v procesu vládní demise. V této kapitole bude navazováno na závěry z kapitoly první a druhé, kde jednotlivé dílčí závěry budou aplikovány pro výklad recentního českého ústavního práva a myšlenek, která českou ústavní úpravu zlepšit.

Cílem rigorózní práce bude tak podrobná analýza postavení a pravomocí prezidenta České republiky v procesu konstituování vlády, při personálních změnách vlády, jakož i úloha a pravomoci prezidenta republiky při úplné vládní demisi. Práce se bude opírat o podrobné studium odborné literatury, zejména komentářové, časopisecké a sborníkové, dále o dostupnou judikaturu Ústavního soudu České republiky a související judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.

Na závěr úvodu nutno uvést, že jelikož tématice prezidenta České republiky se věnuji nepřetržitě již několik let, bude tato práce vycházet nejen z obhájené diplomové práce, ale také z vlastních odborných publikací na toto téma. Zejména na odborné články uveřejněné v *Právních rozhledech* č. 1/2015,¹ 21/2015² a 15-16/2016³ a stať ve sborníku prací z Česko-Slovenské soutěže o nejlepší studentskou práci (tzv. SVOČ) z akademického roku 2014/2015, ve které jsem se zabýval některými aspekty přímé volby prezidenta České

¹ VNENK, Vladislav. Rozbor pravomoci prezidenta ke jmenování ostatních členů vlády metodou historického výkladu. *Právní rozhledy*, 2015, č. 1/2015, Praha: C.H.Beck.

² VNENK, Vladislav. Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky ve světle připravované novely Ústavy. *Právní rozhledy*, 2015, č. 21/2015, Praha: C.H.Beck.

³ VNENK, Vladislav. Problematika jmenování předsedy vlády a úvahy *de constitutione ferenda*. *Právní rozhledy*, 2016, č. 15-16/2016, Praha: C.H.Beck.

republiky a obecnou systematikou jeho odpovědnosti v rámci ústavního systému.⁴ V článcích uveřejněných v Právních rozhledech jsem se věnoval problematice jmenování předsedy vlády a ostatních členů vlády prezidentem republiky v historickém vývoji a koncepcí ústavněprávní odpovědnosti prezidenta republiky. Na tyto moje publikace již bylo právní vědou ústavního práva několikrát reagováno a tak bych prostřednictvím této práce chtěl odpovědět na polemiku zejména J. Kyselovi⁵ a J. Malenovskému,⁶ kteří s mými příspěvky pracovali.

⁴ VNENK, Vladislav. Systematika odpovědnosti prezidenta republiky v českém ústavním systému. In: *Zborník príspevkov z „Česko – slovenskej právnickej súťaže o najlepšiu študentskú prácu“ za akademický rok 2014/2015 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 10.- 11. septembra 2015*. Univerzita Komenského v Bratislave: P r á v n í c k á fakulta, 2016.

⁵ KYSELA, Jan. O odpovědnosti třikrát jinak. *Právní rozhledy*, 2015, 23-24/2015, Praha: C.H.Beck.

⁶ MALENOVSKÝ, Jiří. Pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy coby obět inkoherentního ústavodárství. *Právní rozhledy*, 2017, č. 4/2017.

1. PREZIDENT REPUBLIKY JAKO HLAVA STÁTU VE SROVNÁVACÍM STÁTOVĚDNÉM POJETÍ

1.1 Hlava státu v demokratických republikánských režimech

Úkolem demokratických ústav a moderní ústavnosti je zakotvit uspořádání mechanismus státní moci ve smyslu tří základních aspektů společnosti a státu. Prvním úkolem moderní demokratické ústavy je ustavit nejvyšší ústavní orgány a zároveň vytvořit mezi těmito ústavními orgány vzájemný systém brzd a rovnovah (tzv. *checks and balances system*). Za druhé by měla moderní demokratická ústava mezi předmětné ústavní orgány vhodně rozložit moc vládní a výkonnou a za třetí zakotvit komplexní úpravu základních lidských práv a svobod,⁷ tedy nezbytné zakotvení principu liberálního státu.

Jednou ze součástí mechanismu státní moci je i hlava státu, která zpravidla jako samostatný ústavní orgán zaujímá, byť formálně, nejvyšší místo v rámci daného ústavního systému, přičemž historicky se funkce hlavy státu oddělila od výkonné moci v procesu vývoje současných parlamentních systémů,⁸ přesto však nadále zůstala její součástí v mnoha ústavních systémech. Pojem hlavy státu jako takové má tedy svůj původ již ve středověkém pojetí státu, kdy bylo označení panovníka jako hlavy státu odrazem organického pojetí státnosti, podle kterého se stát skládá jako každý organismus z těla (*corpus*) a právě z hlavy (*caput*).⁹ Proto je nutné ve většině ústav daných států vnímat použití pojmu hlavy státu, jako tomu je například v České republice dle čl. 54, odst. 1 Ústavy,¹⁰ v Litvě dle čl. 77 Ústavy republiky Litva¹¹ nebo dle čl. 101, odst. 1 Ústavy Slovenské

⁷ MESONIS, Gediminas. Presidents of the baltic states in a comparative context: elections and powers. In: *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 4/2011, Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum 2012, s. 75.

⁸ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 382.

⁹ BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 659.

¹⁰ „Prezident republiky je hlavou státu.”

¹¹ „Prezident republiky je hlavou státu.”

republiky,¹² spíše tradicionalisticky, nikoli funkčně.¹³ Pojem *hlavy státu* je však mnohem širší a nelze ho tedy ztotožňovat s institutem prezidenta republiky, ať v prezidentském nebo parlamentním systému vlády. Pojem hlava státu je tedy pojmem mnohem širším, neboť v sobě zahrnuje i krále, císaře, knížete nebo i model kolektivní hlavy státu, který byl typický pro bývalé socialistické státy, kde funkci hlavy státu vykonávalo předsednictvo parlamentu.¹⁴

Mimo čistě tradicionalistické historické důvody pro použití pojmu prezidenta republiky, jako hlavy státu, jsou v republikánském zřízení tyto důvody i ryze praktické. T. Herc uvádí, že se jedná o nezbytný prvek v organizaci daného státu, protože každý stát musí mít ve svém systému vrcholného představitele, který bude symbolikou existence, jednoty i kontinuity státnosti. V republikách dle T. Herce tuto roli zastává monokratický ústavní orgán, který je volen v přímých nebo nepřímých volbách na časově omezenou dobu, tedy prezident republiky.¹⁵ P. Holländer ve své zásadní monografii *Základy všeobecné státovědy* navazuje na výrok G. Jellineka, který zdůvodnil použití pojmu hlava státu, jako prostředek propojení původních monarchistických tradic a státních uspořádání s nově vznikajícími republikami a to těmito slovy: „*Jak těsně je moderní svět spjat s myšlenkou monarchie, vyplývá v míře nikoliv nejmenší z toho, že presidentská republika,¹⁶ nejvýznamnější, nejrozšířenější to forma dnešní demokracie, po své politické stránce je založena na oslabení myšlenky monarchistické.*“¹⁷ H. Kelsen dále poznamenává, že je to přímo ironie, když republika, jako jsou Spojené státy americké, přijímá s vírou dogma o dělení moci a žene je právě ve jménu

¹² „Hlavou Slovenskej republiky je prezident.“

¹³ Přestože Ústava Polské republiky neoznačuje prezidenta republiky jako hlavu státu, právní věda ústavního práva prezidenta republiky jako hlavu státu standardně označuje. Přičemž však současně k tomu dodává, že přestože je prezident republiky hlavou státu, není představitelem (hlavou) výkonné moci. K tomu srov. PROKOP, Krzysztof. *Polish constitutional law*. Białystok: Temida 2, 2011, s. 114.

¹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír.; MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan.; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016, s. 557 - 558.

¹⁵ T. Herc In: RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 527.

¹⁶ Přičemž pojem presidentská republika ztotožňuje G. Jellinek s republikou, která ve svém ústavním systému zakotvuje ústavní orgán prezidenta republiky. Má tím na mysli i tedy ústavní systémy tzv. parlamentní, kde prezident může plnit i jen formální funkci, a také tedy presidentské republiky.

¹⁷ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 382.

*demokracie do krajnosti. Postavení prezidenta Spojených států je ovšem vědomě děláno podle postavení anglického krále.*¹⁸ H. Kelsen se ve své monografii vyjadřuje poměrně dosti kriticky k prezidentskému systému, který chápe jen jako republikánskou a demokratickou alternativu tradičního monarchistického uspořádání. Prezidenta v prezidentském systému chápe, jako oslabení myšlenky reprezentace lidu, kterou charakterizuje tak, že *stojí-li proti miliónovému lidu voličů jen jediný člověk jako zvolený, pak myšlenka representace lidu musí ztratit poslední stín oprávněnosti.*¹⁹ Vyjadřuje tak své obavy z možného autokratického, byť časově omezeného, chování prezidenta republiky v prezidentském republikánském systému, který je navíc parlamentu neodpovědný. Je tedy zastáncem spíše parlamentního systému, než systému prezidentského, a to proto, že parlamentní systém více respektuje myšlenku reprezentace a vyjádření vůle lidu.

Héctor F. Fierro dokonce charakterizuje prezidentské systémy tak, že sice se charakterem ústavního systému zařazují k systémům, které všeobecná státověda charakterizuje jako republiky, ale jedná se pouze toliko o jiný systém státního uspořádání a tedy i prezidentské republiky se tak také dají charakterizovat tak, že jsou rovnocennou alternativou k tradičním monarchiím.²⁰ Stejná charakteristika se tak dá použít i u parlamentních republik a konstitučních monarchií. Dokud je totiž v rámci výkonné moci jedna osoba zároveň hlavou státu (*head of state*) a hlavou výkonné moci (*head of government*) jsou prezidentský systém a tradiční (absolutistické) monarchie v zásadě ekvivalentní, jakmile jsou

¹⁸ KELSEN, Hans. *O podstatě a hodnotě demokracie*. Praha: Orbis, 1933, s. 71 - 73.

¹⁹ Tamtéž, s. 71.

²⁰ Monarchistické zřízení státu je tradiční forma vlády, která je známá již od starověku a přerůstá až do současnosti, přičemž současný moderní nejrozšířenější model monarchie je model konstituční monarchie, ve kterém monarcha není panovníkem v pravém slova smyslu, ale bývá často jen symbolem národa. Mimo moderní model konstituční (parlamentní) monarchie, rozeznává všeobecná státověda dále typ absolutní a dualistické monarchie. Absolutní monarchie je charakteristická úplností mocí v rukou monarchy, přičemž zpravidla v tomto systému vlády neexistuje parlament, ani ústava. Většina současných absolutních monarchií má teokratické rysy, jsou tedy silně spjaty s nábožestvím, které převažuje v daném státě. Poslední ze zmíněných forem monarchistických vlád je monarchie dualistická. Dualistická monarchie je charakteristická tím, že zákona přijímá pouze parlament a zemi řídí monarcha prostřednictvím vlády pouze jemu odpovědné. Historicky dualistická monarchie existovala v Německu, Turecku nebo i Rusku. Podrobněji srov. KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 184 - 186.

ale tyto role oddělené, hovoříme o systémech známých jako konstituční monarchie a parlamentní republiky.²¹

Hlava státu v ústavním systému moderního demokratického státu tedy patří k jednomu ze symbolů daných států navenek, dále má obecné reprezentativní funkce (zejména jmenovací) a též v některých ústavních systémech participuje na výkonné moci.²² Neplatí to však vždy a jen těžko najdeme v současných moderních ústavních zřízeních prototyp tohoto pojetí. Již první zmíněná úloha hlavy státu jako symbolu daného státu navenek neplatí například v případě ústavního systému Spolkové republiky Německa, která je příkladem tzv. slabšího pojetí premiérského systému, je představitelem (symbolem) daného státu ve vztahu k zahraničí spolkový kancléř, nikoliv prezident republiky. Postavení a charakteristika hlavy státu v moderních ústavních systémech ovlivnilo zejména dlouhé období formování státnosti. Jistě to není jediný aspekt, který determinoval (či snad stále determinuje) postavení a pravomoci hlavy státu v daném ústavním systému. Postavení a pravomoci hlavy státu je tedy výsledkem nejen historických souvislostí ve smyslu formování moderní státnosti, ale rozhodujícím faktorem je zejména forma státu a forma vlády v ústavním systému daného státu právě v návaznosti na předchozí historický a ústavní vývoj. Přestože to *stricto sensu* v ústavách daných států není samozřejmě právně zakotveno, faktické postavení a pravomoci prezidenta republiky (hlavy státu), a též jejich konkrétní uplatňování, je též ovlivňováno aktuální politickou situací i osobní autoritou hlavy státu ve společenském i politickém životě. Je však nepochybné, že hlava státu jako ústavní orgán je důležitou součástí ústavního systému všech moderních demokratických států, přičemž pro oblast zkoumání právní vědy (jak v rámci všeobecné státovědy, tak i ústavního práva) je právě postavení hlavy státu v daném ústavním systému zpravidla rozhodujícím kritériem pro určení, zda se jedná o parlamentní, prezidentský či poloprezidentský systém.²³

²¹ Héctor F. Fierro. Presidentialism. In: ROSENFELD, Michel.; SAJÓ, Adrás. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

²² PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. I. Díl. Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 264.

²³ Přestože v širším smyslu se zpravidla vždy zkoumá ústavní systém jako celek, zejména pojetí dělby moci a koncepce systému brzd a rovnováh.

1.2 Parlamentní systém a hlava státu

Základním principem parlamentarismu ve státovědném pojetí je sdílená exekutivně-legislativní pravomoc parlamentu a vlády s ohledem na výchozí esenciální princip svrchovanosti parlamentu.²⁴ Parlamentní systém jako takový představuje nejstarší ústavní systém moderního západoevropského konstitucionalismu. Za kolébku tohoto moderního ústavního republikánského systému je považována Anglie, přičemž právě moderní anglický parlamentní systém ovlivnil mnoho ostatních ústavních systémů, zejména ve skandinávských zemích.²⁵ B. Baxa charakterizoval vládu parlamentní tak, že projevem parlamentarismu je „zvláštní postavení parlamentu ve státu, na základě jehož parlament vykonává rozhodný vliv na věci státní, takže v podstatě v něm spočívá těžiště státního života. Jest to prostě vláda parlamentu ve státu. Parlament jakožto zastupitelský sbor volený národem jest tu nejvyšším rozhodčím všech věcí, jest střediskem a východiskem moci vládní.“²⁶

V moderní státovědě se tradičně rozlišují tři typy parlamentního systému. Prvním z nich je parlamentní systém anglického typu, ve kterém má exekutiva převahu nad parlamentem. Britský parlamentní systém bývá označován jako premiérský systém či kabinetní systém anglického typu²⁷ nebo také jako parlamentní systém westminsterského parlamentarismu, který, jak bylo výše řečeno, je charakteristický převahou exekutivy nad parlamentem zejména ve vysokém stupni splynutí legislativní pravomoci s exekutivou.²⁸ Na protipólu proti westminsterkému parlamentarismu stojí vláda zákonodárných sborů francouzského typu Třetí a Čtvrté republiky, ve kterém je vládnutí značně obtížné, neboť vláda složená z členů parlamentu je koncipována jako jeden z výborů

²⁴ SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011, s. 110. Opakem je tedy koncentrace moci v jediné osobě, jež je pak *primus solus*, jako například u prezidenta USA, jehož vláda je pouze jeho osobním kabinetem.

²⁵ BLAHOŽ, Josef.; BALAŠ, Vladimír.; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 108 - 109.

²⁶ BAXA, Bohumil. *O vládě parlamentní*. Praha: Státní nakladatelství, 1921, s. 3.

²⁷ SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011, s. 110.

²⁸ ROSENFELD, Michel.; SAJÓ, Adrás. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 556.

zákonodárného sboru.²⁹ Třetí typ parlamentního systému se zpravidla označuje jako stranicky kontrolovaný parlamentarismus³⁰ nebo též jako omezený (kontrasignovaný) parlamentarismus.³¹ Dalším možným a užívaným kritériem pro rozlišení typů parlamentního systému je také koncept sdílení moci v závislosti zejména k postavení předsedy vlády ve vztahu k ostatním členům vlády, potažmo k celému systému výkonné moci.³²

Hlava státu v parlamentním systému (ať se jedná o krále či prezidenta) je v poměrech parlamentního systému neodpovědná ze své funkce.³³ Z tohoto důvodu některé akty hlavy státu podléhají kontrasignaci předsedou vlády nebo pověřeným členem vlády, přičemž tento podpis přenáší břemeno ústavněprávní i ústavněpolitické odpovědnosti na vládu a hlavy státu bývají v zásadě právně neodpovědné. Druhým typickým znakem pro hlavu státu v parlamentním systému, nejde-li o monarchii,³⁴ je volba hlavy státu parlamentem, tedy v tzv. nepřímých volbách.³⁵ Prezident republiky obvykle bývá představitelem vnější

²⁹ BLAHOŽ, Josef.; BALAŠ, Vladimír.; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 109.

³⁰ SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011, s. 110.

³¹ ROSENFELD, Michel.; SAJÓ, Adrás. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 556.

³² G. Sartori rozlišuje postavení předsedy vlády v rámci výkonné moci jako předsedu vlády označovaného prvního nad nerovnými, prvního mezi nerovnými a prvního mezi rovnými. Předseda vlády označovaný jako *první nad nerovnými* je svým postavením předseda vlády Velké Británie, který má volnou diskreční pravomoc při výběru členů své vlády a kteří jsou v podstatě jeho podřízení a parlament jej nemůže hlasováním sesadit ze své funkce. Předseda vláda jako *první mezi nerovnými* je takový předseda vlády, který má vliv na složení své vlády a který nemůže být z čela vlády svými ministry sesazen. Příkladem tohoto modelu může být SRN nebo Česká republika. Posledním zmiňovaným modelem je model *prvního mezi rovnými*. V tomto modelu je předseda vlády poměrně slabý bez přímého vlivu na složení vlády, kdy musí akceptovat i ministry, kteří mu byli do vlády dosazeni jinou osobou. K tomu srov. SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011, s. 111.

³³ Odpovědnost hlavy států se skládá z více jejích dílčích forem. Pokud jde o odpovědnost hlavy státu dle vnitrostátního práva, lze na příkladu odpovědnosti prezidenta České republiky jako ústavního orgánu demostrovat pět základních dílčích forem této odpovědnosti - odpovědnost ústavněprávní, ústavněpolitickou, trestněprávní, politickou a morální. První tři jmenované dílčí formy odpovědnosti (tj. ústavněprávní, ústavněpolitickou a trestněprávní) chápeme jako odpovědnost právní a dvě zbylé jmenované jako mimoprávní, přestože je lze právně realizovat na základě ústavní úpravy. Podrobněji srov. VNENK, Vladislav. *Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky ve světle připravované novely Ústavy*. Právní rozhledy, č. 21/2015, Praha: C.H.Beck.

³⁴ V případě hlavy státu v monarchii se jedná o ustavování do funkce na základě principu dědičnosti.

³⁵ BLAHOŽ, Josef.; BALAŠ, Vladimír.; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 110.

suverenity státu, která je právně fakticky realizována pravomocí prezidenta republiky uzavírat mezinárodní smlouvy a také přijímat a pověřovat velvyslance. V závislosti na každý daný ústavní systém, má prezident parlamentní republiky obvykle speciální pravomoci k zákonodárné moci, kterými obvykle jsou pravomoc svolávat a rozpouštět zákonodárny sbor (parlament) nebo právo suspenzivního veta. K moci výkonné, přestože obvykle bývá systematicky ústavními úpravami zařazován právě to této moci, má speciální pravomoci ve vztahu k sestavování vlády (jmenování a odvolání jejích jednotlivých členů), k chodu samotné vlády (předsedání a řízení jednání vlády) nebo má též některé pravomoci, vyplývající z jeho postavení vrchního velitele ozbrojených sil. Pravomoci ve vztahu k moci soudní jsou obvykle pravomoci udělovat milosti a vyhlášovat amnestie.

Hlava státu v ústavních systémech parlamentních republik je zpravidla individuální³⁶ a bývá označována jako prezident republiky, který přestože je nejvyšším představitelem daného státu, se nepovažuje za nositele státní moci. V podmínkách parlamentní formy vlády je hlava státu mocensky i systémově nejslabším článkem. Jestliže v podmínkách prezidentského a poloprezidentského systému vlády vystupuje prezident republiky jako vrcholný představitel výkonné moci ve státě a samotná hlava státu jako taková, v poměrech ústavních systémů parlamentních republik je úloha prezidenta republiky spíše neutrální. Prezident republiky v ústavním systému parlamentní republiky je konstruován jako čtvrtá neutrální moc, která je však formálně systematicky zpravidla začleňována do moci výkonné.

J.Krejčí, jako prvorepublikový vědec ústavního práva, charakterizuje parlamentní systém, jako určitý vládní režim, který konstruuje hlavu státu, jako samostatný, parlamentu politicky neodpovědný orgán. Tento specifický ústavní orgán je nadaný určitými přesně vymezenými kompetencemi, které však často vykonává ve spolupráci s členem vlády, který již parlamentu politicky odpovědný, který pro platnost aktu prezidenta republiky musí připojit svou souhlas, jež je vyjádřen připodepsáním člena vlády na vydaný akt prezidenta republiky (tzv. *kontrasignací*).

³⁶ V republikách se samozřejmě lze setkat i s kolektivním pojetím hlavy státu. Příkladem může být San Marino, kde funkci hlavy státu vykonávají dva regenti.

1.3 Prezidentský systém jako republikánský ekvivalent tradiční monarchie?

Jak již bylo uvedeno výše, rozdělujeme ústavní (politické) systémy tradičně na systémy parlamentní a prezidentské, případně též poloprezidentské. Parlamentní a prezidentské, případně poloprezidentské systémy, je možné vymezit tak, že se jedná o takové politické systémy, které se navzájem vylučují a tedy, že parlamentní systémy jsou neprezidentské a prezidentské systémy jsou neparlamentní.³⁷ Na rozdíl od hlavy státu v parlamentním systému, je hlava státu v prezidentském systému v čele vlády i výkonné moci jako takové. Výkonná moc a její samotná existence, která je v parlamentním systému založena na principu ústavněpolitické odpovědnosti vlády parlamentu,³⁸ je tak nezávislá na moci zákonodárné i samotném zákonodárném sboru, s výjimkou předpokladu funkčnosti ústavního systému jako celku, který je vyjádřen principem brzd a rovnovah (*checks and balances*).³⁹

K. Klíma se svým kolektivem ve své monografii státovědy vymezuje prezidentský systém tak, že jedná o takový ústavní systém, ve kterém je modelově striktně oddělena zákonodárná a výkonná moc, přičemž tedy zákonodárnou pravomoc mají v prezidentském systému parlamenty a zemi se svými podřízenými ministry řídí hlava státu - prezident. Na rozdíl od parlamentního systému zde není ústavněpolitická odpovědnost vlády jako takové k parlamentu, která je v parlamentních systémech provedena (potvrzena) aktem vyslovení důvěry jmenované vládě. V prezidentském systému ministři (vláda) nepotřebují důvěru parlamentu, složení ministrů je zcela v rukách prezidenta, který ministry jmenuje a odvolává dle vlastního výběru. Úloha kabinetu prezidenta republiky je tedy spíše jako poradní orgán. Prezident v prezidentském systému bývá volen

³⁷ SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011, s. 93

³⁸ V parlamentním systému je ústavněpolitická odpovědnost realizována aktem vyslovením (ne)důvěry parlamentu vládě, která potřebuje pro své vládnutí permanentní důvěru zákonodárného sboru, který ji vyjadřuje vyslovením důvěry a naopak vyslovením nedůvěry ztrácí vláda jako taková ústavou předpokládaný akt legitimacy.

³⁹ BLAHOŽ, Josef.; BALAŠ, Vladimír.; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 114 - 115.

v přímých volbách,⁴⁰ což má svůj důvod nejen ve zdůraznění oddělení prezidentské výkonné moci a zároveň nejvyšší demokratické legitimacy, kterou získává přímo od lidu, stejně jako moc zákonodárná.⁴¹

G. Sartori vymezuje ve své monografii čtyři definující kritéria, podle kterých lze ústavní a politický systém označit jako prezidentský. Prvním definujícím kritériem pro prezidentský systém je přímá volba hlavy státu. Přímou volbu hlavy státu však nelze považovat za hodnotící (definující) kritérium, podle kterého lze jednoznačně definovat prezidentskou formu vlády a to z toho důvodu, že je mnoho parlamentních systémů, které mají ve svých ústavách zakotvenou přímou volbu hlavy státu (například Česká republika, Slovensko, Rakousko nebo Island). Přímou volbu prezidenta republiky v prezidentském systému je však na druhou stranu nutnou chápat jako nezbytnou definující podmínku a to vždy v návaznosti na ostatní určující kritéria. Jinými slovy řečeno, nemůže existovat prezidentský systém bez přímé volby hlavy státu, přesto však existují parlamentní systémy s onou přímou volbou. Za druhé je dále definujícím kritériem fakt, že v prezidentských systémech se vláda nejmenuje a ani nerozpouští na základě hlasování v parlamentu, přičemž je možné, že některé prezidentské systémy umožňují parlamentu vyslovovat nedůvěru jednotlivým ministrům vlády. Za třetí je definujícím kritériem čistého prezidentského systému skutečnost, že prezident republiky řídí exekutivu, tj. že stojí v čele své vlády, kterou řídí a sám jmenuje. Čtvrtým definujícím kritériem, které však G. Sartori připouští pouze s opatrností, je existence určité zákonodárné pravomoci. Pokud jsou však naplněna první tři kritéria, jedná se dle G. Sartoriho o čistý prezidentský systém.⁴²

Prezidentské systémy lze ovšem charakterizovat mnohem obecnějším způsobem, který spočívá ve vymezení systému a podstaty prezidentské republiky oproti ostatním systémům, zejména vymezení prezidentského systému oproti monarchistickému uspořádání státu a parlamentní republice. Prezidentský systém

⁴⁰ Což bývalo tradičně označováno jako specifický prvek, který charakterizoval prezidentské ústavní systémy. Dne již s ohledem na pronikání přímé volby hlavy státu do parlamentních systémů, tento prvek jako charakteristický rozhodně nepostačuje.

⁴¹ KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 190 - 192.

⁴² Srov. SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011, s. 93 - 95.

lze charakterizovat jako moderní demokratickou a republikánskou rovnocennou alternativu k monarchistickému uspořádání států, neboť tradiční monarchistický systém i systém prezidentské republiky je charakteristický tím, že hlavou státu i hlavou výkonné moci je jedna osoba. Za prezidentské systémy však lze považovat pouze skutečně demokratické republikánské systémy, ve kterých je hlavou státu i hlavou výkonné moci prezident republiky. Nelze tedy za prezidentské systémy považovat systémy tzv. nedemokratické monokracie, kterými jsou například formy vlády vojenských diktatur, sultanáty, “dědičné“ prezidentské systémy (např. Haity), systémy vůdců stran (Führer, duce) nebo též caudillo v Jižní Americe. Prezidentské systémy jsou, na rozdíl od výše uvedených, systémy formy vlády ve smyslu monokracií, produkt moderního demokratického a republikánského pojetí státu, který je založen na legitimitě prezidenta republiky, jež je projevena v pravidelně se opakujících všeobecných přímých volbách. V republikánských a moderních demokratických systémech formy vlády, představuje prezidentský systém alternativu k systému parlamentnímu, přičemž charakteristickým rysem, který je naopak společný prezidentskému systému a tradičnímu monarchistickému systému,⁴³ je soustředění výkonné moci v rukách hlavy státu. Přestože se legitimita může zdát na rozdíl od monarchistických systémů vlád poněkud neosobní, neboť vyplývá z předem daných pravidel specifikovaných v ústavně daného státu o volební legislativě, není to prezidentskému systému nijak na škodu.⁴⁴ Prezidentem, podobně jako v parlamentním systému, se ve státech s demokratickým a republikánským režimem může stát prezidentem republiky pouze ten, kdo jako osoba vyhoví všem ústavou a zákonem (zejména volební legislativě) stanoveným podmínkám, má-li být jeho budoucí postavení považováno za zcela legitimní.⁴⁵

Z české prvorepublikové nauky ústavního práva a státovědy přinesl nejvýznamnější monografii s tematikou pojetí hlavy státu J.Krejčí, který mě zaujal velmi konstruktivní a dobře vyargumentovanou polemikou s H. Kelsenem, o které v krátkosti pojednám níže. Ten definuje prezidentský systém vlády jako

⁴³ Nejedná se tedy o systém konstituční monarchie.

⁴⁴ Héctor F. Fierro. Presidentialism. In: ROSENFELD, Michel.; SAJÓ, Adrás. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

⁴⁵ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 267.

vládu, kde v čele státu stojí po určitou dobu lidem zvolený jedinec, jako výhradní nositel moci vládní a výkonné, přičemž tento lidem zvolený jedinec je z výkonu své funkce nezávislý na ostatních ústavních orgánech, zejména na parlamentu. Prezidentské systémy tak charakterizuje dvěma znaky. Prvním znakem charakteristickým pro prezidentský systém je dle J. Krejčího *jednotnost* vládní a výkonné moci, která je v tomto případě soustředěna v ruce hlavy státu (prezidenta republiky) a znakem druhým je *nezávislost* výkonu prezidentské funkce.⁴⁶ Ve své monografii dále vede polemiku s H. Kelsenem, jehož názor na prezidentský systém jsem v základech již nastínil výše. H. Kelsen je velkým kritikem prezidentského systému vlády, přičemž kromě nenaplnění demokratického předpokladu reprezentace lidu, kterou podle něj nezaručuje přímá volba prezidenta,⁴⁷ se také obává autoritářského postupu prezidenta republiky v rámci silných pravomocí, které mu ústava v prezidentském systému přiznává. H. Kelsen tuto svou obavu vyjadřuje tak, že „*co je snad ještě možné v početném parlamentě, sdružujícím všechny strany lidu: aby se součinností všech těchto sil vytvářelo něco na způsob vůle lidu, to je u prezidenta, povoláného přímou lidovou volbou a tudíž zcela nezávislého na parlamentu, avšak nekontrolovatelného obrovským a neschopným celkem lidu právě tak málo možné, jako u dědičného monarchy; ba vyhlídky na autokracii - byť časově omezenou - jsou tam za některých okolností dokonce ještě větší než zde.*“⁴⁸

J. Krejčí tuto obavu s H. Kelsenem nesdílí, zvláště pokud jde u určité autokratické tendence prezidenta USA, neboť je veden důvěrou v neobyčejnou autoritu soudů v USA, které se neobávají ani přezkumu platných zákonů. Větší obavu by J. Krejčí viděl v evropském právním prostředí, kde je zakotven v ústavním systému poloprezidentský systém (resp. jiný systém než parlamentní), kterému není v zásadě vlastní soudní přezkum platnosti zákonů nebo aktů prezidenta republiky.⁴⁹ K tomu nutno dodat, že takové to obavy byly zcela

⁴⁶ KREJČÍ, Jaroslav. *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství, 1935, s. 24 - 25.

⁴⁷ „*Stojí-li proti miliónovému lidu voličů jen jediný člověk jako zvolený, pak myšlenka reprezentace lidu musí ztratit poslední stín oprávněnosti.*“

⁴⁸ KELSEN, Hans. *O podstatě a hodnotě demokracie*. Praha: Orbis, 1933, s. 72 - 73.

⁴⁹ KREJČÍ, Jaroslav. *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství, 1935, s. 44 - 45.

oprávněné v roce 1935, kdy J. Krejčí svou monografií vydal. Dnes je v evropském právním prostředí zcela běžné, že soudy přezkouvávají ústavnost vyhlášených zákonů i právních aktů prezidenta republiky i v (polo)prezidentských systémech. Jako příklad poloprezidentského systému, který přiznává prezidentu republiky pravomoc vydávat právní (prezidentské) akty ve formě dekretů a ve kterém je zakotven systém přezkumu těchto právních aktů, je prezidentský systém Litvy. Dle čl. 85 litevské ústavy vydává při výkonu své působnosti prezident akty ve formě dekretů. Tyto prezidentské dekrety je v souladu s čl. 105 litevské ústavy litevský ústavní soud oprávněn přezkoumat a rozhodnout, zda jsou v souladu s ústavou i běžnými zákony, přičemž právo obrátit se na litevský ústavní soud má věci předmětného přezkumu prezidenta republiky podle čl. 105 litevské ústavy vláda nebo nejméně jedna pětina všech členů litevského parlamentu (tzv. Seimas), jakož i soud při své rozhodovací praxi. V případě, že litevský ústavní soud shledá dekrety prezidenta republiky v rozporu s ústavou nebo zákonem, je oprávněn tyto dekrety zrušit.

1.4 Poloprezidentské systémy na příkladu ústavního systému Litvy

Poloprezidentský (či semiprezidentský) systém představuje určité kompromisní řešení mezi parlamentním systémem a prezidentským systémem, na druhou stranu je však nutné dodat, že poloprezidentský systém nelze chápat jako určitou syntézu těchto dvou systémů, přestože lze najít společné znaky v obou těchto systémech.⁵⁰ Společným znakem poloprezidentského systému a prezidentského systému je přímá volba hlavy státu, tedy prezidenta republiky, i přestože je možné tento znak nalézt i v parlamentních systémech, například v České republice.⁵¹ Přestože tedy také v parlamentních systémech nalezneme upravenou přímou volbu hlavy státu, jedná se o znak, který dle mého názoru nepatří do formy vlády parlamentního systému, neboť se jedná o cizí prvek v předmětných ústavních systémech, který se projevuje větším aktivismem přímo volených prezidentů, kteří cítí větší demokratickou legitimitu, kterou jim přímá

⁵⁰ Mezi poloprezidentské systémy řadíme Francii, Finsko, Litvu, Výmarskou republiku nebo Island.

⁵¹ Dle mého názoru však přímá volba prezidenta parlamentní republiky představuje cizí prvek v těchto parlamentních systémech.

volba poskytuje. Přesto lze jen těžko najít poloprezidentské systémy, ve kterých přímá volba hlavy státu není zakotvena.

Od prezidentského systému se poloprezidentský systém liší konceptem výkonné moci. V prezidentském systému, jak jsem již ostatně uvedl výše, jedním z definičních znaků prezidentského systému je soustředění výkonné moci v rukách hlavy státu. V poloprezidentském systému je koncept sdílené výkonné moci prezidenta poloprezidentské republiky a premiéra, který však musí mít stálou podporu parlamentu. Tento stav sdílené výkonné moci charakterizuje G. Sartori jako *diarchii* prezidenta, který je hlavou státu a premiéra, který stojí v čele vlády. Předmětná diarchie, kdy je prezident republiky hlavou státu a premiér stojí v čele vlády, přičemž oba spolu sdílí výkon a pravomoci spadajících do oblasti výkonné moci, je dále charakterizována konceptem dvojí legitimacy (*dual legitimacy*). Tato dvojí legitimita je vyjádřena tím, že prezident republiky v poloprezidentském systému je volen v přímých volbách a parlament zpravidla nemá možnost jej zbavit výkonu funkce či jej z funkce odvolat na základě uplatnění ústavněpolitické odpovědnosti. Předseda vláda a vláda jako taková, kterou jmenuje prezident republiky, si musí svou legitimitu získat tím, že jí parlament vysloví důvěru, jako nepřekročitelnou podmínku pro její vládnutí.⁵²

M. Duverger charakterizuje poloprezidentský systém podle tří základních kritérií. Prvním kritériem je přímá volba hlavy státu, přičemž tento přímo volený prezident má z ústavy významné pravomoci. Naproti přímo volenému prezidentovi s významnými ústavními pravomocemi stojí premiér se svou vládou, která má též významné exekutivní i ústavní pravomoci, přičemž vláda je svou existencí vázána nikoliv na důvěru prezidenta republiky, ale na důvěru parlamentu.⁵³

Pro lepší uchopitelnost této problematiky poloprezidentských systémů bych rád aplikoval výše popsané definiční znaky poloprezidentských systémů na

⁵² JAVŮREK, Petr. Prezidenti poloprezidentských systémů. In: NOVÁK, Miroslav.; BRUNCLÍK, Miloš (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 12 - 13.

⁵³ DUVERGER, Maurice. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. In: LIJPHART, Arend. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press: New York, 1992, 142.

příkladu ústavního systému Litvy, přestože není standardně uváděna jako typický představitel poloprezidentského systému.⁵⁴

Na rozdíl od ostatních “postsovětských” republik,⁵⁵ jsou Litva, Lotyšsko a Estonsko ústavními systémy, které se nevydaly cestou ústavních systémů, které nazýváme prezidentské demokratické republiky. Litva má ústavní systém, který lze vzhledem k jeho ústavnímu uspořádání, zejména dělbě moci, označit jako republiku *poloprezidentskou*.⁵⁶

Kořeny poloprezidentského systému v Litvě je nutné sledovat v historických souvislostech vzniku samostatné Litvy. Litevská ústava se zrodila jako výsledek snahy o samostatnost Litvy na SSSR, přičemž podobně jako v České republice je ideovým zdrojem současné ústavnosti Ústava 1920,⁵⁷ byla a stále je pro Litvu ideovým zdrojem ústava z roku 1938, která konstruovala silnější poloprezidentský systém. V komisi pro přípravu nové litevské ústavy nakonec zasedli poměrným zastoupením zastánci parlamentního systému, poloprezidentského systému a prezidentského systému. Vznikl tak kompromisní návrh ústavy, který byl nakonec přijat v referendu, které se konalo společně s parlamentními volbami, přičemž pro novou ústavu hlasovalo 75,42% hlasujících. Nová litevská ústava tak vstoupila v platnost dne 6. listopadu roku 1992.

Poloprezidentský systém vlády v rámci ústavního systému spatřujeme ve skutečnosti, že na straně jedné je zde *přímo volený prezident republiky*, který má významné pravomoci v rámci moci výkonné a které svou povahou nepředpokládají pouze jejich neutrální výkon, jako tomu je u parlamentních hlav států, a *předseda vlády*, který je se svou vládou závislý na parlamentu (tzv.

⁵⁴ Tradičně je jako typický příklad uváděn ústavní systém Francie. K postavení prezidenta republiky v ústavním systému Francie srov. PEROTTINO, Michel. Prezident republiky ve Francii. In: NOVÁK, Miroslav.; BRUNCLÍK, Miloš (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 134 - 159

⁵⁵ Např. Gruzie, Ukrajina nebo Arménie.

⁵⁶ JAVŮREK, Petr. Postavení prezidentů v politickém systému Polska, Litvy a Rumunska. In: NOVÁK, Miroslav.; BRUNCLÍK, Miloš (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 78 - 118. K tomu shodně též srov. Héctor F. Fierro. Presidentialism. In: ROSENFELD, Michel.; SAJÓ, Adrás. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

⁵⁷ Podobně jako v České republice i v Litvě je ústava z roku 1938 velmi idealizována.

Seimas), který ji musí vyslovit důvěru, přičemž tuto důvěru si musí předseda vlády se svou vládou i pro každého ze svých ministrů stále udržovat. V souladu s čl. 84 litevské ústavy lze konstatovat, že prezident republiky je aktivním tvůrcem litevské zahraniční politiky, neboť dle předmětného článku řeší prezident republiky základní otázky zahraniční politiky a až společně s vládou zahraniční politiku skutečně provádí. Ve vztahu k moci výkonné prezident republiky jmenuje (a odvolává), po předchozím souhlasu litevského parlamentu, předsedu vlády a pověřuje jej sestavení vlády, kterou následně ještě jako celek prezident republiky potvrzuje. Prezident republiky je v případě ústavního systému Litvy, což je u poloprezidentstkého systému samozřejmě očekávatelné, volen v přímých volbách na funkční období pěti let, přičemž může být zvolen prezidentem republiky pouze dvakrát za sebou. Prezidentem republiky se může stát pouze litevský státní občan starší 40 let, který je původem litevským státním občanem a v Litvě žil nejméně po dobu tří posledních let.

Zákonodárnou moc reprezentuje v litevském ústavním systému tzv. Seimas, který se skládá ze 141 svých členů, přičemž tito členové jsou voleni na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním na dobu čtyř let. Členem Seimas se může stát pouze státní občan Litvy, pokud ke dni volby dosáhl věku 25 let, přičemž musí mít v Litvě též trvalé bydliště. Mezi pravomoci litevského parlamentu patří obecně zákonodárné pravomoci, jako je projednávání a přijímání změn ústavy, zákonů, dále též vyhlašuje referenda a vyslovuje důvěru předsedovi vlády, přičemž nedůvěru lze vyslovit i jednotlivému ministrovi, kterou však ještě schvaluje prezident republiky. Ústavní soudnictví je v ústavním systému konstruováno podobně jako v České republice, Slovensku, Polsku, Rakousku nebo Německu tak, že Ústavní soud Litevské republiky je zcela oddělen od obecné soudní soustavy a je tvořen jedním specializovaným ústavním soudem, jedná se tedy o specializovaný koncentrovaný model ústavního soudnictví.

Zákon o Ústavním soudu Litevské republiky charakterizuje hlavní význam existence ústavního soudu jako záruku nadřazenosti Ústavy Litevské republiky v rámci právního systému, jakož i dodržování ústavně zaručených pravidel v rámci aplikace zákonů a zda jsou tyto zákony nebo akty prezidenta republiky v souladu s Ústavou Litevské republiky. Z dikce Ústavy Litevské republiky a

litevského zákona o ústavním soudu vyplývá, že ústavní soud je nezávislý, přičemž je vázán pouze toliko Ústavou Litevské republiky a zákonem o Ústavním soudu Litevské republiky. Vnitřní organizaci Ústavního soudu, pravidla chování ústavních soudců, kancelářský řád a jiná organizační pravidla dále ještě upravuje tzv. Jednací řád Ústavního soudu Litvy. Nezávislost je garantována například tím, že Ústavní soud Litvy má nárok na řádné finanční a materiálně-technické zabezpečení, budovy Ústavního soudu Litvy musí být v majetku státu a jeho pravomoci nesmí být nikterak omezovány ani při vyhlášení válečného stavu nebo stavu nouze. Každý soudce litevského ústavního soudu má dále ze zákona povinnost oznámit litevskému parlamentu jakýkoliv pokus o ovlivnění nezávislé činnosti litevského ústavního soudu.

Ústavní soud se skládá z 9 soudců, kteří jsou jmenováni na funkční období 9 let, přičemž každé tři roky dochází k obměně 1/3 soudců ústavního soudu. Soudcem Ústavního soudu Litvy se může stát pouze občan Litvy, který se těší dobré pověsti, má vysokoškolské vzdělání v oboru právo, ve kterém musí aktivně působit více než 10 let. Seimas (litevský parlament) jmenuje soudce ústavního soudu na základě návrhu prezidenta republiky, předsedy Nejvyššího soudu a předsedy Seimas (litevského parlamentu). Při nástupu do úřadu přísahají soudci Ústavního soudu Litevské republiky věrnost Litvě a její ústavě.

Ústavní soud přezkoumává a rozhoduje, zda zákony republiky Litva a jiné právní akty litevského parlamentu jsou v rozporu s Ústavou Litevské republiky. Ústavní soud rovněž přezkoumává, zda jsou v rozporu se zákonem nebo ústavou právní akty prezidenta republiky, právní akty vlády, dále Ústavní soud vydává svá stanoviska k tomu, zda během voleb prezidenta republiky nebo členů litevského parlamentu došlo k porušení volebního zákona, zda zdravotní stav nebrání prezidentu republiky k dalšímu výkonu jeho úřadu, zda jsou mezinárodní smlouvy Litvy v souladu s ústavou a též zda jednání prezidenta republiky, členů Seimu nebo jiných obdobných úřadů, je v rozporu s ústavou.

2. PREZIDENT ČESKÉ REPUBLIKY JAKO HLAVA STÁTU

Není v zásadě sporu o tom, že prezident republiky má v politickém i ústavním systému České republiky zcela mimořádné postavení, které je dáno tradičním pojetím tohoto ústavního orgánu, jehož kořeny sahají až do období tzv. První republiky. Zakladatel tradice silného prezidenta byl první prezident Československa T. G. Masaryk, který sílu svého prezidentského úřadu také čerpal z Rakousko-Uherského monarchistického pojetí hlavy státu. Na této tradici vědomě "parazitovala" i Komunistická strana Československa. J. Kysela však k výše uvedenému dále upozorňuje, že třeba mít na paměti, že ústavní postavení prezidenta republika v rámci ústavního systému České republiky není s faktickou rolí prezidenta zcela identická. Prezident republiky tak může díky své osobnosti značně přesahovat rámec, který mu stanovuje ústavní systém, což platí i naopak.⁵⁸ Faktické postavení prezidenta republiky je tak velice zajímavým právním, politologickým, ale i sociologickým fenoménem. Prezident republiky se tedy již tradičně těší zvláštní důvěře veřejnosti, která se projevuje například právním řádem nevyžadovaným vyvěšováním oficiálních portrétů prezidenta republiky ve školách.⁵⁹

2.1 Prezident republiky, jeho postavení a působnost v historickém vývoji

2.1.1 Prozatímní ústava

Druhé ústavní provizorium, jak se jinak Prozatímní ústava nazývá,⁶⁰ koncipovalo, ve svém prvním znění před dvěma zásadními novelami, vládu

⁵⁸ KYSELA, Jan. Prezident republiky v Ústavním systému ČR - perspektiva ústavněprávní. In: NOVÁK, Miroslav.; BRUNCLÍK, Miloš (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 235 a násl.

⁵⁹ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 437.

⁶⁰ Prvním ústavním provizoriem se rozumí tzv. recepční zákon (tj. zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého). Recepční zákon se ústavním provizoriem nazývá, neb se v případě recepčního zákona jednalo o akt nikoli deklarativní, ale o akt konstitutivní, jak se může zdát.

výhradně jako vládu parlamentního typu,⁶¹ tedy vládu odpovědnou zásadně Národnímu shromáždění.⁶² Předsedu a členy vlády volilo podle této Prozatímní ústavy Národní shromáždění, vláda ze sebe volila pouze náměstka předsedy vlády. Vliv prezidenta podle této úpravy na sestavování vlády byl tedy dle této úpravy minimální. Proč tomu takto bylo, je samozřejmě logické. Po mnoha staletích vlády silného neoblíbeného monarchy zde nebyla potřeba a všeobecná vůle mít silného prezidenta, proto se tedy přikročilo k úpravě prezidenta jako velmi slabého⁶³ a z hlediska ústavněprávního a státovědného téměř až k čisté formě parlamentní republiky. Z hlediska ústavněprávního vývoje našeho státu není Prozatímní ústava zdaleka tak významným ústavněprávním ideovým východiskem, jako je následná ústavní úprava Ústavy 1920. Z tohoto důvodu se nebudu této úpravě zevrubně věnovat, podrobněji pouze v částech, které jsou použitelné v rámci historického výkladu k úpravě dnešní, zejména ve vývojových tendencích ústavního orgánu prezidenta republiky.

Druhé ústavní provizorium prošlo dvěma novelami a to zákonem č. 138/1919 Sb. z. a n., a zákonem č. 271/1919 Sb. z. a n., kterými se mění zákon o Prozatímní ústavě.⁶⁴ K těmto novelizacím se přikročilo ze dvou důvodů. Prvním důvodem bylo odstranění neúměrně malého počtu poslanců ze Slovenska⁶⁵ a důvodem druhým, pro účely této práce mnohem zajímavějším, bylo přání T. G. Masaryka mít určitý vliv na sestavování vlády,⁶⁶ resp. na celkové posílení jeho pravomocí.⁶⁷ Však právě vliv prezidenta na vládu jako takovou byl pro

⁶¹ GRONSKÝ, Jan. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. 1914-1945.* Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005, s. 53.

⁶² § 16 druhého ústavního provizoria

⁶³ Až snad s výjimkou omezeného práva veta podle § 11 Prozatímní ústavy.

⁶⁴ Ze dne 23.května 1919.

⁶⁵ GRONSKÝ, Jan. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. 1914-1945.* Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005, s. 53.

⁶⁶ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident a jmenování vlády. In: *Blog Zdeňka Koudelky* (online). 5.12.2013 (cit. 24.2.2014). Dostupné z: <<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/zdenek-koudelka.php?itemid=21780>>.

⁶⁷ PAVLÍČEK, Václav. Ústavní listina a československá státní idea. In: *Československá ústava 1920. Devadesát let poté.* Marek Loužek (ed.), Příbram: CEP, 2010, s. 39.

T.G.Masaryka klíčový.⁶⁸ Došlo tedy k výraznému posílení pravomocí a tedy i vlivu prezidenta republiky, nejen na sestavování vlády.⁶⁹ Po této novele byl prezident chápán jako třetí státní orgán, tedy jako třetí orgán k Národnímu shromáždění, moci výkonné a vládní.⁷⁰ Právní nauka chápala postavení prezidenta podle prvního znění Prozatímní ústavy jako „neústrojně“ a naprosto nevhodné.⁷¹

Než přikročím k hodnocení a právnímu posouzení postavení prezidenta a jeho vztahu k vládě (resp. jejímu sestavování) je nutné odpovědět na jednu otázku, a to proč T.G.Masaryk nevyužil již dříve svého nezpochybnitelného vlivu a nebyly pravomoci prezidenta silnější již v prvním znění? Je nutno si uvědomit, že Prozatímní ústava byla vyhlášena ve sbírce zákonů dne 14.11.1918, téhož dne proběhla i volba T.G.Masaryka, ovšem v jeho nepřítomnosti – ze Švýcarska dorazil až 20.12.1918.⁷² Je tedy více než pravděpodobné, že T.G.Masaryk byl volen podle ústavy, jejíž přesný obsah ve skutečnosti vůbec neznal. Traduje se jeho výrok po příjezdu do Československa a po prvním přečtení nové ústavní úpravy, který zněl: „*Tož to ne.*“⁷³ Tento výrok nepotřebuje podle mého názoru žádný další související komentář a již tehdy predestíral Masarykovo chápání svého úřadu prezidenta. Na druhou stranu však nelze Masarykovu snahu chápat tak, že by T. G. Masaryk určitých způsobem „toužil“ po moci ve svém úřadu, jen nepovažoval za správné, aby ve státě fungoval tzv. čistý parlamentarismus a prezident by tudíž neměl na konstituování vlády žádný nebo téměř žádný vliv, o čemž se vyjádřil již například ve svém cyklu přednášek *Praktická filozofie na základě sociologickém* v akademickém roce 1884/1885 na Pražské univerzitě.⁷⁴

⁶⁸ BÁRTA, Jan. Pravomoci prezidenta v československé ústavě. In: *Československá ústava 1920. Devadesát let poté.* Marek Loužek (ed.), Příbram: CEP, 2010, s. 89.

⁶⁹ Prezident republiky začal např. pověřovat velvyslance, požíval silnějšího práva veta či byl nadán určitou kvazilegislativní pravomocí ve formě tzv. opatření podle § 10 b) Prozatímní ústavy ve znění podle novely ze dne 23.května 1919.

⁷⁰ WEYR, František. *Československé právo ústavní.* Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 189.

⁷¹ Tamtéž, s. 205.

⁷² BÁRTA, Jan. Pravomoci prezidenta v československé ústavě. In: *Československá ústava 1920. Devadesát let poté.* Marek Loužek (ed.), Příbram: CEP, 2010, s. 88.

⁷³ PEROUTKA, František. *Budování státu.* Praha: Lidové noviny, 1991, s. 163.

⁷⁴ MASARYK, Tomáš. *Univerzitní přednášky I. Praktická filozofie na základě sociologie. Etika.* Praha: Ústav T.G.Masaryka, o.p.s., 2012, s. 188-193.

Ve svých pamětech rovněž zdůrazňuje, že před vznikem státu o svém prezidentství vůbec nepřemýšlel a chápal institut prezidenta v Československu jako určitý nutný zbytek monarchismu a projev monarchistické myšlenky a tradice royalismu, ke kterému má však národ velmi silný, pozitivní i negativní, vztah. Pokud T. G. Masaryk uvažoval o nejvhodnější formě prezidentství, vyzdvihoval zejména vzor prezidenta USA, dále pak Francie, ale také císařské Německo, tedy ty ústavní systémy se zásadní úlohou osoby prezidenta.⁷⁵

Pokud jde tedy o samotný vztah prezidenta a vlády podle výše zmíněné novely druhého ústavního provizoria (dále jen „druhé provizorium“), dle § 10 a) druhého provizoria měl prezident právo být přítomen a předsedat schůzím vlády, dožadovat se od vlády či jejich jednotlivých členů písemných zprávy o každé věci, která náležela do působnosti dotčeného člena vlády, dále §14 ve spojení §18 druhého provizoria dává prezidentu republiky pravomoc jmenovat⁷⁶ a odvolávat členy vlády (včetně jejího předsedy), přičemž pověřování ministra řízením určitého rezortu bylo možno jen na návrh předsedy vlády. Ve vztahu k současné úpravě, je úprava podle druhého provizoria ve vztahu jmenování vlády a pověřování jejich členů, z hlediska systémového, téměř totožná. Druhé ústavní provizorium bylo následně nahrazeno tzv. Ústavní listinou Československé republiky z roku 1920.⁷⁷

2.1.2 Vrchol československé ústavnosti - Ústava 1920

Za vrchol československé ústavnosti je tradičně považována Ústava z roku 1920⁷⁸ (přesněji tedy ústavní zákon č. 121/1920 Sb., ze dne 29. února 1920), jinak známá také jako Ústavní listina. Úpravu týkající se prezidenta republiky nalezneme v hlavě třetí Ústavy 1920, která pojednává o moci vládní a výkonné (tj.

⁷⁵ MASARYK, Tomáš. *Světová revoluce*. Praha: Orbis, 1933, s. 575 - 577.

⁷⁶ Důvodová zpráva k novele Prozatímní ústavy toto vysvětluje jako logickou úpravu po vzoru Francie, kdy by se více uplatnila dělba moci mezi mocí zákonodárnou a nařizovací a výkonnou, neboť při jmenování vlády (předsedy a jejich členů) prezidentem zamezuje ministři „být pouhým zmocněncem parlamentu.“

⁷⁷ Tedy zákon č. 121/1920 Sb. z. a n. ze dne 29. února 1920.

⁷⁸ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státní věda. II. díl*. Praha: Linde a.s., 2008, str. 53.

§§ 55 - 93 Ústavy 1920). Ačkoliv je československá Ústava 1920 pokládána za jedinou a definitivní ústavu, je již třetí ústavní úpravou po tzv. recepční normě, tj. zákon č. 11/1918 Sb. z. a n. z 28. října 1918 a Prozatímní ústavě, o které jsem podrobněji pojednával v předchozí podkapitole. Jak jsem již uvedl výše, je nesporné, že silně ovlivnila i další ústavní historii našeho státu a to včetně současné ústavní úpravy v rámci úst. zák. č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky.⁷⁹

Hlava třetí (§§ 55 - 93) Ústavy 1920 upravuje moc vládní a výkonnou. Vyjma § 55⁸⁰ Ústavy 1920 je Hlava třetí systematicky rozdělena na tři dílčí části této hlavy - prezident republiky, vláda a ministerstva a nižší správní úřady. Ústava 1920 považovala prezidenta republiky za orgán vládní a výkonný,⁸¹ a to i přestože se právní (ústavní) postavení prezidenta republiky, zejména s přihlédnutím k jeho kompetencím, nezměnilo od ústavní úpravy v rámci Prozatímní ústavy, která nepovažovala prezidenta republiky jako součást výkonné a vládní moci. Prozatímní ústava tedy nepovažovala prezidenta republiky jako součást vládní a výkonné moci, avšak jako samostatný třetí státní (ústavní) orgán vedle Národního shromáždění a moci výkonné a nařizovací. Prezident republiky podle ústavní úpravy v rámci Prozatímní ústavy byl explicitně označen jako hlava státu,⁸² přičemž prvorepubliková právní věda byla ve shodě na tom, že označení prezidenta republiky jako hlavy státu je pouze označení toliko dekorativní, bez jakýchkoliv konkrétních právních důsledků.⁸³ Ústava 1920 označuje sice též prezidenta republiky jako hlavu státu,⁸⁴ avšak činí to jen jaksi mimochodem a neužívá ustáleného pojmoslovného označení *hlava státu*, na rozdíl od Prozatímní ústavy.

⁷⁹ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 72.

⁸⁰ *Narižení vydávati lze jen ku provedení určitého zákona a v jeho mezích.*

⁸¹ WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Brno: Melantrich a.s., 1937, s. 189.

⁸² Srov. ust. § 7 Prozatímní ústavy: „*Hlavou státu je prezident republiky, kterého volí Národní shromáždění.*“

⁸³ WEYR, František. *Soustava Československého práva státního*. Praha: Fr. Borový, 1924, s. 231.

⁸⁴ Srov. ust. § 2 Ústavy 1920: „*Stát československý jest demokratická republika, jejíž hlavou je volený prezident.*“

Pravomoci prezidenta republiky byly zakotvené zejména v ust. § 64 Ústavy 1920. Dle tohoto ustanovení prezident republiky zastupoval stát navenek, přijímal a pověřoval velvyslance, vyhlášoval válečný stav, vypovídal válku, byl oprávněn předkládat Národnímu shromáždění mír k vyslovení souhlasu, byl oprávněn svolat, odročovat a rozpouštět Národního shromáždění, rovněž prohlašovat zasedání jednotlivých sněmoven za ukončené, byl oprávněn užít práva veta k zákonům, schválené zákony podepisovat a vracet je s poznámkami, podat zprávu a navrhnout opatření Národnímu shromáždění s ohledem na stav republiky, jmenovat profesory, soudce a státní úředníky, udělovat dary, pense, byl vrchní velitelem branné moci, uděloval milosti a konečně ve vztahu k vládě, dle odst. 7 předmětného ustanovení, jmenoval a propouštěl ministry a stanovoval jejich počet. Výčet prezidentových pravomocí však § 64 Ústavy 1920 nevynechává zcela taxativně, nicméně je základem ostatních pravomocí. Tedy například ve vztahu k vládě § 72 Ústavy 1920 stanovuje, že právě prezident republiky určoval, který z členů vlády řídí jednotlivá ministerstva nebo dle § 83 měl právo prezident republiky zvat vládu nebo její jednotlivé členy k poradě. O vztahu prezidenta a vlády, jakož i o jednotlivých pravomocích prezidenta ve vztahu k vládě a k procedurálnímu sestavování vlády níže v dílčí podkapitole.

2.2 Přímou volený prezident České republiky jako *pouvoir neutre*?

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) vychází z tradičního státoprávního pojetí tripartice moci tak, že systematicky vyděluje do zvláštních hlav Ústav moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, přičemž dále z této tripartice moci vyděluje zvláštní ústavní orgány, kterými je Česká národní banka a Nejvyšší kontrolní úřad. Obdobně jako ústava Slovenska,⁸⁵ naše Ústava systematicky zařazuje ústavní orgán prezidenta republiky společně s vládou do společné hlavy, která upravuje výkonnou moc. Důvody k takové

⁸⁵ Ústava Slovenské republiky taktéž systematicky zařazuje prezidenta republiky a vládu do společné (šesté) hlavy, která upravuje výkonnou moc. Na rozdíl však od Ústavy České republiky, slovenská ústava dále dělí svou šestou hlavu, která tedy jak bylo již řečeno, upravuje společně v dané hlavě prezidenta republiky a vládu, do oddílů, přičemž první oddíl šesté hlavy slovenské ústavy je věnován ústavní úpravě prezidenta Slovenské republiky. Podrobněji k ústavní úpravě slovenského prezidenta republiky srov. čl. 101 a násl. slovenské ústavy.

systematické Ústavy i k systematickému zařazení jsou zejména historické, neboť systematická Ústava odpovídá struktuře Ústavy 1920.

Ústava tedy konstituuje pojetí dualismu výkonné moci se zřejmou návazností na ústavní úpravu v rámci Ústavy 1920, která sloužila jako vzorové, nikoliv však jediné, ideové východisko současné ústavní úpravy. V souladu s čl. 2, odst. 3 Ústavy a čl. 2, odst. 2 Listiny základních práv a svobod je prezident oprávněn činit pouze to, co mu ústavní pořádek či zákon výslovně svěřil, na rozdíl od vlády, která činí vše ostatní z okruhu věcí, které náleží do moci výkonné, samozřejmě s naplněním nutného předpokladu, kterým je implicitní podmíněnost existence takovéto pravomoci v rámci právního řádu České republiky. Prezident republiky má tedy vždy taxativní výčet pravomocí, od kterých se odvíjí jeho celková úloha a postavení v ústavním systému České republiky. Zde je tedy tzv. *dualistická koncepce moci výkonné* konstituována se zřejmou návazností na úpravu podle Ústavy 1920, resp. poslední věty § 64, jež stanovoval, že *veškerá moc vládní a výkonná, pokud ústavní listinou nebo zákony Československé republiky vydanými po 15. listopadu 1918 není a nebude výslovně vyhrazena prezidentovi republiky, přísluší vládě.*⁸⁶

V právní vědě ústavního práva je však hojně traktována otázka, zda-li toto společné systematické zařazení prezidenta republiky do výkonné moci společně s vládou bylo šťastné a co lze z tohoto společného zařazení vyvozovat v rámci ústavní aplikační praxe. Uvážím-li, že podle čl. 54 Ústavy je prezident republiky hlava státu, systematicky je součástí systému výkonné moci, jehož nejvyšším představitelem přesto není prezident republiky jako hlava státu, ale vláda jako taková. Z. Koudełka již v roce 1999 upozorňoval, že toto společné systematické zařazení prezidenta republiky a vlády do společné hlavy vede k interpretačním neshodám ve vztahu těchto dvou ústavních orgánů, přičemž tyto interpretační neshody ožívají většinou tehdy, jsou-li aktuální vztahy prezidenta republiky a předsedy vlády napjaté.⁸⁶

Podle V. Jiráskové je však v parlamentních republikánských demokratických modelech formy vlády běžné, že prezident republiky bývá

⁸⁶ KOUDELKA, Zdeněk. Změny postavení prezidenta na Slovensku a v Čechách, na Moravě a Slezsku. In: DANČÁK, Břetislav.; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 1999, s. 229 a násl.

systematicky s ohledem na rozsah jeho pravomocí začleňován do výkonné moci, to však nemění nic na koncepci těchto tradičních parlamentních demokratických republik, kde hlava státu plní spíše úlohu neutrálního ústavního orgánu. Z pohledu ústavních systémů parlamentních republik je tak prezident republiky považován za garanta ústavy a arbitra řešení ústavních konfliktů.⁸⁷ P. Holländer však oponuje, že se ve státovědě v zásadě zformovaly dvě různé koncepce chápání hlavy státu v parlamentní demokratické republice, přičemž první přístup zařazuje hlavu státu (prezidenta republiky) do oblasti moci výkonné, druhá ji považuje za zcela samostatný ústavní orgán svého druhu (*sui generis*), jehož úlohou je nápomoc při řešení ústavních a politických sporů. Česká republika a její prezident republiky dle koncepce P. Holländera je tedy řešením prvním, tedy že tím, že je prezident republiky systematicky, i skladbou pravomocí, zařazen do oblasti moci výkonné, není pouhým moderátorem politických a ústavních sporů.⁸⁸

Při vývoji moderních parlamentních republik, který jsem v obecnostech popsal v 1. kapitole této rigorózní práce, jsou v zásadě rozlišovány dvě vývojové tendence při přechodu z monarchistického systému vlády na model vlády demokratických parlamentních republik. První vývojová tendence představuje určitou demokratizaci monarchie (panovníka), který je nahrazen přímo voleným prezidentem v prezidentské formě vlády.⁸⁹ Připomínám zde ještě jednou názor H. Kelsena, který k této demokratizaci panovníka poznamenává, že *je to přímo ironie, když republika, jako jsou Spojené státy americké, přijímá s vírou dogma o dělení moci a žene je právě ve jménu demokracie do krajností. Postavení prezidenta Spojených států je ovšem vědomě děláno podle postavení anglického krále.*⁹⁰ K tomu v podstatě shodný názor J. Hoetzela k poloprezidentským republikám tak, že *„francouzští právníci srovnávají francouzského presidenta a anglickým králem, protože ústavní zákony svěřily mu kompetence, jež*

⁸⁷ JIRÁSKOVÁ, Věra. Hlava státu. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 275 a násl.

⁸⁸ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 382 - 383.

⁸⁹ CLOAKEY, John. Úloha hlavy státu v současné politice. *Politologická revue*, 1998, č. 1, s. 29 - 30.

⁹⁰ KELSEN, Hans. *O podstatě a hodnotě demokracie*. Praha: Orbis, 1933, s. 71 - 73.

v monarchii patří obyčejně králi.⁹¹ Druhou možnou cestou vývoje byl vznik parlamentních demokratických republik, které konstruují ústavní orgán prezidenta republiky, jako čtvrtou neutrální moc v daném ústavním systému. Jelikož je prezident republiky v českém ústavním systému systematicky zařazen do hlavy, která upravuje moc výkonnou, vede tento fakt celou řadu vědců ústavního práva k závěru, že je její součástí a umožňuje tak prezidentu republiky, aby byl aktivním samostatným rozhodovatelem, nikoliv tedy jakousi čtvrtou neutrální mocí v rámci českého ústavního systému.

Kolektiv autorů kolem V. Pavlíčka vychází z toho, že Česká republika je bez pochyby ústavním systémem s parlamentní formou vlády a z tohoto důvodu je nejpodstatnější pro charakteristiku postavení prezidenta republika zejména ust. čl. 54, odst. 1 Ústavy, tedy že prezident republiky je hlavou státu. Vedení tímto prizmatem, že tedy dle Ústavy je prezident republiky hlavou státu v ústavních poměrech parlamentní demokratické republiky, jsou toho názoru, že prezident České republiky má být stabilizačním prvkem v ústavním systému, měl by zastávat ingerující funkci vůči všem ostatním ústavním orgánům a má být formálním představitelem státu uvnitř i navenek.⁹² To, že je prezident republiky jako hlava státu v demokratické parlamentní republice systematicky zařazen do moci výkonné, je výsledkem historické tradice a inspirace ústavními poměry založenými Ústavou 1920, kdy byl prezident republiky součástí vládní a výkonné moci⁹³ jako její reprezentant, což bylo vyjádřeno i tím, že prezident republiky mohl vládě předsedat. Postavení prezidenta republiky je tedy odlišné.

Z. Koudelka je zastáncem politicky a ústavně aktivního prezidenta republiky, nikoliv tedy prezidenta, jako garančního a stabilizačního prvku v ústavním systému. Dle názoru Z. Koudelky naše Ústava nezná pojem politicky neutrálního prezidenta, neboť prezident České republiky může být například členem politické strany a Ústava mu nestaví jakékoliv omezení v tom být politicky velmi aktivní. Dalším argument Z. Koudelky je, že ústavní systém České

⁹¹ HOETZEL, Jiří. *Prezident republiky. Věstník ministerstva vnitra Republiky Československé*, 1919, č. 3 - 4, s. 55.

⁹² PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 832 - 834.

⁹³ F. Weyr zcela explicitně uvádí, že „*Ústavní listina považuje, prezidenta republiky za orgán vládní a výkonný.*“ Podrobněji srov. WEYR, František. *Soustava Československého práva státního*. Praha: Fr. Borový, 1924, s. 230.

republiky není vystavěn pouze na jednoduché triádě dělby moci, tj. pouhém prostém obecném dělení na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, ale v rámci z těchto jednotlivých složek moci, existuje vždy určitá vnitřní dualita jednotlivých ústavních orgánů. V rámci moci zákonodárné dualitu představují obě komory Parlamentu České republiky, tedy Poslanecká sněmovna a Senát, v moci soudní vidí Z. Koudelka dualitu ústavního soudnictví a obecného soudnictví, které je dále představováno Nejvyšším soudem a Nejvyšším správním soudem. A stejná dualita jako u moci zákonodárné a moci soudní, je i v moci výkonné, kde je představuje Vláda České republiky na straně jedné a prezident republiky na straně druhé. S názorem Z. Koudelky se v zásadě ztotožňuje T. Herc, který zcela explicitně, bez jakýchkoliv pochybností, zařazuje prezidenta republiky do moci výkonné, jako jednoho z orgánů této moci, neboť je výkonná moc koncipována právě na systému duality. T. Herc se však do podrobnější argumentace bohužel již nepouští.⁹⁴ Komentář kolektivu kolem K. Klímy se zcela jistě ve svém právním názoru nevymezuje v této otázce, zřejmě však prezidenta republiky zařazuje, avšak s velkou opatrností, do moci výkonné jako jednoho z orgánů této moci, přičemž tak dovozuje toliko pouze z mocenské duality výkonné moci, kdy některé pravomoci patřící do moci výkonné, vykonává prezident republiky. Obširnější argumentaci však komentář bohužel nepřináší.⁹⁵

J. Wintř konstantně charakterizuje prezidenta republiky jako reprezentanta státu, garanta řádu a moderátora politických sporů.⁹⁶ Základním východiskem pro jeho interpretaci ústavního systému České republiky a úlohy prezidenta republiky v tomto systému je předpoklad, že Česká republika je parlamentní demokratickou republikou, nikoliv republikou s poloprezidentským systémem vlády. Hlava státu v parlamentní demokratické republice není předurčena k provádění vlastní politiky v rámci systému, ale je pouze skutečným reprezentantem státu, garantem

⁹⁴ T. Herc In: RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 531 - 532.

⁹⁵ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 434 - 435.

⁹⁶ WINTR, Jan. Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 24 - 33.

řádu a moderátorem politických sporů. Míra prezidentova aktivismu je pak do jisté míry závislá na typu pravomoci, kterou vykonává.

Bohužel, ani judikatura Ústavního soudu ČR v této problematice není jednotná, neboť Ústavní soud ČR se k této otázce vyslovil pouze dvěma vzájemně si odporujícími nálezy a to nálezem Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.6.2001 a nálezem Pl. ÚS 18/06 ze dne 11.7.2006. Pro úplnost dodávám, že předmětné citované nálezy byly Ústavním soudem vyhlášeny v ústavních poměrech nepřímé volby hlavy státu, což bude pro další zkoumání velmi podstatné. Nálezem Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.6.2001 rozhodoval Ústavní soud ČR spor o kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB. V tomto významném nálezu charakterizoval rozhodování prezidenta republiky při výkonu pravomoci jmenování členů bankovní rady České národní banky tak, že takovéto jmenování členů bankovní rady je prováděno *nadstranickým prezidentem* a to bez přímé vazby na vládu, ačkoliv může být složení bankovní rady České národní banky s vládou konzultováno. Jmenování členů bankovní rady České národní banky právě *nadstranickým prezidentem* bez přímé Ústavou předpokládané ingerence vlády, je jednou ze součástí záruk nezávislosti České národní banky, která je samostatným ústavním orgánem, jejíž nezávislost na jiných složkách ústavního systému je i mimo jiné vyjádřena tím, že jí upravuje zvláštní hlava v Ústavě. Jak však poukazuje M. Antoš, nelze v případě tohoto nálezu přehlédnout fakt, že závěr Ústavního soudu, v případě jmenování členů bankovní rady, byl předmětem nesouhlasů velmi početné menšiny⁹⁷ disentujících soudců Ústavního soudu ČR.⁹⁸

Společné stanovisko disentujících soudců V. Güttlera, M. Holečka, I. Janů, Z. Kesslera a J. Malenovského, kteří se ve svém společném disentu k výroku nálezu v předmětné věci vymezili také do podstaty nezávislosti České národní banky, která má být mimo jiné garantována jmenováním členů bankovní rady

⁹⁷ Disentní stanovisko k nálezu Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.6.2001 podali soudci Ústavního soudu ČR P. Holländer a V. Kůrka, co do odůvodnění nálezu, a soudci Ústavního soudu ČR V. Güttler, M. Holeček, I. Janů, Z. Kessler a J. Malenovský k výroku předmětného nálezu Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.6.2001.

⁹⁸ ANTOŠ, Marek. *Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby*. In: *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012, s. 30.

České národní banky *nadstranickým prezidentem*.⁹⁹ Disentující soudci Ústavního soudu ČR vyjadřují rozhodný nesouhlas s pojetím garance nezávislosti, kterou má být nadstranický prezident. Uvádí, že *„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. Zákonodárny sbor je "stranickým" orgánem. Stěží 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.“* Nezávislost, dle názoru disentujících soudců, má spočívat na jiném základě, než je nadstranický prezident jmenovaný stranickým Parlamentem. Tím správným základem, který garantuje skutečnou a funkční nezávislost České národní banky, má být důsledně dodržovaný systém brzd a rovnovah tak, jak je konstruuje ústavní systém České republiky prostřednictvím své Ústavy. M. Antoš označil předmětné disentní stanovisko k výroku předmětného nálezu pěti soudců Ústavního soudu ČR V. Güttlera, M. Holečka, I. Janů, Z. Kesslera a J. Malenovského jako velmi přesvědčivé, co do své argumentace.¹⁰⁰ Dle mého názoru tato argumentace disentujících soudů není rozhodně přesvědčivá a v poměrech přímé volby prezidenta republiky, která byla do ústavního systému České republiky zavedena ústavním zákonem č. 71/2012 Sb., dále použitelná. Jádrem argumentace o nemožnosti existence nadstranického prezidenta republiky je skutečnost, že *prezidenta republiky volí podle Ústavy Parlament. Zákonodárny sbor je "stranickým" orgánem. Stěží lze proto bez dalšího dospět k přesvědčení, že výsledkem jeho volby pravidelně bude "nadstranický" prezident. Stricto sensu a contrario by se dalo říct, že je-li již v souladu s ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. prezident volen přímou volbou, měl by být samotný způsob jeho volby dostatečnou zárukou jeho nezávislosti na "stranickém" Parlamentu, přičemž o dopadu přímé volby hlavu státu bude podrobněji pojednáno níže. Jelikož je tedy předmětný dissent V. Güttlera,*

⁹⁹ „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 zabrání jakékoli ingerenci ze strany politicky profilované vlády.“

¹⁰⁰ ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. In: *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012, s. 30.

M. Holečka, I. Janů, Z. Kesslera a J. Malenovského s ohledem na výše uvedené již nepoužitelný, neboť se jádro argumentace opíralo o skutečnost nepřímé volby hlavy státu, nezbyvá než se ztotožnit s názorem nálezu Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.6.2001, že prezident republiky sehrává v ústavním systému úlohu neutrálního ústavního orgánu, jako s nálezem, který je vzhledem k nepoužitelnosti argumentace disentujících soudců, zcela přesvědčivým.

Druhým předmětným nálezem, který se zabývá problematikou postavení prezidenta republiky v rámci ústavního systému České republiky, je nález Pl. ÚS 18/06 ze dne 11.7.2006 o odvolávání funkcionářů obecných soudů orgány moci výkonné - souvislost s kauzou odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu I. Brožové. V tomto nálezem Ústavní soud pokládá prezidenta republiky, jako součást moci výkonné.¹⁰¹ K tomuto nálezem je však nutno uvést, že ani samotný nález, ani disentní stanoviska jednotlivých soudců Ústavního soudu ČR, se problematikou postavení a úlohy prezidenta České republiky obsírněji nezabývají, proto dle mého názoru není tento nález natolik přesvědčivý a uplatnitelný do té míry, aby mohl být brán jako konkurent výše uvedeného nálezu Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.6.2001 ve věci sporu o kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB. Prezident republiky je tak nálezem Pl. ÚS 18/06 ze dne 11.7.2006 zařazován do výkonné moci zcela automaticky, bez jakéhokoliv přesvědčivého zdůvodnění. Určité spektrum právní vědy však považuje tento judikát, jako *de facto* opuštění právního názoru Ústavního soudu ČR, který vyjádřil v prvním ze zmiňovaných nálezů, tj. Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.6.2001.

L. Vyhnálek vychází, v návaznosti na nález Pl. ÚS 18/06 ze dne 11.7.2006, již ze samotného systematického uspořádání Ústavy, která řadí prezidenta republiky do hlavy třetí s názvem „Moc výkonná“. Deklaruje, že charakterizovat prezidenta republiky jako součást výkonné moci, je jediné možné interpretační

¹⁰¹ „...v současné Ústavě pak v čl. 82 odst. 3, podle kterého funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena parlamentu ani s jakoukoli funkcí veřejné správy. Princip nezávislosti soudu má tedy v tomto směru, jak již uvedeno, **nepodmíněnou povahu vylučující možnost ingerence výkonné moci**....Předseda Nejvyššího soudu je jmenován prezidentem republiky na základě čl. 62 písm. f) Ústavy, tedy na základě jeho autonomní pravomoci nezávislé na kontrasignaci vlády. V tomto oddělení jmenování předsedy vrcholného orgánu soudní soustavy od politicky profilované vlády je nutno spatřovat prvek oddělení (a tím i nezávislosti) moci soudní. Nutno však podotknout, že v jiných systémech dochází k absolutní separaci moci soudní a výkonné, kdy žádný orgán moci výkonné předsedu nejvyššího soudu nejmenuje a moc výkonná plní především roli konzultativní, případně navrhuje kandidáty.“

východisko. Systematické zařazení prezidenta republiky však dle L. Vyhnálka není jediným argumentem, kterým došel k závěru, že je jediným správným interpretačním východiskem zařadit prezidenta do soustavy moci výkonné. Vychází též z povahy jeho pravomocí, které prezident vykonává a též z dikce čl. 2, odst. 1 Ústavy,¹⁰² který stanovuje, že *lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní*, přičemž z této soustavy klasické tripartice dělby moci záměrně vyděluje pouze Českou národní banku a Nejvyšší kontrolní úřad, což však dovozuje povahou postavení těchto dvou nezávislých ústavních orgánů. Dle mého názoru L. Vyhnálek vychází ze zcela mylných premis, které ho následně vedou k závěru, že prezident republiky, je zcela jistě součástí moci výkonné. Za prvé vychází zejména z výše citovaného a představeného nálezu Pl. ÚS 18/06 ze dne 11.7.2006, který se však nevypořádal z předchozím nálezem,¹⁰³ jež označil prezidenta republiky explicitně a argumentačně velmi obratně jako nezávislý ústavní orgán, a proto jej nelze považovat jako nález, který předchozí nález překonával. Tyto dva nálezy lze hodnotit pouze tak, ačkoliv jsem zastáncem právního názoru v nálezu Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.6.2001, že představují rozpor v judikatuře Ústavního soudu ČR. Zde bych znovu odkázal na právní názor V. Jiráskové, podle které je v parlamentních formách vlády zcela běžné, že prezident republiky bývá systematicky zařazován do výkonné moci, to však nemění nic na koncepci těchto tradičních parlamentních republik, kde hlava státu plní spíše úlohu neutrálního ústavního orgánu.¹⁰⁴ Posledním z argumentů je dikce čl. 2, odst. 1 Ústavy, která zakotvuje klasickou tripartici moci výkonné, ze které je, s ohledem na ústavní postavení, vyčleněna Česká národní banka a Nejvyšší kontrolní úřad. Jelikož L. Vyhnálek z tohoto vyčlenění České národní banky a Nejvyšší kontrolní úřadu vychází jako základní východisko jejich ústavního zakotvení, lze stejně tak dobře argumentovat ústavním postavením prezidenta republiky, které lze

¹⁰² L. Vyhnálek sice uvádí čl. 2, odst. 2 Ústavy, nicméně vzhledem k citaci čl. 2, odst. 1 Ústavy považují uvedení čl. 2, odst. 2 Ústavy za překlep.

¹⁰³ Tj. Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.6.2001.

¹⁰⁴ JIRÁSKOVÁ, Věra. Hlava státu. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014., s. 275 a násl.

rozhodně interpretovat tak, že se jedná o zcela nezávislý neutrální ústavní orgán v rámci ústavního systému České republiky založeným Ústavou.¹⁰⁵

Dle mého názoru nelze považovat tuto otázku za uzavřenou, zejména co do hodnocení, zda-li zavedení prvku přímé volby hlavy státu do ústavního systému České republiky znamenalo posun v této problematice. Dle mého názoru se však jedná o zcela cizí prvek v parlamentním systému, před kterým varovala již prvorepubliková právní věda. J. Hoetzel odůvodnil zavedení nepřímé volby při přijetí Ústavy 1920 tak, že *tento postup se volil proto, že by při volbě lidem osoba presidentova se mohla státi - v našich poměrech - předmětem nepřijemných bojů*.¹⁰⁶ Před zavedením přímé volby prezidenta republiky se obvykle pro zavedení přímé volby argumentovalo větší nezávislostí na parlamentu a též vyšší demokratickou legitimitou; zdůrazněním nadstranickosti přímo zvoleného prezidenta republiky; dlouhodobým přáním občanů České republiky; dostatečným zdůvodněním samostatných pravomocí prezidenta republiky nebo též propojení nároku reprezentovat stát s vůlí suveréna tohoto státu.

Jak jsem již uvedl výše, jádrem argumentace disentujících soudců Ústavního soudu ČR nálezu Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.6.2001 o nemožnosti existence nadstranického prezidenta republiky je skutečnost, že *prezidenta republiky volí podle Ústavy Parlament. Zákonodárny sbor je "stranickým" orgánem. Stěží lze proto bez dalšího dospět k přesvědčení, že výsledkem jeho volby pravidelně bude "nadstranický" prezident*. Jak uvádí J. Kysela, problémem přímé volby a možného teoretického dopadu na koncept pojetí hlavy státu jako *pouvoir neutre*, je jeho zvýšená demokratická legitimita. K čemu má tedy prezident republiky tuto svojí demokratickou legitimitu skutečně využít?¹⁰⁷

Voliči, kteří prezidenta republiky v přímých volbách volí, do aktu volby projektují svá přání, u kterých se očekává, že je prezident republiky bude plnit a chce-li být prezident republiky být znovu zvolen po druhé, musí svůj program

¹⁰⁵ VYHNÁLEK, Ladislav. Postavení prezidenta republiky. Komentář k čl. 54 Ústavy. In: BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ.; Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 656 - 657.

¹⁰⁶ HOETZEL, Jiří. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha: Vlastním nákladem, 1928, s. 28 - 29.

¹⁰⁷ KYSELA, Jan. Přímá volba prezidenta republiky jako symptom krize legitimacy ústavního systému? In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 46 - 59.

daný voličům plnit. Pokud však opustíme prostředí České republiky, ve kterém první přímo volený prezident republiky M. Zeman horlivě interpretuje Ústavu ke svému prospěchu, může být přímo volený prezident Slovenska A. Kiska, který dle mého názoru, pochopil úlohu prezidenta republiky parlamentního systému vlády a užívá pravomoci danému ústavou v duchu neutrálního arbitra v rámci ústavního systému Slovenska. Konec konců i slovenská doktrína ústavního práva řešila a stále řeší otázku funkce a úlohy slovenského prezidenta v ústavním systému Slovenska. L. Cibulka například uvádí, že „*postavenie hlavy štátu je determinované formou vlády. Formu vlády z inštitucionálního hľadiska zjednodušeně definujeme ako štruktúru najvyšších orgánov, spôsob ich vzniku, vzťahy medzi nimi a mieru účasti ľudu na ich kreácii a činnosti.*“¹⁰⁸

Prezident republiky, jako hlava státu, je tedy nadále volen v České republice přímou volbou všech občanů. Tato zásadní změna byla provedena v rámci ústavního zákona č. 71/2012 Sb., kterým se sice na jednu stranu změnil princip volby prezidenta z principu nepřímé volby na přímou volbu, nijak se však nezměnila podstata ústavního systému České republiky jako ryze parlamentní republiky.¹⁰⁹ Jak konstatoval samotný Ústavní soud ČR ve svém nálezu, že „*ústavní systém České republiky je nadále tedy založen na systému zastupitelské demokracie a parlamentní formy vlády, a na tom nic nezmění ani zavedení přímé volby prezidenta.*“¹¹⁰ Lze však zcela souhlasit s prognózou J. Wintra, že nelze v žádném případě vyloučit tendence ústavního systému České republiky posouvat se k poloprezidentské formě, kterou však nelze zavést bez patřičné dílčí změny Ústavy, jež by musela významným způsobem posílit pravomoci prezidenta republiky.¹¹¹

Prezident České republiky je tak nadále hlavou státu v zásadě parlamentní republice, jehož úlohou je zejména reprezentovat stát navenek, být

¹⁰⁸ CIBULKA, Lubor. Ústavné základy vzťahov prezidenta SR a vlády SR. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 179 - 180.

¹⁰⁹ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 62.

¹¹⁰ Nález Ústavního soudu ČR sp.zn. Pl. ÚS 27/12 ze dne 7.1.2013. S tímto názorem nesouhlasí např. J. Malenovský, srov. MALENOVSKÝ, Jirí. Pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy coby obětí inkoherečního ústavodárství. *Právní rozhledy*, 2017, č. 4/2017, s. 115 a násl.

¹¹¹ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 65 – 66.

garantem řádu, jakož i právní stability a moderátorem politických sporů,¹¹² ale také i moderátorem sporů mezi vládou a parlamentem, udržovatelem dynamiky a řádného běhu demokratického systému.¹¹³ Podrobněji bude vysvětleno níže.

Nicméně na druhou stranu nelze však prezidenta republiky chápat jako nějakou mocensky slabší složku státu a ústavního systému. Obecně vzato je prezident mocensky silný tak, jaká je povaha jeho pravomoci a do jaké míry jsou jeho pravomoci dále sdíleny s dalšími ústavními orgány. Jak však správně poznamenává J. Kysela,¹¹⁴ je nutné brát v úvahu i neprávní okolnosti jako například sílu osobnosti prezidenta, jeho autoritu a důvěru lidu, vztah k premiérovi, sílu vlády, politickou stabilitu či stabilitu parlamentu jako takového.¹¹⁵ Tento výčet bych však vzhledem k zavedení přímé volby prezidenta doplnil i o jeho, v tomto případě vyšší, demokratickou legitimitu, zvláště bude-li například zvolen již v prvním kole přímé volby. Právě získaný vyšší stupeň demokratické legitimacy v rámci přímé volby mu, dle mého názoru, dává právo mít určitý politický program, bez kterého lze v přímé volbě jen velmi těžko uspět, a u něhož se dá předpokládat, že se přímo volený prezident republiky bude snažit jej dodržovat.¹¹⁶

S tímto mým názorem dále výslovně souhlasil i J. Malenovský,¹¹⁷ který dále tento můj názor demonstroval na případu Rakouska. Dle názoru J. Malenovského lze reálnost možného výkladového zvratu o postavení a úloze prezidenta republiky vhodně demonstrovat na příběhu nedávných prezidentských voleb v Rakousku, a to již proto, že jak rakouská ústavní konstrukce, tak i přímá volba rakouského prezidenta navozují určitou analogii s českými ústavními

¹¹² WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 65 – 66.

¹¹³ RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, s. 528 - 529.

¹¹⁴ KYSELA, Jan. Prezident republiky v ústavním system ČR – perspektiva ústavněprávní. In: NOVÁK, Miroslav.; BRUNCLÍK, Miloš (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 235.

¹¹⁵ KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011., s. 27.

¹¹⁶ FOREJTOVÁ, M. In: KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.

¹¹⁷ MALENOVSKÝ, Jiří. Pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy coby obět inkoherentního ústavodárství. *Právní rozhledy*, 2017, č. 4/2017, s. 115 a násl.

poměry.¹¹⁸ Dle názoru J. Malenovského v návaznosti na mnou publikované názory ke vlivu přímé volby, lze předpokládat, že obdobný vývoj jako u výše popsané rakouské zkušenosti lze očekávat i u České republiky. J. Malenovský se obává, že kandidát na prezidenta republiky uspěje na základě protisystémového či populistického programu, který mu získá mandát prezidenta republiky v přímé volbě, ačkoliv bude kandidát již předem deklarovat odklony od ústavních zvyklostí či snad obcházení ducha samotné ústavnosti.

2.3 Pravomoci prezidenta republiky v ústavním systému České republiky

Přestože je prezident republiky Ústavou systematicky zařazen do moci výkonné, jeho pravomoci oblast působnosti moci výkonné rozhodně přesahují. V. Pavlíček důvody pro tuto skutečnost nachází v důvodech historických, neboť ústavní úprava dle současné Ústavy svojí strukturou odpovídá struktuře ústavní úpravy v rámci Ústavy 1920 a důvodech teoreticko-dogmatických, tedy v teorii trojdílné moci v ústavním systému.¹¹⁹ Při výkladu pravomocí prezidenta republiky je však vždy nutné respektovat fakt, že Česká republika je republikou s parlamentní formou vlády a tedy i prezidentem v parlamentní demokratické republice.

Jak jsem již uvedl výše, jestliže v podmínkách prezidentského a poloprezidentského systému vlády vystupuje prezident republiky jako vrcholný představitel výkonné moci ve státě a samotná hlava státu jako taková, v poměrech ústavních systémů parlamentních republik, je úloha prezidenta republiky spíše neutrální. Prezident republiky v ústavním systému parlamentní republiky je konstruován jako čtvrtá neutrální moc, která je však formálně systematicky zpravidla začleňována do moci výkonné.¹²⁰ K tomu však V. Jirásková dodává, že je v parlamentních republikách zcela běžné, že prezident republiky bývá systematicky, s ohledem na rozsah jeho pravomocí, začleňován do výkonné moci. Systematické zařazení do moci výkonné však na koncepci těchto tradičních

¹¹⁸ K tomu srov. MALENOVSKÝ, Jiří. Pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy coby oběť inkoherentního ústavadárství. *Právní rozhledy*, 2017, č. 4/2017, s. 115 a násl.

¹¹⁹ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 832.

¹²⁰ Přestože však existují i názory opačné, jak bylo také již ostatně popsáno výše.

parlamentních demokratických republik, kde hlava státu plní spíše úlohu neutrálního ústavního orgánu, nic nemění. Z pohledu ústavních systémů parlamentních republik je tak prezident republiky považován za garanta ústavy a arbitra řešení ústavních konfliktů,¹²¹ působí tedy jako určitý stabilizační prvek v ústavním systému a je též představitelem státu uvnitř i navenek.¹²²

Veden tímto prizmatem je i J. Wintr, který charakterizuje prezidenta České republiky, prezidenta v demokratické parlamentní republice, jako reprezentanta státu, garanta řádu a moderátora politických sporů. J. Wintr doslova uvádí: „*Vyjdeme z předpokladu, že Česká republika je parlamentní republikou, nikoli poloprezidentskou. V systému parlamentní vlády náleží politická moc parlamentu a vládě. Hlava státu je reprezentantem státu, garantem řádu a moderátorem politických spor; není však určena k provádění vlastní politiky.*”¹²³ Úloha prezidenta je tedy taková, že je významným činitelem v systému dělby moci, zejména co do uplatňování principu (systému) brzd a rovnovah.

Pravomoci prezidenta republiky lze dělit podle několika hlediska, a to buď podle jejich obsahu, nebo podle toho, zda vyžadují pro právní důsledky kontrasignaci. Podle obsahu dělíme pravomoci prezidenta republiky v ústavním systému na pravomoci reprezentační, garanční a moderační. Pokud prezident republiky vykonává některou ze svěřených pravomocí nezávisle, tedy pokud nevyžaduje některá z pravomocí kontrasignaci člena vlády, nazýváme tyto pravomoci samostatné, pokud kontrasignaci vyžadují, nazýváme je jako pravomoci kontrasignované,¹²⁴ případně jako pravomoci sdílené.¹²⁵

V souladu s čl. 63, odst. 2 Ústavy však platí, že prezidentovi přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou v ústavních normách zakotveny. Ústava jako taková tak neobsahuje taxativní výčet všech pravomocí prezidenta České republiky, avšak prostřednictvím zmíněného čl. 63, odst. 2 Ústavy je možné,

¹²¹ JIRÁSKOVÁ, Věra. Hlava státu. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 275 a násl.

¹²² PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 2. aktualizované vydání*. Praha: Leges, 2015, s. 832.

¹²³ WINTR, Jan. Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 25.

¹²⁴ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 463.

¹²⁵ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 102.

aby došlo k rozšíření pravomocí prezidenta republiky obyčejným zákonem. Ust. čl. 63, odst. 2 Ústavy tak dává zákonodárci poměrně široký prostor k úvaze, jakými dalšími pravomocemi nadá prezidenta republiky, aniž by musel měnit rigidní textaci Ústavy. Diskrece zákonodárce, který prostřednictvím zmíněného čl. 63, odst. 2 Ústavy rozšiřuje pravomoci prezidenta republiky, však není bezbřehá. Zákonodárce tak musí respektovat zásadu, že obecný zákon nemůže jakkoliv omezovat ty pravomoci prezidenta republiky, kterými je nadán přímo z Ústavy. Též nemůže zákonodárce obyčejným zákonem modifikovat ústavní pravomoci prezidenta republiky tak, že by se obyčejný zákon rozcházel s obsahem pravomoci, který upravuje Ústava.¹²⁶

Podle čl. 62 Ústavy ve spojení s čl. 63, odst. 3 Ústavy platí, že pravomoci uvedené v čl. 62 Ústavy nepodléhají, jako podmínka jejich faktického konkrétního výkonu, kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Mezi samostatné pravomoci prezidenta republiky podle čl. 62, písm. a) řadíme například pravomoc jmenovat předsedu vlády, jmenovat a odvolávat další členy vlády, přijímat jejich demisi (vč. demise předsedy vlády), odvolávat vládu jako celek a přijímat její demisi, zejména těmito několika dílčími pravomocemi se zabývá tato kvalifikační práce. Související pravomocí je dále pravomoc podle čl. 62, písm. d), podle kterého prezident republiky pověřuje vládu, jejíž demisi přijal nebo kterou prezident republiky odvolal, aby do jmenování nové vlády vykonávala prozatímně svojí funkci. Dále prezident republiky svolává zasedání Poslanecké sněmovny, rozpouští Poslaneckou sněmovnu, jmenuje soudce Ústavního soudu, dále jmenuje předsedy a místopředsedy Ústavního soudu a Nejvyššího soudu, má pravomoc suspenzivního veta, podepisuje zákony, disponuje pravomocemi ve vztahu k trestnímu řízení,¹²⁷ jmenuje členy Bankovní rady České národní banky,¹²⁸ jmenuje prezidenta a viceprezident Nejvyššího kontrolního úřadu a v dalších oblastech, o kterých tak stanovuje (obyčejný)

¹²⁶ Srov. Nález Ústavního soudu se sp. zn. Pl.ÚS 59/2000 ze dne 20.6.2001, který vyložil, že při rozhodování o daném návrhu má tudíž Ústavní soud usnadněnou cestu v tom smyslu, že obsahové složky ústavního postavení ústřední banky státu se dají dovodit přímo z Ústavy ČR samotné, a tak ukázat, kdy zákonodárce, zmocněný k úpravě podrobností, nemůže jít mimo tento obsah. **Není sporu o tom, že do činnosti České národní banky lze zasahovat zákonem, jak se uvádí ve vyjádření Poslanecké sněmovny, tento zákon však nesmí být v rozporu s obsahem hlavního cíle této banky.**

¹²⁷ Tj. odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem a zahlazuje odsouzení.

¹²⁸ Zde znovu odkazují na známý nález Ústavního soudu se sp.zn. Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.6.2001.

zákon.¹²⁹ Předmětné ust. čl. 62 Ústavy lze rovněž označit za určité sběrné ustanovení pravomocí prezidenta republiky, neboť mnoho z předmětných pravomocí lze rovněž nalézt i na jiných místech Ústavy, jako tomu je například u pravomocí rozpustit Poslaneckou sněmovnu.¹³⁰ Smyslem určitého sběrného charakteru čl. 62 Ústavy je však na jedné straně přehlednost pravomocí prezidenta republiky v ústavním systému, ale také též bezrozporné zakotvení samostatných pravomocí prezidenta republiky a to tedy těch, které ke svému výkonu s právními důsledky nepotřebují kontrasignaci člena vlády.

Rozhodnutí prezidenta republiky naopak podléhají kontrasignaci v těchto oblastech - zastupování státu navenek, sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, ve věci vrchního velení ozbrojeným silám, přijímání vedoucích zastupitelských misí cizích států, pověřování a odvolávání vedoucích zastupitelských misí, vyhlášení voleb, jmenování a povyšování generálů, propůjčování a udělování státních vyznamenání, jmenování soudců, udělování amnestií (též nařizuje, aby se trestní řízení nezačalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo) a v dalších oblastech, o kterých tak stanovuje (obyčejný) zákon.¹³¹

Ústavní soud ČR ve svém známém nálezu ze dne 1.12.1993 se sp. zn. Pl. ÚS 43/93 vyložil,¹³² že spolupodpis člena vlády nevyžadují jiné související “akty” prezidenta republiky, které se realizují v souvislosti s akty nekontrasignovanými, a dále takové akty prezidenta republiky, které jsou vymezeny obyčejným zákonem a nejsou prováděny v souvislosti s nekontrasignovanými pravomocemi, avšak nejedná se zde v tomto případě o rozhodnutí prezidenta republiky v právním smyslu.¹³³ V předmětném zásadním

¹²⁹ Například dle ust. § 64, odst. 1 zákona o Ústavním soudu, podle kterého je prezident republiky oprávněn podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87, odst. 1, písm. a). Podrobněji o nutnosti kontrasignace viz níže.

¹³⁰ Srov. čl. 35 Ústavy.

¹³¹ Například jmenování vysokoškolských profesorů.

¹³² Srov. Nález Ústavního soudu se sp.zn. Pl. ÚS 43/93 ze dne 1.12.1993.

¹³³ Rozhodnutím v právním smyslu je ten akt prezidenta republiky, kterým se mění, ruší nebo zakládají práva nebo povinnosti. Srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H.Beck, 1993, s. 145.

nálezu Ústavní soud ČR vyložil,¹³⁴ že požadavek kontrasignace aktů prezidenta republiky, jež představují výkon pravomocí v souladu s ust. čl. 63, odst. 1 nebo 2, se vztahuje pouze na ty akty prezidenta republiky, které představují svou povahou rozhodnutí. Ústavní soud toto dovodil v souvislosti s aktivní legitimací prezidenta republiky k podání návrhu na zrušení zákona podle ust. § 64, odst. 1, písm. a) zákona o Ústavním soudu, přičemž podle názoru Ústavního soudu zde prezident republiky podává pouze podnět, nejedná se tak o rozhodnutí, kterým se mění, ruší nebo zakládají právní stavy. Tímto návrhem na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu pro domnělý rozpor s ústavním pořádkem prezident republiky pouze toliko realizuje vlastní právo, zatímco právo vydat konečné rozhodnutí a tím potvrdit nebo změnit právní stav přísluší pouze Ústavnímu soudu, který tak učinil na podnět prezidenta republiky.

S tím souvisí i problematika formy aktů prezidenta republiky, přičemž je nesporné, že všechny akty vydané v rámci uplatňování (realizace) kontrasignovaných pravomocí, musí mít písemnou formu,¹³⁵ aby mohl člen vlády na tento akt svůj spolupodpis připojit.¹³⁶

¹³⁴ Ústavní soud se zabýval nejprve otázkou aktivní legitimace navrhovatele. Posoudil přitom výhrady, popírající právo prezidenta republiky podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení (podle § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu) bez kontrasignace tohoto návrhu předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vlády, protože čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy činí údajně spolupodpis předsedy vlády podmínkou pro podání vedeného návrhu. Po zvážení těchto výhrad dospěl soud k závěru, že jde o výklad, který není v souladu s textem a smyslem Ústavy a poukazuje v této věci na rozdíl ve formulaci odstavce druhého a odstavce třetího článku 63 Ústavy. Článek 63 odst. 2 Ústavy obsahuje globální vyjádření blíže neurčeného rozsahu (potenciálních) pravomocí, jež mohou být zákonem svěřeny prezidentu republiky. Naproti tomu čl. 63 odst. 3 Ústavy stanoví, ve kterých případech výkon těchto pravomocí (svěřených podle odst. 2 prezidentu republiky) vyžaduje spolupodpis předsedy nebo jím pověřeného člena vlády. Je tomu tak nikoli generelně při jakémkoli způsobu výkonu pravomocí podle § 63 odst. 2, ale pouze při takovém způsobu výkonu těchto pravomocí, který prezident republiky realizuje formou "vydaného rozhodnutí" (čl. 63 odst. 3 Ústavy). Tato formulace zdůrazňuje objektivně-právní povahu takového rozhodnutí: jde o onen výkon pravomocí, kterým se mění nebo potvrzuje právní stav (byť i jednotlivých osob). "Vydané rozhodnutí" nelze proto chápat jako jakékoli "se rozhodnutí" k určitému chování. Návrh prezidenta republiky podle § 64 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu není "vydaným rozhodnutím", ale podnětem. Tímto návrhem realizuje prezident republiky pouze vlastní právo, zatímco právo vydat rozhodnutí a tím potvrdit nebo změnit právní stav přísluší Ústavnímu soudu.

¹³⁵ Vycházím zde i ze související judikatury Ústavního soudu Slovenské republiky se sp. zn. I. ÚS 5/94 ze dne 14. listopadu 1994, podle kterého je nutné pokladat každý projev vůle prezidenta republiky, ze kterého je zřejmé, že Národní radě Slovenské republiky vrací zákon s připomínkami, jako uplatnění práva veta podle čl. 87, odst. 3 a 4 Ústavy Slovenské republiky.

¹³⁶ KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 57 - 58.

J. Kysela¹³⁷ a M. Antoš¹³⁸ uvádí, že v případě samotného smyslu kontrasignace a kontrasignovaných pravomocí jako takových, je možné uvažovat pouze o dvou možných funkcích tohoto institutu. Buď může mít kontrasignace funkci čistě ověřovací, anebo spolurozhodovací, přičemž J. Kysela¹³⁹ i M. Antoš¹⁴⁰ se kloní spíše ke druhé variantě a to, že smyslem a podstatou kontrasignace je funkce spolurozhodovací. Vláda, respektive přesněji řečeno předseda vlády, má výsostné právo kontrasignaci neprovést, a to z libovolných důvodů, které nemusejí být pouze toliko právní, ale mohou být i čistě politické. V návaznosti na prvorepublikového konstitucionalistu J. Krejčího¹⁴¹ jsou však ve výkladu smyslu kontrasignovaných pravomocí ještě mnohem dále. Zastávají názor, že u kontrasignovaných pravomocí je prezident republiky vázán návrhem a tedy, kromě přesně vymezených a odůvodnitelných případů, je povinen rozhodnutí učinit, pokud mu vláda podá návrh.¹⁴² Jiné srovnatelné evropské ústavní systémy s charakterem parlamentních demokratických republiky naopak s návrhem či doporučením vlády výslovně počítají.¹⁴³

¹³⁷ KYSELA, Jan. Prezident republiky v Ústavním systému ČR - perspektiva ústavněprávní. In: NOVÁK, Miroslav.; BRUNCLÍK, Miloš (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 239.

¹³⁸ ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. In: *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012, s. 34.

¹³⁹ KYSELA, Jan. Prezident republiky v Ústavním systému ČR - perspektiva ústavněprávní. In: NOVÁK, Miroslav.; BRUNCLÍK, Miloš (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 239.

¹⁴⁰ ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. In: *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012, s. 34.

¹⁴¹ KREJČÍ, Jaroslav. *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství, 1935, s. 56 - 68.

¹⁴² Například typicky v případě jmenování vysokoškolských profesorů.

¹⁴³ Např. § 58 ústavy Finska nebo čl. 67 ústavy Rakouska.

2.4 Slib prezidenta republiky

2.4.1 Slib prezidenta republiky v historickém vývoji

V případě slibu prezidenta republiky v rámci právní úpravy Ústavy 1920 je výchozí ust. § 65 Ústavy 1920, podle kterého prezident republiky svůj slib skládal před Národním shromážděním tak, že sliboval *na svou čest a svědomí, že bude dbáti blaha republiky i lidu a šetřiti ústavních a jiných zákonů*. Volební období prezidenta republiky dle této ústavní úpravy započínalo okamžikem složení předepsaného slibu v souladu s ust. § 65 Ústavy 1920. Tento den byl dále rozhodný pro vznik nároku prezidenta republiky na prezidentský plat ve smyslu zák. č. 93/1918 Sb. z. a n., o platu presidenta Československé republiky.¹⁴⁴ V rámci prvorepublikové právní vědy ústavního práva vznikl v tomto ohledu zajímavý spor ohledně povahy a právních účinků slibu prezidenta republiky ve smyslu ust. § 65 Ústavy 1920.

V právní vědě první republiky nebylo sporné, že slib prezidenta republiky byl osobním aktem prezidenta republiky a nevyžadoval tedy kontrasignaci pro svou právní platnost. Sporem však bylo, zda-li je vykonání předepsaného slibu prezidenta republiky v doslovném znění potřebné pro vznik mandátu prezidenta republiky (samozřejmě za předpokladu zvolení prezidenta republiky jako takového), či zda-li pro vznik mandátu prezidenta republiky postačuje jakýkoliv jiný srovnatelný projev vůle. E. Sobota je toho názoru, že postačuje, pokud zvolený kandidát projeví srovnatelnou vůli bezformálním způsobem, že skládá slib prezidenta republiky.¹⁴⁵ Naproti tomu F. Weyr nepřipouští jiný projev vůle prezidenta republiky, než ten, který výslovně předpokládá ust. § 65 Ústavy 1920. Dle F. Weyra je tedy ústavní podmínkou složit předepsaný slib podle § 65 Ústavy 1920 a teprve až po složení tohoto ústavně předepsaného slibu začíná sedmileté volební období prezidenta republiky, přestože připouští výkon pravomocí

¹⁴⁴ Ve znění novely v rámci zák. č. 290/1921: *President Československé republiky má platu ročně 1.000.000 Kč a na výdaje svého úřadu 2.000.000 Kč, počínajíc prvním dnem měsíce, kdy vykonal slib dle šu 65 ústavní listiny, a končíc posledním dnem měsíce, v němž funkce jeho pomine. Požitky tyto nepodléhají daním a poplatkům. Byt má na hradě Pražském.*

¹⁴⁵ SOBOTA, Emil.; VOREL, Jaroslav.; KŘOVÁK, Rudolf.; SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 23.

prezidenta republiky i před okamžikem složení předepsaného slibu.¹⁴⁶ J. Hoetzel se zřejmě kloní k názoru, že je nutné složit ústavně předepsaný slib, aby se mohl prezident republiky ujmout svého mandátu.¹⁴⁷ F. Adler ve Slovníku veřejného práva Československého uvádí, že prezident republiky je dle dikce Ústavy 1920 povinen složit ústavně předepsaný slib v souladu s ust. § 65. F. Adler dále také uvádí, že prezident republiky je dle znění ust. § 65 Ústavy 1920 povinen předepsaný slib vykonat, nemá však tento slib konstitutivní účinky pro vznik funkce prezidenta republiky, jeho právní relevance však tkví v tom, že ode dne složení ústavnou mu předepsaného slibu, započiná trvání sedmiletého období prezidenta republiky.¹⁴⁸

Přijetí slibu prezidenta republiky před Národním shromážděním byl jedním ze dvou případů působnosti Národního shromáždění jako společné schůze obou sněmoven. Bylo ústavní praxí,¹⁴⁹ že složení slibu prezidenta republiky následovalo bezprostředně po jeho volbě.¹⁵⁰

2.4.2 Slib prezidenta České republiky

Podle čl. 59, odst. 1 Ústavy a ust. § 81 zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny skládá slib do rukou předsedy Senátu na společné schůzi obou komor Parlamentu. Na rozdíl od mandátu poslance nebo mandátu senátora, se prezident republiky ujímá svého úřadu nikoliv volbou, ale až složením ústavně předepsaného slibu.¹⁵¹

Svůj slib prezident České republiky skládá tedy do rukou předsedy Senátu na společné schůzi obou komor Parlamentu ve Vladislavském sále Pražského

¹⁴⁶ WEYR, František. *Československé právo ústavní*, Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 235.

¹⁴⁷ HOETZEL, Jiří. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha: Vlastním nákladem, 1928, s. 29. J. Hoetzel zde uvádí pouze, že volební období je sedmileté a počíná ode dne, kdy nově zvolený prezident vykonal slib podle § 65.

¹⁴⁸ ADLER, František. *Prezident republiky*. In: *Slovník veřejného práva Československého*. Svazek III. Brno: Polygrafia, 1932, s. 546.

¹⁴⁹ Např. 1920, 1927.

¹⁵⁰ SOBOTA, Emil.; VOREL, Jaroslav.; KŘOVÁK, Rudolf.; SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 23 - 24.

¹⁵¹ A to v souladu s ust. čl. 55 Ústavy. Srov. též důvodová zpráva k čl. 55 Ústavy: *Zvolení, na rozdíl od poslance nebo senátora, prezidentu republiky ještě nezačíná funkční období. Funkční období začíná až složením slibu*.

hradu, přičemž této slavnostní schůze obou komor Parlamentu České republiky se zpravidla účastní předchozí prezidenti republiky, jakož i diplomatický sbor. Po zavedení přímé volby hlavy státu, se tak jedná o jedinou situaci, při které se koná společná schůze obou komor Parlamentu. Tuto společnou schůzi obou komor Parlamentu svolává podle čl. 37 Ústavy předseda Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny je povinen svolat tuto společnou schůzi obou komor Parlamentu poté, co byl zvolen prezident republiky. *Stricto sensu* však nutno dodat, že Ústava ani zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny nestanovují lhůty, do které by měl předseda poslanecké sněmovny tuto společnou schůzi obou komor Parlamentu svolat. Předseda Poslanecké sněmovny by však měl tuto schůzi svolat tak, aby neprodužoval, či snad záměrně nevytvářel období, po které je úřad prezidenta republiky uvolněn.¹⁵²

Složení slibu a vykonání tohoto důležitého ústavního aktu s konstitutivním charakterem pro vznik funkce prezidenta republiky, lze však učinit až teprve poté, co skončilo volební období předchozího prezidenta republiky.¹⁵³ Pokud by nastala takováto situace, že by nově zvolený prezident republiky složil svůj slib ještě v době, kdy by trvalo funkční období předchozího prezidenta republiky, bylo by třeba zřejmě dát přednost předchozímu (a tedy trvajícím) mandátu, než mandátu novějšímu.¹⁵⁴ K. Klíma sice připouští vznik raritní situace dvou souběžných prezidentů, avšak s tímto názorem zůstává v menšině.¹⁵⁵

Výjimkou z této situace může být druhé funkční období prezidenta republiky. Pokud je tedy nově zvoleným prezidentem republiky stávající prezident republiky, je v tomto výjimečném případě možné uvažovat o složení slibu prezidenta republiky dříve, než po uplynutí jeho dosavadního funkčního období. Pokud k takovéto situaci dojde, nastává právní fikce postupu podle čl. 61 Ústavy, podle kterého se prezident republiky může vzdát svého úřadu do rukou předsedy Senátu. V tomto případě tedy dojde k faktickému zkrácení původního volebního

¹⁵² RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 573.

¹⁵³ Možnost vykonávání funkce prezidenta republiky dvěma osobami je vyloučená. K tomu shodně např. RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 573.

¹⁵⁴ PAVLÍČEK, Václav.; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. I. díl. Ústavní systém*. Praha: Linde a.s., 1998, s. 210.

¹⁵⁵ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a k Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 444.

období prezidenta republiky, který má však oporu v Ústavě, neboť dojde k postupu podle čl. 61 Ústavy, kdy se prezident republiky vzdá trvání svého dosavadního funkčního období prezidenta republiky (respektive přesněji řečeno své stávající funkce prezidenta republiky) a současně složí slib prezidenta republiky v rámci nově získaného mandátu založeného novou volbou.¹⁵⁶

Nicméně určitá teoretická pasivita předsedy Poslanecké sněmovny však nemusí být nutně důvodem, pro který může dojít k situaci, že se nově zvolený prezident republiky neujme úřadu prezidenta republiky v den následujícím poté, co uplyne volební období jeho předchůdce. V souladu s čl. 37, odst. 2 Ústavy platí pro jednání společné schůze obou komor Parlamentu jednací řád Poslanecké sněmovny (tj. zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, dále jen „jednací řád Poslanecké sněmovny“), přičemž podle ust. § 53, odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny se schůze Sněmovny (v tomto případě dle čl. 37, odst. 2 Ústavy obou komor Parlamentu) nekonají v pondělí, v sobotu a v neděli. Čili jinými slovy řečeno, pokud poslední den volebního období prezidenta republiky připadne na pátek, na sobotu nebo na neděli, společná schůze obou komor Parlamentu by se mohla konat až v úterý.¹⁵⁷

K této situaci došlo v roce 2008 za prvního funkčního období prezidenta V. Klause. V. Klaus svůj slib v rámci svého druhého funkčního období složil již 7.3.2008, přestože v tento den ještě trvalo jeho původní, tj. první, volební období. Pokud by V. Klaus nesouhlasil s tímto postupem, kdy došlo k faktickému zkrácení jeho prvního volebního období výše popsáním způsobem, složil by svůj slib až 11.3.2008.¹⁵⁸ Došlo by tedy k dočasné situaci předpokládané čl. 66 Ústavy a dočasně by výkon funkce (konkrétních vymezených pravomocí) náležel předsedovi vlády, předsedovi Poslanecké sněmovny a předsedovi Senátu.¹⁵⁹ *De lege ferenda* by tedy bylo vhodné uvažovat o změně jednacího řádu Poslanecké

¹⁵⁶ RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 573.

¹⁵⁷ Neusnese-li se Sněmovna a Senát jinak.

¹⁵⁸ Volební období prezidenta republiky končí uplynutím dne, který se označením dne a měsíce shoduje s označením dne a měsíce, kdy byl složen slib. K tomu podrobněji srov. KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a k Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 444. K tomu též srov. Nález Ústavního soudu se sp.zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17.12.1997.

¹⁵⁹ RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 573 - 574.

sněmovny a to tak, že by se doplnil odst. 3 o větu, že schůze Sněmovny se může konat jakýkoliv den.¹⁶⁰ Druhou možností však *de constitutione ferenda* je možnost zavedení pravidla, po vzoru Prozatímní ústavy¹⁶¹ nebo Ústavy 1920,¹⁶² že dřívější prezident zůstává ve své funkci, dokud se úřadu neujme prezident nový a odpadla by tím možnost náhradního výkonu funkce podle čl. 66 Ústavy.

Určitým dalším nedostatkem ústavní úpravy je fakt, že ke složení slibu prezidenta republiky nemůže dojít v případě, že dojde k rozpuštění nebo skončení volebního období Poslanecké sněmovny. Tato skutečnost tedy vylučuje konání společné schůze obou komor Parlamentu, na které jedině lze složit slib prezidenta republiky. Prezident republiky tak může složit slib až poté, co začne zasedat nově sestavená Poslanecká sněmovna, respektive až v době, kdy bude zvolen nový předseda nově sestavené Poslanecké sněmovny.

Prezident republiky svůj slib skládá tak, že přistoupí na výzvu předsedy Poslanecké sněmovny ke slavnostnímu výtisku Ústavy z roku 1993, položí na něj ruku a přednese v souladu s čl. 59, odst. 2 Ústavy předepsaný slib,¹⁶³ přičemž všichni přítomní jsou předsedou Poslanecké sněmovny požádáni, aby při přednesu slibu prezidenta republiky povstali. Poté prezident republiky ten svůj slib potvrdí podáním ruky předsedovi Senátu a podpisem na listinu, která obsahuje znění slibu prezidenta republiky podle čl. 59, odst. 2 Ústavy. Předseda Poslanecké sněmovny následně požádá prezidenta republiky, aby se vrátil na své místo v první řadě a zazní státní hymna. Předseda Poslanecké sněmovny následně vyzve prezidenta České republiky, aby přednesl svůj první projev prezidenta republiky v úřadu.

Pokud prezident republiky svůj slib nesloží, anebo jej složí s výhradou, nastává právní fikce a hledí se na něho, jako by nebyl zvolen. Slib prezidenta republiky má tedy, na rozdíl od poslance nebo senátora,¹⁶⁴ konstitutivní povahu

¹⁶⁰ Respektive přesněji řečeno navrhuji toto znění: „*To neplatí, pokud se bude konat společná schůze obou komor Parlamentu podle čl. 37, odst. 2 Ústavy.*“

¹⁶¹ V souladu s ust. § 7 Prozatímní ústavy *úřad prezidenta trvá až do doby, kdy dle ústavy konečně nová hlava státu bude zvolena.*

¹⁶² V souladu s ust. § 58, odst. 5 *dřívější prezident zůstává ve své funkci, pokud nebyl zvolen prezident nový.*

¹⁶³ Slib prezidenta republiky zní: „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že svůj úřad budu zastávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepššího vědomí a svědomí.*“

¹⁶⁴ Mandát poslance a senátora vzniká zvolením a pozdější skládání slibu poslance nebo senátora má pouze toliko deklaratorní charakter.

a jeho samotným složením v souladu s Ústavou teprve funkce vzniká.¹⁶⁵ Volba je tedy nezbytným předpokladem k výkonu funkce, ale teprve složení slibu je takový akt, který má konstitutivní charakter.¹⁶⁶ Obsahem samotného slibu je závazek prezidenta republiky, že bude plnit základní ústavní povinnosti spojené s jeho funkcí. Zejména je obsahem závazek prezidenta republiky, že bude zachovávat věrnost České republice;¹⁶⁷ že bude zachovávat Ústavu a zákony¹⁶⁸ a též závazek zastávání úřadu (funkce) prezidenta České republiky v zájmu všeho lidu a dle svého nejlepšího vědomí a svědomí.¹⁶⁹ Prvořadou povinností hlavy státu, prezidenta České republiky, je povinnost zachovávat věrnost České republice. Mezi povinnosti vyplývající z povinnosti zachovávat věrnost České republice řadíme zejména ty povinnosti, které spočívají v ochraně svrchovanosti a celistvosti České republiky. Dále nesmí dát prezident republiky přednost jiným zájmům, než zájmům státu, jehož je hlavou. Pokud by bylo jednání prezidenta republiky v rozporu s požadavkem věrnosti České republice, bylo by jistě na místě uplatnění ústavněprávní odpovědnosti, neboť by prezident republiky naplnil skutkovou podstatu ústavního deliktu velezrady,¹⁷⁰ za což by mu mohla být uložena předpokládaná ústavněprávní sankce, spočívající ve ztrátě úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt. Prezident České republiky dále musí zachovávat Ústavu a ostatní zákony, přičemž v souladu s čl. 10 a 10a Ústavy je prezident republiky je vázán i mezinárodními smlouvami.¹⁷¹

Konkrétní důsledky konstitutivní povahy slibu prezidenta republiky lze spatřovat se zánikem mandátu plynoucím z neslučitelností funkce poslance nebo senátora s funkcí prezidenta republiky. Pokud v době zvolení prezident

¹⁶⁵ KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 41.

¹⁶⁶ PAVLÍČEK, Václav.; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. I. díl. Ústavní systém*. Praha: Linde a.s., 1998, s. 210.

¹⁶⁷ A to slovy: *Slibuji věrnost České republice*.

¹⁶⁸ „*Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony.*“

¹⁶⁹ „*Slibuji na svou čest, že svůj úřad budu zastávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.*“

¹⁷⁰ Dle čl. 65, odst. 2 Ústavy se velezradou rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu.

¹⁷¹ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2015, s. 856.

republiky zastával mandát poslance, senátora,¹⁷² poslance Evropského parlamentu či jiné funkce neslučitelné s výkonem úřadu prezidenta republiky, zaniká mandát složením slibu prezidenta republiky, neboť jak jsem již uvedl, složení slibu má konstitutivní povahu.¹⁷³

Jak jsem již uvedl výše, volební období prezidenta České republiky trvá pět let a začíná dnem složení Ústavou předepsaného slibu, přestože je Ústavou prezidentem republiky označován již od okamžiku svého zvolení. První den výkonu funkce je tedy den, kdy složil slib, což je velmi důležité z hlediska počítání času volebního období prezidenta republiky. Ústava však neobsahuje žádná ustanovení o počítání času, což bylo také předmětem sporu v případě veta prezidenta republiky. Ústavní soud ve svém důležitém nálezu stanovil, že *v systému psaného práva má přitom obecné právní pravidlo charakter samostatného pramene práva pouze praeter legem (čili, pokud psané právo nestanoví jinak).*

I v českém právu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. Příkladem je právní princip, dle něhož neznalost práva neomlouvá, nebo princip nepřipustnosti retroaktivity, a to nejenom pro odvětví práva trestního. Jiným příkladem jsou výkladová pravidla a contrario, a minori ad maius, a maiori ad minus, reductio ad absurdum apod. Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod principem proporcionality. Mezi tyto obecně uznávané právní principy bez jakékoli pochybnosti patří v oblasti práva ústavního pravidla počítání času, jak jsou v evropském právním myšlení srozumitelně a smysluplně vymezena od dob římských. Tato skutečnost ústavodárci, resp. zákonodárci nijak nebrání, aby, pokud uzná za vhodné, vyznačil počítání času výslovně odlišným způsobem. Příkladem tohoto postupu českého zákonodárce v odvětví práva ústavního je § 72 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, dle něhož lhůta počíná již dnem rozhodným pro její plynutí, a nikoli dnem následujícím, jak je obvyklé. V této souvislosti nutno poukázat i na rozdílnost

¹⁷² Podle čl. 22 platí, že s funkcí poslance nebo senátora je neslučitelný výkon úřadu prezidenta republiky, funkce soudce a další funkce, které stanoví zákon. Dále platí, že dnem, kdy se poslanec nebo senátor ujal úřadu prezidenta republiky, nebo dnem, kdy se ujal funkce soudce nebo jiné funkce neslučitelné s funkcí poslance nebo senátora, zaniká jeho mandát poslance nebo senátora.

¹⁷³ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a k Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 443 - 444.

dikce čl. 50 odst. 1 Ústavy, kdy lhůta počíná "ode dne", který je pro její plynutí rozhodný, a § 72 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, dle něhož lhůta "počíná dnem," který je pro její plynutí rozhodný. Smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety. Na straně druhé, pokud je uplatnění určitého práva, resp. pravomoci časově omezeno, je nezbytné vzít zřetel na určité skutečnosti (překážky) na straně subjektu tohoto práva či pravomoci, které, nikoli z jeho zavinění, jejich výkonu brání. Jinak řečeno, vytvořit konstrukci reálně umožňující právo, resp. pravomoc v daném časovém limitu uplatnit. Za tím účelem právní myšlení, opět již v dobách římských, vytvořilo myšlenkové konstrukce, fikce stavění lhůty (plynutí času), resp. posunutí jejího ukončení. Tato obecná právní pravidla (v daném případě právní fikce), jež jsou svojí povahou právní reakcí na praktické problémy, v evropské právní kultuře platí po tisíciletí. Jak již bylo zmíněno, je v dispozici ústavodárce, resp. zákonodárce postupovat i jinak, v tomto případě však je povinen takový postup výslovně stanovit. Jelikož se tak v případě počítání lhůty dle čl. 50 odst. 1 Ústavy nestalo, nelze její počátek i ukončení interpretovat jinak než v souladu s obecně platnými principy. Ve prospěch uvedeného závěru, svědčí i další důvod, resp. interpretační přístup, jenž v této souvislosti považuje Ústavní soud za klíčový. V situaci, kdy mezi subjekty aplikujícími Ústavu dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento spor řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, jíž se dané ustanovení týká, čili z hlediska smyslu a účelu dotčeného ústavního institutu. Tímto v posuzované věci je dělba moci mezi ústavními orgány v zákonodárném procesu.¹⁷⁴

Prvním dnem výkonu funkce prezidenta republiky je tedy den, kdy prezident republiky složil Ústavou mu předepsaný slib. Pokud tedy prezident republiky skládá slib 1. ledna, skončí jeho volební období 31. prosince, nikoliv až 1. ledna. Tento den již patří nově zvolenému prezidentu republiky, aby mohl složit slib a ujmout se svého úřadu. Ústavní soud v předmětném citovaném

¹⁷⁴ Srov. Nález ÚS ze dne 17.12.1997 se sp.zn. Pl. ÚS 33/97.

rozhodnutí o počítání času v ústavním právu, přičemž u ústavních činitelů stanovení času při ukončení funkčního období závisí na tom, kdy toto funkční období ve skutečnosti začíná.¹⁷⁵

2.5 Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky

Problematika odpovědnosti prezidenta republiky v ústavním systému České republiky je závažná a poměrně složitá ústavněprávní problematika. Téměř komplexní a rovněž velmi kvalitní zpracování pochází z pera J. Kudrny,¹⁷⁶ který se ve svém článku věnuje pojetí odpovědnosti za akty prezidenta republiky, dále se tomuto tématu podrobněji věnuje, v příslušných pasážích, většina komentářové literatury a to tedy J. Filip¹⁷⁷, V. Sládeček¹⁷⁸, P. Mlsna¹⁷⁹ nebo T. Herc¹⁸⁰ a konkrétně v souvislosti s ústavněprávní odpovědností prezidenta republiky a institutem ústavní žaloby a řízením o ní pojednává například M. Forejtová¹⁸¹ a P. Holländer.¹⁸²

V obecné rovině Ústava jako taková předpokládá konstrukci několika forem odpovědnosti prezidenta republiky, které bych v návaznosti na výše citované autory rozdělil do dvou základních skupin a to na odpovědnost dle mezinárodního práva a odpovědnost dle práva vnitrostátního. Odpovědnosti dle

¹⁷⁵ PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3. demokratický a laický stát*. Praha: Karolinum, 2009, s. 254 - 255.

¹⁷⁶ KUDRNA, Jan. *Odpovědnost za akty prezidenta republiky*. *Správní právo*. 2013, roč. 46, č. 7-8, s. 385 – 405.

¹⁷⁷ BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 716.

¹⁷⁸ MIKULE, Vladimír.; SLÁDEČEK, Vladimír.; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 475-478.

¹⁷⁹ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a k Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 507 – 511.

¹⁸⁰ RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 646 – 657.

¹⁸¹ FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014, s. 155.

¹⁸² FILIP, Jan.; HOLLÄNDER, Pavel.; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu*. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 716 – 733.

práva vnitrostátního se dále rozděluje na odpovědnost ústavněprávní, ústavněpolitickou, trestněprávní, politickou a odpovědnost morální.¹⁸³

Základním předpokladem realizace¹⁸⁴ ústavněprávní odpovědnosti je uskutečnění jednání - ústavního deliktu,¹⁸⁵ kterým prezident republiky poruší normu ústavního práva, která předpokládá ústavněprávní sankci jako reakci na toto protiústavní jednání.¹⁸⁶ Odpovědností v ústavněprávní rovině se tedy rozumí povinnost prezidenta republiky nést následky takového svého jednání, kterým prezident republiky naplní některou ze skutkových podstat ústavních deliktů. Ústava ve vztahu k osobě prezidenta republiky, jako ústavního orgánu, předpokládá dvě skutkové podstaty, při jejichž naplnění může být prezident republiky potrestán ústavněprávní sankcí, a to skutkovou podstatu ústavních deliktů *velezrady a hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku*.

Ústava definuje¹⁸⁷ ústavní delikt¹⁸⁸ velezrady jako jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu.¹⁸⁹ Pokud jde o ústavní delikt hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, tak v tomto případě Ústava jeho legální definici neuvádí. Nicméně je dle mého názoru nesporné, že tento specifický ústavněprávní delikt bude svým obsahem pokrývat ta hrubě protiústavní jednání, kterých se prezident republiky dopustí v souvislosti s výkonem svých pravomocí

¹⁸³ A to ve volné návaznosti na typologii dle J. Kudrny, srov. KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. *Správní právo*. 2013, roč. 46, č. 7-8, s. 385 – 405.

¹⁸⁴ TOMOSZEK, Maxim. Ústavní odpovědnost jako podstatná náležitost demokratického právního státu. In: KLÍMA, Karel. a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitní univerzita v Praze, 2013, s. 56 a násl.

¹⁸⁵ V některé literatuře se hovoří o veřejnoprávním deliktu, např. MIKULE, Vladimír.; SLÁDEČEK, Vladimír.; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 477.

¹⁸⁶ K sankcím v ústavním právu srov. JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, s. 30 a násl.

¹⁸⁷ Přičemž se jedná o tzv. definici legální.

¹⁸⁸ BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s.716 - 733.

¹⁸⁹ Čl. 65, odst. 2 Ústavy.

a v souvislosti s plněním svých povinností, avšak se zároveň nebude jednat o takové jednání, které svým obsahem naplní skutkovou podstatu velezrady.

V případě, že prezident republiky svým jednáním naplní skutkovou podstatu velezrady nebo hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, Ústavní soud na základě důvodné ústavní žaloby Senátu rozhodne o tom, že se prezident republiky dopustil tohoto ústavněprávního deliktu a zároveň ho vyhlášením nálezu zproští prezidentského úřadu a zbaví způsobilosti jej znovu nabýt¹⁹⁰. Okamžikem veřejného vyhlášení tohoto nálezu dochází k uvolnění úřadu prezidenta republiky a jeho kompetence si v souladu s čl. 66 Ústavy rozdělí předseda vlády, předseda Poslanecké sněmovny a předseda Senátu. Podmínkou zahájení tohoto zvláštního řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky¹⁹¹ je doručení řádné ústavní žaloby předsedou Senátu Ústavnímu soudu, přičemž k přijetí návrhu o podání ústavní žaloby na prezidenta republiky je dle platné právní úpravy třeba souhlasu třípětinové většiny všech přítomných senátorů a následně třípětinové většiny všech poslanců. Poté může předseda Senátu Ústavnímu soudu ústavní žalobu podat a samotné řízení je následně okamžikem doručení zahájeno.¹⁹²

2.5.1 Exkurz: Paksas v. Litva - příklad úspěšného impeachmentu v evropském právním prostředí

Případ litevského prezidenta R. Paksase je jediným případem úspěšně realizovaného *impeachmentu* v Evropě, který je zajímavý zejména tím, že byl předmětem přezkumu u ESLP, jehož výsledkem je důležité rozhodnutí ve věci Paksas v. Litva ze dne 6. ledna 2011.¹⁹³

¹⁹⁰ Podrobněji např. FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014, s. 155. Na okraj je nutné dále připomenout, že se jedná o trest jediný, a jedná se tedy o kumulativní sankci - zbavení prezidenta jeho úřadu a rovněž je zbavení způsobilosti jej znovu v budoucnu nabýt.

¹⁹¹ A to tedy dle § 97 - 116 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

¹⁹² Podrobněji srov. FILIP, Jan.; HOLLÄNDER, Pavel.; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu*. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 716 – 733.

¹⁹³ Podrobněji srov. *Rozhodnutí ESLP Paksas vs. Litva, stížnost č. 34932/04*.

R. Paksas byl zvolen prezidentem Litvy 5. ledna 2003, přičemž prezidentského úřadu se ujal dne 26. února 2003, kdy složil svůj inaugurační slib v souladu s čl. 82 litevské ústavy, ve kterém se zavázal, že *bude věrný republice Litva a její ústavě, své úřední povinnosti svědomitě vykonávat a že bude spravedlivý vůči všem*. Dne 11. dubna 2003 vyhlásil prezident R. Paksas pod č. 40 dekret prezidenta republiky, kontresignovaný ministrem vnitra, prostřednictvím kterého získal největší sponzor prezidentské kampaně prezidenta R. Paksase - ruský podnikatel J. B. litevské státní občanství. Litevský parlament (tzv. *Seimas*) podal dne 6. listopadu 2003 podnět litevskému ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti dekretu prezidenta republiky, který o tomto návrhu rozhodl 30. prosince 2003 tak, že jej shledal v rozporu s §16, odst. 1 zákona o občanství, dále s čl. 29, odst. 1; 82, odst. 1 a čl. 84, odst. 21 litevské ústavy a též v rozporu se samotnými principy právního státu.

Dne 18. prosince 2003 iniciovalo 86 členů litevského parlamentu řízení o ústavní žalobě na prezidenta republiky. Litevský parlament v souvislosti s tímto podáním zřídil speciální vyšetřovací komisi, která měla za úkol posoudit jednání prezidenta republiky a naplnění skutkové podstaty ústavního deliktu, které opravňuje zahájení řízení o ústavní žalobě vedoucí k následnému odvolání prezidenta republiky. Parlamentní vyšetřovací komise 19. února 2004 uzavřela své šetření se závěrem, že doporučila zahájit řízení o odvolání prezidenta republiky, přičemž návrh byl doručen ústavnímu soudu 1. března 2004. O tomto návrhu rozhodl ústavní soud 31. března 2004 tak, že shledal prezidenta republiky vinným naplnění skutkové podstaty ústavního deliktu hrubého porušení ústavy a též, že svým jednáním porušil svůj prezidentský slib (prezidentskou přísahu).¹⁹⁴ Naplnění předmětného ústavního deliktu ústavní soud shledal v tom, že udělil protiprávně občanství ruského podnikateli J. B. formou prezidentského dekretu jako odměnu za finanční podporu prezidentské kampaně, kterému též vyzradil skutečnosti, že jsou vedeny úkony v rámci trestního stíhání a že z titulu své funkce pomáhal jeho obchodním zájmům. V souladu s tímto rozhodnutím *Seimas* rozhodl dne 6. dubna 2004 o odvolání R. Paksase z funkce prezidenta republiky.

¹⁹⁴ Srov. čl. 87 Litevské ústavy.

R. Paksas však chtěl znovu kandidovat na funkci litevského prezidenta, neboť ke dni rozhodnutí o jeho odvolání z funkce prezidenta republiky tomu nebránila žádná zákonná ani ústavní překážka. Dne 4. května 2004 však byla přijata novela litevského zákona o volbě prezidenta republiky, která nově stanovovala, že prezidentem republiky se nemůže stát ten, kdo byl v posledních 5 letech ze své funkce prezidenta republiky litevským parlamentem odvolán. Na základě této novely odmítl Ústřední volební výbor zapsat R. Paksas do seznamu oprávněných kandidátů na funkce litevského prezidenta republiky, přestože ostatní zákonné (i ústavní) podmínky byly splněny. Předmětná novela litevského zákona o volbě prezidenta republiky byla předmětem přezkumu u litevského nejvyššího správního soudu, na který se obrátil R. Paksas poté, co nebyl zapsán do seznamu kandidátů, ale též předmětem přezkumu u litevského ústavního soudu na základě návrhu členů litevského parlamentu, zda-li je předmětná novela v souladu s litevskou ústavou. Ústavní soud ani nejvyšší správní soud však žádné pochybení či nesoulad předmětné novely s litevskou ústavou neshledal.¹⁹⁵ Dne 15. července 2004 byla v návaznosti na rozhodnutí ústavního a nejvyššího správního soudu přijata novela zákona o volbách do litevského parlamentu tak, že se již nemůže stát členem parlamentu ten, kdo byl odvolán ze své funkce na základně *impeachmentu*.

R. Paksas se v souladu s čl. 34 Úmluvy¹⁹⁶ obrátil na ESLP dne 27. září 2004 se stížností proti Litvě s č. 34932/04, ve které tvrdil, že Litva porušila jeho právo na spravedlivý proces zaručeným mu čl. 6 Úmluvy, dále že Litva porušila v předchozím řízení čl. 7 Úmluvy (trest pouze na základě zákona) a čl. 4 protokolu č. 7 k Úmluvě (zákaz dvojího trestání). ESLP stížnosti R. Paksas vyhověl pouze částečně tak, že shledal porušení Úmluvy ve smyslu odejmutí pasivního volebního práva do litevského parlamentu a to s odkazem na čl. 3

¹⁹⁵ Litevský ústavní soud argumentoval tak, že samotný fakt hrubého porušení ústavy u R. Paksas, kvůli kterému byl odvolán ze své funkce, je natolik závažný, že podkopává důvěru v ústavní a demokratické instituce. Odvolání prezidenta na základě důvodné ústavní žaloby je prostředek ochrany státu a společnosti, který je bezpochyby v souladu s litevskou ústavou. Odvolaný prezident republiky se musí smířit s tím, že dočasně je mu odejmuto pasivní volební právo. Nejvyšší správní soud se ve svém rozhodnutí odkázal na výše uvedené rozhodnutí ústavního soudu.

¹⁹⁶ „Soud může přijímat stížnosti každé fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a jejími protokoly jednou z Vysokých smluvních stran. Vysoké smluvní strany se zavazují, že nebudou nijak bránit účinnému výkonu tohoto práva.“

Protokolu č.1 k Úmluvě. Ve zbytku byla stížnost zamítnuta. Toto rozhodnutí je zajímavé zejména tím, že byla stížnost R. Paksase shledána nedůvodnou, pokud jde o odejmutí pasivního volebního práva být volen prezidentem republiky, a naopak co do odejmutí pasivního volebního práva stát se členem litevského parlamentu, byla stížnost shledána důvodnou.

Ve věci nedůvodnosti stížnosti, pokud jde o legitimní odejmutí způsobilosti být zvolen litevským prezidentem, které není v rozporu s Úmluvou, zde ESLP provedl zajímavou komparaci ústavních systémů členských států Úmluvy a jejich konkrétní zakotvení impeachmentu. ESLP došel v komparativní části rozhodnutí k závěru, že většina smluvních států má ve svých ústavních systémech institut impeachmentu zakotven. Prezident republiky může být v ústavních systémech členských států na základě důvodné ústavní žaloby odvolán ze své funkce z důvodu *porušení ústavy nebo ohrožení ústavního systému* (např. Rakousko, Bulharsko, Chorvatsko, Gruzie, Německo, Maďarsko, Řecko, Moldavsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko nebo Česká republika); z důvodu *velezrady* (Bulharsko, Kypr, Česká republika, Finsko, Francie, Řecko, Itálie, Rumunsko); z důvodu *porušení zákona* (Německo, Maďarsko); *spáchání trestného činu* (Finsko) nebo i z důvodu *nemorálního chování* prezidenta republiky (Irsko). Ve většina z těchto ústavních systémů je běžné, nejedná se však o pravidlo, že odvolaný prezident republiky dočasně ztrácí některá z politických práv, zejména způsobilost být zvolen prezidentem republiky.

Pokud jde o právní závěry ESLP o důvodnosti stížnosti, co do odejmutí práva být volen do litevského parlamentu, zde ESLP shledal porušení čl. 3 Protokolu č.1 k Úmluvě, který zakotvuje právo na svobodné volby. Zde ESLP s odkazem na již existující judikaturu¹⁹⁷ charakterizoval předmětný čl. 3 Protokolu č.1 k Úmluvě jako zakotvení základního demokratického principu svobodných voleb, což ESLP považuje za fundamentální základ systému právní ochrany konstituované Úmluvou. Deklaruje, že si je sám velmi dobře vědom rozdílnosti volebních systémů v každém z členských států a že je nutné je hodnotit zejména v kontextu politického vývoje a ústavního systému jako celku. Přestože mají smluvní státy Úmluvy poměrně širokou volnost v tvorbě vlastních volebních

¹⁹⁷ Např. Mathieu-Mohin a CLERFAYT v. Belgie, Adamsons v. Lotyšsko nebo Tanase v. Moldavsko.

systémů a koncepce volební legislativy, není tato diskrece smluvních států bezbřehá. Případná omezení ve volebních systémech musí být dle ESLP odůvodněná a sledovat legitimní cíl, aby nebylo porušeno právo na *svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárného sboru* zaručené právě čl. 3 Protokolu č.1 k Úmluvě. ESLP zde ani v kontextu politického vývoje Litvy neshledal žádný legitimní cíl, aby každý odvolaný prezident v rámci impeachmentu byl navždy nezpůsobilý být zvolen jako člen parlamentu a proto zde shledal stížnost důvodnou. K tomu dále poznamenal, že takováto právní úprava, podle které každý odvolaný prezident republiky, na základě důvodné ústavní žaloby, nemůže být členem zákonodárného sboru, je v kontextu ústavních systémů smluvních států Úmluvy zcela výjimečná.

2.6 Dobré tradice české státnosti při výkladu ústavního pořádku

Je nesporné, že hlavním ideovým zdrojem současné ústavní úpravy v rámci ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky je zejména ústavní listina Československé republiky z roku 1920.¹⁹⁸ Konec konců jednalo se již o jednu z prvních zásadních tezí komise předsednictva ČNR pro přípravu Ústavy České republiky stanovených v jejím úplně prvním usnesení, tedy že *v zájmu kontinuity československého a českého státu by měla nová Ústava vycházet z těch principů, z nichž vycházela ústavní listina Československé republiky z 29. 2. 1920, které se osvědčily*. V obecné rovině je běžné, že tradice bývají velebeny, ale i zatracovány. Nicméně je tradicí naší ústavnosti, že naše ústavy vycházejí z tradic poměrně často.¹⁹⁹ Na tradice navazovala i Ústava 1920²⁰⁰ i Ústava 9. května.²⁰¹

¹⁹⁸ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl*, Praha: Linde a.s., 2008, str. 53.

¹⁹⁹ Podrobněji srov. MARŠÁLEK, Pavel. Ústava České republiky a dobré tradice naší státnosti. In: MLSNA, Petr (eds). *Ústava ČR - Vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011.

²⁰⁰ Tradice Ústavy 1920 byly chápány tak, že ústava a všechny zákony Československa mají být prováděny v duchu našich dějin a moderních zásad, obsažených v hesle sebeurčení.

²⁰¹ V Ústavě 9. května se navazuje na pokrokové a humanitní tradice svých dějin v duchu budování lidové demokracie.

Ústava 1920 zaujímá v ústavní historii České republiky zcela mimořádné postavení, ačkoliv šlo o ústavu zásadně rigidní s mnoha bílými místy.²⁰² Ústava 1920 jako taková byla však první celkovou a úplnou ústavní úpravou v období mezi světovými válkami a navzdory jejím mnohým nedostatkům je považována za vrchol československé ústavnosti a „nejctihodnější ústavu v československé historii vůbec.“²⁰³ K tradicím české státnosti a k návaznosti na ústavní řád Československa v právních poměrech Ústavy 1920 se hrdě hlásí i současná Ústava a to konkrétně ve své *Preambuli*. Ačkoliv se jedná o určitou uvozovací formuli, je Preambule součástí Ústavy, přičemž její význam samozřejmě netkví ve formulaci konkrétních ustanovení, zakotvení práv nebo povinností či zakotvení ústavních orgánů, nýbrž v uvození samotného textu Ústavy a nastínění východisek, v rámci kterých má být vykládána.²⁰⁴ Text Preambule nemá tedy účinky normativní, nezakládá ani nemůže svou podstatou zakládat konkrétní právní vztahy, ale jedná se o velmi významný interpretační a aplikační pokyn, který je nutné užít na celý ústavní pořádek, neboť Česká republika je zemí s ústavou polylegální, tedy že Ústavu ve formálním smyslu v souladu s čl. 112 Ústavy tvoří celý její takzvaný ústavní pořádek.²⁰⁵

V důvodové zprávě k Preambuli Ústavy je stanoveno, že *se navazuje na tradice, jejichž kořeny jsou v období první republiky*. To bylo převzato a přeneseno do samotného textu Preambule, kde se nová ústavní úprava přihlásila k tomu, že v časech obnovy samostatného státu bude věrna všem dobrým tradicím československé státnosti. Toto prohlášení je tedy mimořádně silným ideovým a interpretačním východiskem stanovujícím, že se nelze při výkladu a aplikaci ústavního textu obejít bez komparace a bez přihlídnutí k dávným tradicím

²⁰² Jako příklad bych mohl uvést pojetí jmenovacích a propouštěcích dekretů prezidenta republiky, kterými právně prováděl navenek svou pravomoc jmenování a propouštění členů vlády a které ve svém pojetí podléhalo kontrasignaci a neřešilo situaci, kdy by premiér nebo pověřený člen vlády kontrasignovat odmítl. Podrobněji níže.

²⁰³ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 72.

²⁰⁴ BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIP, Jan; MOLEK, Pavel; PODHRÁZKÝ, Milan; SUCHÁNEK, Radovan; ŠIMÍČEK, Vojtěch; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 21 - 22.

²⁰⁵ RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 2.

československé státnosti, zejména k ústavním poměrům, které zakládala Ústava 1920.

Přestože je Ústava 1920 takto velmi silným ideovým a právním východiskem, nelze se bez výhrad přihlásit ke všem názorům právní vědy z doby její účinnosti, ani k související judikatuře. To je způsobeno odlišným postojem i odlišným zakotvením některých institutů a ústavních orgánů nové ústavní úpravy v rámci dnešní Ústavy a Ústavy 1920. Typickým příkladem takového rozdílného pohledu je i institut prezidenta republiky, jako zásadního ústavního orgánu. Prezident republiky dle dnešní úpravy kupříkladu nestojí v čele výkonné moci²⁰⁶ a některé jeho pravomoci jsou samostatné, nezávislé na vládě, a nepodléhající kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena. Z tohoto důvodu je velmi nutné pečlivě zvažovat a komparovat tehdejší komplexní pojetí dělby moci a ústavní řád s úpravou dnešní a nelze se tedy bez rozmyslu přiklánět ke každému z názorů právní vědy, ústavním zvyklostem nebo judikatuře z období účinnosti Ústavy 1920.²⁰⁷

²⁰⁶ K podrobnostem k pojetí prezidenta moci v rámci moci výkonné a jeho samotné postavení v rámci ústavního systému odkazují na kapitulu 3 této práce.

²⁰⁷ K tradicím české státnosti např. MALENOVSKÝ, Jiří. O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu. *Právník*, 2013, č. 8/2013, s. 745 - 772.

3. PRAVOMOCI PREZIDENTA REPUBLIKY V PROCESU JMENOVÁNÍ VLÁDY

Čl. 68, odst. 2 Ústavy je ustanovení, které charakterizuje základní vztah prezidenta republiky a vlády, co do jejího konstituování. Prezident je tímto článkem nadán třemi pravomocemi – jednak jmenováním předsedy vlády a na jeho návrh jmenování ostatních členů vlády, které následně pověří řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Prezidentovi, ve vztahu ke konstituování vlády, tedy náleží pravomoc jmenování předsedy vlády a na jeho návrh jmenování ostatních členů vlády a pověřováním řízením ministerstev či jiných úřadů. S tím souvisí pravomoc prezidenta odvolávat jednotlivé členy vlády na návrh jejího předsedy, a v případě demise, či vyslovení nedůvěry, také odvolat jednotlivé členy vlády i vládu jako celek.

Pokud jde o samotnou obecnou ústavní proceduru sestavování vlády, tak ta sama o sobě představuje poměrně jednoduchý proces. Vláda jako taková se sestavuje po každých volbách do Poslanecké sněmovny, neboť čl. 73, odst. 2 Ústavy stanovuje povinnost vlády podat demisi vždy po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny. Ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny je první schůze, na níž se sejdou nově zvolení poslanci. Prezident v tomto případě je povinen demisi vlády přijmout a zatímně ji pověřit výkonem své funkce až do jmenování vlády nové. Následně prezident republiky jmenuje nového předsedu vlády. Fakticky tedy nastává situace, že Česká republika má předsedy vlády dva. Předseda dosavadní úřadující vlády vykonává veškeré vládní úkony až do okamžiku, kdy dojde ke jmenování vlády nové. Na návrh nového předsedy vlády jmenuje prezident republiky ostatní členy jeho vlády. Vláda je poté povinna předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a v souladu s čl. 68, odst. 3 Ústavy ji požádat o důvěru. Pokud není důvěra vyslovena nadpoloviční většinou všech přítomných poslanců, je vláda povinna podat demisi a prezident je povinen demisi přijmout a zároveň ji pověřit výkonem své funkce až do jmenování vlády nové. Proces jmenování a sestavování vlády je analogický jako při první kole. Pokud ani druhé vládě není důvěra vyslovena, jmenuje prezident republiky předsedou vlády osobu, kterou navrhl předseda Poslanecké sněmovny. Pokud ani

tato vláda nezíská důvěru, může prezident republiky Poslaneckou sněmovnu rozpustit.

Sestavování vlády po volbách do Poslanecké sněmovny není samozřejmě jedinou situací, kdy ke jmenování (sestavování) vlády dochází, neboť dochází i ke jmenování nových vlád v průběhu volebního období Poslanecké sněmovny, pokud Poslanecká sněmovna vyslovila vládě nedůvěru, či zamítla její žádost o vyslovení důvěry (tu vláda může podat samostatně, či ve spojení s konkrétním vládním návrhem zákona) nebo pokud vláda podala v průběhu svého funkčního období demisi.

3.1 Úloha prezidenta republiky v procesu jmenování vlády v historickém vývoji

Prezidentovi, ve vztahu k vládě a k moci výkonné, náleželo jmenování, propouštění ministrů a stanovení jejich počtu²⁰⁸ a také samozřejmě jmenování jejího předsedy.²⁰⁹ Podle znění ust. § 64, odst. 7 Ústavy 1920 tedy „*president republiky: jmenuje a propouští ministry a stanoví jejich počet*“ a dle ust. § 70 Ústavy 1920 „*předsedu a členy vlády (ministry) jmenuje a propouští president republiky.*“ Souvisejícími důležitými ustanoveními Ústavy 1920 jsou ust. § 72 a 73 Ústavy 1920, podle kterých „*president republiky stanoví, který z členů vlády řídí jednotlivá ministerstva*“ a že „*členové vlády skládají do rukou presidenta republiky slib na svou čest a své svědomí, že budou svědomitě a nestranně konati své povinnosti a budou šetřiti ústavních a jiných zákonů.*“ Tyto základní 4 ustanovení Ústavy 1920 je však nutné samozřejmě číst v kontextu celého ústavního textu, zejména však v kontextu s ust. odst. 1 § 78 Ústavy 1920, která se týká vyslovení důvěry a nedůvěry vládě a její demise. Podle tohoto ustanovení platilo, že byla-li Poslaneckou sněmovnou vyslovena vládě nedůvěra, anebo nebyla-li na základě návrhu na vyslovení důvěry důvěra vyslovena, byla vláda dle této úpravy povinna podat do rukou prezidenta republiky svou demisi.

²⁰⁸ § 64, odst. 7 Ústavy 1920.

²⁰⁹ § 70 Ústavy 1920.

Po tomto aktu demise, byl prezident republiky oprávněn a povinen určit, kdo bude vládnout do doby ustanovení nové fungující vlády.

Pokud jde o *právo prezidenta republiky jmenovat ministry a jednotlivé členy vlády (tj. vládu jako takovou)* měl prezident republiky dle ústavního textu a prvorepublikové právní vědy velmi silné postavení v tom smyslu, že tato jeho velmi významná pravomoc nebyla chápána jen jako pouhá potvrzovací formalita.²¹⁰ Prezident republiky si v duchu Prozatímní ústavy, po její druhé novele, podržel své právo výběru jednotlivých osob jako členů vlády. Bylo ústavní zvyklostí, že prezident republiky ve svém výběru dával přednost osobě, která byla schopna zajistit své vládě parlamentní většinu a tím tedy i předpoklad vyslovení důvěry v Poslanecké sněmovně.²¹¹ Při jednáních s prezidentem republiky možný předseda vlády vždy předkládal tzv. *ministerskou listinu*, tedy listinu, která obsahovala návrh na budoucí složení vlády a tedy i jednotlivých osob, jako možných jejích členů. Tím byl naplněn požadavek zásady funkčnosti ústavního systému jako celku, neboť mohl prezident republiky oprávněně předpokládat, že jím jmenovány předseda vlády sestaví funkční vládu, která následně získá důvěru. Vlády v období první republiky byly velmi ovlivněny názorem prezidenta T. G. Masaryka, který zdůrazňoval obsazování některých ministerstev nepolitickými odborníky mimo zvolené zástupce Poslanecké sněmovny. Tuto ideu prezident Masaryk prosazoval a uvažoval o ní ještě před vznikem Československa, kdy varoval před přehnanou stranickostí a neodborností určitého spektra možných členů vlády a právě z tohoto důvodu zdůrazňoval částečně nestrannické a zcela odborné členy vlády.²¹²

Tento svůj názor T. G. Masaryk uváděl do praxe a většina vlád tudíž měla určité smíšené složení z politiků a nepolitiků. Jako příklad bych uvedl druhou

²¹⁰ SOBOTA, Emil.; VOREL, Jaroslav.; KŘOVÁK, Rudolf.; SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 113.

²¹¹ Srov. BÁRTA, Jan. Pravomoci prezidenta v československé ústavě. In: LOUŽEK, Marek (eds). *Československá ústava 1920. Devadesát let poté*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010, s. 88 - 90.

²¹² MASARYK, Tomáš. *Světová revoluce*. Praha: Orbis, 1933, s. 577.

vládu V. Tusara jmenovanou 25. května 1920, kdy T. G. Masaryk prosadil do vlády celkem tři nepolitické členy - K. Engliš, R. Hotowetze a E. Beneše.²¹³

Z uvedeného je více než znatelné, že postavení prezidenta republiky ve vztahu k sestavování vlády bylo, zejména na dnešní poměry, velice silné. Prezidentovi právní úprava, podpořená zavedenou praxí a názorem právní vědy, umožňovala mít velký vliv na složení i fungování vlády. Dnešní úpravu, kdy se při schůzích vlády prezident republiky omezuje jen na „pasivního posluchače“ a vládě ani nepředsedá, by se v době První republiky a minimálně také v době prezidentství T. G. Masaryka, jevilo jako nepředstavitelné.²¹⁴ Jak jsem uvedl výše, že ačkoliv byly nástroje vlivu prezidenta republiky poměrně široké, byly zcela v pořádku a rovněž v souladu s teorií i právní praxí v demokratických republikách.²¹⁵

Nejedná se však o jedinou situaci, kdy prezident republiky participuje na procesu jmenování (sestavování) vlády. Tato procedura jmenování vlády se týkala situací po volbách do Poslanecké sněmovny a podání demise vlády, kdy je vždy třeba jmenovat vládu novou a situace po vyslovení nedůvěry (či odmítnutí vyslovení důvěry) Poslaneckou sněmovnou vládě, kdy je nutné rovněž jmenovat vládu novou, která se o důvěru bude nově ucházet.

Zvláštní situací jmenování vlády prezidentem republiky byla situace přímo související s okamžikem vyslovení nedůvěry (či odmítnutí vyslovení důvěry) Poslaneckou sněmovnou, dokud nebude jmenována vláda nová, která se bude o důvěru znovu ucházet. Prezident republiky měl dle Ústavy 1920 dvě možnosti. Mohl odložit propuštění (odvolání) vlády do doby, než-li bude jmenována vláda nová, a zatím ji tedy pověřit, aby dále vládla. Nebo mohl prezident republiky

²¹³ KLIMEK, Antonín. *Velké dějiny země koruny české XIII*. Praha: Nakladatelství Paseka, 2000, s. 169. Členy druhé vlády V. Tusara byly - V. Tusar (předseda vlády, ministr národní obrany); E. Beneš (ministr zahraničních věcí); A. Švehla (ministr vnitra); K. Engliš (ministr financí); G. Habrman (ministr školství); A. Meissner (ministr spravedlnosti); K. Sonntág (ministr obchodu); J. Stříbrný (ministr železnic); B. Vrbenský (ministr veřejných prací); K. Prášek (ministr zemědělství); L. Wintř (ministr sociální péče); V. Šrobár (ministr zdravotnictví a ministr unifikací); V. Johaniš (ministr zásobování), F. Staněk (ministr pošt); I. Dérer (bez portfeje) a R. Hotowetz (bez portfeje). Jmenováním některých ministrů sledoval T. G. Masaryk svou vlastní politiku. Tak například jmenováním K. Engliše se pokusil odtrhnout „prohradní“ křídlo národní demokracie od zbytku strany.

²¹⁴ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 205.

²¹⁵ HOETZEL, Jiří. *Ústava republiky Československé. Zákony a nařízení z oboru práva ústavního*, Praha: Vyšehrad, 1920, s. 9.

vládu, která již neměla důvěru v Poslanecké sněmovně, či která podala demisi, odvolat (propustit) a jmenovat předsedou vlády a členy vlády někoho jiného a prozatím je pověřit.²¹⁶

Pokud jde o samotný akt jmenování členů vlády, tak to probíhalo prostřednictvím tzv. **jmenovacích dekretů**. Přesný text nebyl nikdy zákonem nebo ústavním textem přesně stanoven. Nesporně však musel obsahovat projev vůle prezidenta republiky jmenovat konkrétního člena vlády a pověřit jej řízením konkrétního ministerstva. Jak uvádí E. Sobota tak, v textu obsahu doznaly jmenovací dekreta značného vývoje. Při jmenování vlády V. Tusara jmenovací dekreta například obsahovaly, kromě aktu jmenování a pověření i pokyny a podněty pro budoucí činnost každého z ministrů.²¹⁷ Ke konci období První republiky se však praxe ustálila. Jmenovaný předseda vlády obdržel do vlastních rukou jmenovací dekret, ve kterém ho prezident republiky jmenoval předsedou vlády (případně jej pověřil i řízením ministerstva) a rovněž v něm byla uvedena jména všech členů samotné vlády a jejich pověření řízením ministerstva. Každý z členů vlády také obdržel svůj individuální jmenovací dekret, ve kterém ho prezident republiky jmenoval členem vlády a pověřil jej řízením konkrétního ministerstva (nebyl-li ministrem bez portfeje).²¹⁸

Právní povaha jmenovacích (stejně tak i odvolávacích) dekretů je velmi zajímavá. Jmenovací a propouštěcí dekreta jsou akty prezidenta republiky jako akty vládní a výkonné, které bez kontrasignace podléhaly sankci jejich neplatnosti. Z povahy ústavního textu je mohl kontrasignovat odpovědný člen vlády, nicméně se vyvinula v rámci uplatňování parlamentního principu ústavní zvyklost, že jmenovací a propouštěcí akty kontrasignoval předseda vlády, přičemž se mohlo jednat již o nově jmenovaného premiéra.²¹⁹

²¹⁶ SOBOTA, Emil.; VOREL, Jaroslav.; KŘOVÁK, Rudolf.; SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 111 - 115.

²¹⁷ SOBOTA, Emil.; VOREL, Jaroslav.; KŘOVÁK, Rudolf.; SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 119.

²¹⁸ VAVŘÍNEK, František. *Základy práva ústavního. Díl I. Ústavní řád našeho státu*. Praha: Spolek českých právníků Všeherd, 1920, s. 101.

²¹⁹ SOBOTA, Emil.; VOREL, Jaroslav.; KŘOVÁK, Rudolf.; SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 121.

Prezident ve své diskreci *o počtech ministrů* byl však omezen a to §85 Ústavy 1920, kdy bylo stanoveno, že působnost ministerstev se upravuje zákonem.²²⁰ Při použití argumentu *a minore ad maius* je více než zřejmé, že pro zřízení ministerstva je třeba zákona, z čehož vyplývá, že pokud by prezident republiky jmenoval více ministrů, než jich zákonná úprava předpokládá, stali by se tzv. ministry bezrezortními (či bezportfejnými). Omezení počtu bezportfejných ministrů lze chápat v omezení rozpočtových kapitol na takoveto jednotlivé ministry.²²¹ Tehdejší právní nauka chápala možnost prezidenta republiky jmenovat ministra bez portfeje jako důkaz politického, nikoliv jen „správního“ či administrativního postavení ministerstva a jejího ministra.²²²

Vliv prezidenta, pokud jde o jmenování či odvolávání jednotlivých členů vlády, byl omezen, pokud již člena vlády jmenoval. Prezidentovi příslušelo na základě vlastního rozhodnutí odvolání jednotlivých členů vlády jen ve výjimečných případech – konkrétně, pokud by došlo k odsouzení ministra senátem²²³ a samozřejmě v případě demise.²²⁴ P. Holländer toto chápe jako projev parlamentarismu a projev oslabení monarchistické myšlenky v Ústavě 1920.²²⁵

²²⁰ Konkrétně se jednalo zák. č. 2/1918 Sb. z. a n., kterým se zřídilo 12 ministerstev (zahraničí; věci vnitřní; finanční; vyučovací a národní osvěty; spravedlnosti; průmyslu, obchodu a živností; dopravy; veřejných prací; zemědělství; obrany; správy sociální péče a ministerstvo pro správu veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy. Tento zákon byl dále doplněn nepřímo dalšími zákony, kterými se v souladu s textem Ústavy 1920 zřídila další ministerstva - pro zásobování lidu (zák. č. 20/1918 Sb. z. a n.); pošt, telegrafů a telefonů (zák. č. 40/1918 Sb. z. a n.); pro sjednocení zákonodárství a organizace správy (zák. č. 431/1919 Sb. z. a n.) a ministerstvo pro zahraniční obchod (zák. č. 418/1920 Sb. z. a n.). Tento zákon byl zrušen až ústavním dekretem prezidenta republiky č. 1/1945 Sb., o nové organizaci vlády a ministerstev v době přechodné. Některá z ministerstev však byla zrušena dříve před platností tohoto ústavního dekretu prezidenta republiky, přičemž samozřejmě neuvažují o době Protektorátu Čechy a Morava, a to konkrétně zák. č. 25/1922 Sb. z. a n. zrušil ministerstvo pro zahraniční obchod a zák. č. 142/1933 Sb. z. a n. bylo zrušeno ministerstvo pro zásobování lidu.

²²¹ Srov. PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*, Praha: Československý Kompas, 1935.

²²² Srov. WEYR, František. *Československé právo ústavní*, Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 201.

²²³ § 79 Ústavy 1920.

²²⁴ § 78 Ústavy 1920.

²²⁵ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 384–385.

3.2 Prezident republiky jmenuje předsedu vlády de constituone lata

Prezident republiky v souladu s čl. 62, písm. a) a čl. 68, odst. 2 Ústavy jmenuje předsedu vlády, přičemž se jedná o pravomoc nepodléhající kontrasignaci. Zde tedy lze vysledovat historický posun právní úpravy, kde v případě ústavní úpravy v rámci Ústavy 1920 byl akt jmenování²²⁶ pro svou platnost podmíněn kontrasignací předsedy vlády nebo jím pověřeného člena. Vyplnila se tedy mezera v ústavním textu, kdy bylo reálně možné zablokovat tuto závažnou ústavní proceduru jmenování vlády tím, že by předseda vlády odmítl svůj podpis na tento akt prezidenta republiky připojit.

Prezidentovi, dle ústavní úpravy Ústavy 1920 ve vztahu k sestavování vlády, náleželo jmenování a propouštění ministrů, dále stanovení jejich počtu,²²⁷ ale také samozřejmě jmenování jejího předsedy.²²⁸ Bylo ústavní zvyklostí, že prezident republiky ve svém výběru dával přednost osobě, která byla schopna zajistit své vládě parlamentní většinu a tedy i nutný ústavní předpoklad následného vyslovení důvěry v Poslanecké sněmovně.²²⁹ V textu Ústavy 1920 to však stanoveno nebylo. Z historického hlediska je nutné též uvést, že důvodová zpráva k Prozatímní ústavě konstatovala, že prezident musí při svém výběru předsedy vlády zhodnocovat většinu v Poslanecké sněmovně, aby vláda tohoto předsedy získala požadovanou důvěru. Rovněž prvorepubliková právní věda měla za to, že by se prezident měl vždy orientovat na předpoklad, aby jím jmenovaná vláda následně skutečně získala důvěru a předsedou vlády by měl být zásadně

²²⁶ Konkrétně se jednalo o jmenovací a propouštěcí dekrety, které jako akty prezidenta republiky v rámci svých aktů vládní a výkonné podléhaly kontrasignaci.

²²⁷ § 64, odst. 7 Ústavy 1920.

²²⁸ § 70 Ústavy 1920.

²²⁹ Srov. BÁRTA, Jan. Pravomoci prezidenta v československé ústavě. In: LOUŽEK, Marek (eds). *Československá ústava 1920. Devadesát let poté*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010, s. 88 - 90.
SOBOTA, Emil.; VOREL, Jaroslav.; KŘOVÁK, Rudolf.; SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 111 - 112.

jmenován jen ten, kdo je schopen si tuto důvěru se svou vládou získat.²³⁰ Vycházelo se z toho, že prezident byl při výkonu této pravomoci omezen zejména „soustavou parlamentní vlády, jež byla uznána výslovnými ustanoveními ústavní listiny.“²³¹

Dle současné ústavní úpravy je akt jmenování předsedy vlády samostatnou pravomocí prezidenta republiky. Současně s tím je nutné si uvědomit, že absentuje-li nutnost kontrasignace pro platnost aktu prezidenta republiky, prezident je za tento svůj akt odpovědný, zejména v rovině odpovědnosti ústavněprávní.²³²

Vláda jako taková se sestavuje vždy znovu po každých volbách do Poslanecké sněmovny, přičemž prezident republiky nejprve jmenuje předsedu vlády. Pokud jde o pravomoci prezidenta na procesu sestavování vlády, zde je prezidentova diskrece nejširší, neboť jej Ústava při výběru osoby předsedy vlády formálně přímo nesvazuje žádnými ústavními podmínkami stanovenými v textu Ústavy.²³³ Při svém rozhodnutí se však prezident republiky nesmí dopustit libovůle, neboť je při svém rozhodnutí předně limitován institutem vyslovení důvěry.²³⁴ Prezident republiky je také zavázán svým slibem, že bude postupovat *v zájmu všeho lidu*.²³⁵ Dále je prezident republiky omezen ústavními tradicemi, závěry Ústavního soudu a ustálenými názory právní vědy, zejména je-li naplněn

²³⁰ Srov. WEYR, František: *Československé právo ústavní*, Praha: Melantrich a.s., 1937. ADLER, František. In: *Slovník veřejného práva Československého. Svazek III*. Brno: Polygrafia, 1932, s. 550.

K tomu shodně např. BÁRTA, Jan. Pravomoci prezidenta v československé ústavě. In: LOUŽEK, Marek (eds). *Československá ústava 1920. Devadesát let poté*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010, s. 88 - 90.

²³¹ ADLER, František. President republiky. In: *Slovník veřejného práva Československého. Svazek III*. Brno: Polygrafia, 1932, s. 550.

²³² Srov. FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014, s. 155 a násl.

²³³ MLSNA, Petr. Vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě aneb jak posílit stabilitu ústavního systému České republiky. *Správní právo*, 2012, č. 1-2, s. 4.

²³⁴ MIKULE, Vladimír.; SLÁDEČEK, Vladimír.; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 505 - 510. Zejména s použitím metod systematického a teleologického výkladu. K tomu podrobněji srov. WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, s. 59 - 128.

²³⁵ BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 840.

argument *communis opinio doctorum*. Prezident je dále také povinen respektovat politický pluralismus, volnost poslaneckého mandátu, princip vlády parlamentu i jiné související principy právního a ústavního státu.

Jádrem problému předmětné úpravy je tedy úvaha, zda prezident republiky smí jmenovat předsedou vlády libovolnou osobu, aniž by bral ohled na reálné rozložení sil v Poslanecké sněmovně.

P. Molek k tomu uvádí,²³⁶ že sice je určitou tradicí jmenovat předsedou vlády představitele vítězné politické strany ve volbách do Poslanecké sněmovny, ale natolik prozatím krátkou a ne zcela bezvýjimečnou, aby se mohla stát ústavním obyčejem (ústavní zvyklostí). Představitel strany s největším počtem mandátů v Poslanecké sněmovně byl předsedou vlády dle současné Ústavy jmenován celkem osmkrát, a to v letech 1996, 1998, 2002, 2004, 2005, dvakrát v roce 2006 a v roce 2014. Čtyřikrát se tomu tak ale nestalo. V prosinci roku 1997 byl pověřen sestavením vlády nestraník J. Tošovský, v roce 2009 se stal předsedou vlády rovněž nestraník J. Fischer a dále v roce 2010 byl předsedou vlády jmenován P. Nečas jako předseda druhé nejsilnější strany. Ve všech třech případech byla však určitým způsobem předjednána podpora v Poslanecké sněmovně a proto každá z těchto vlád následně získala důvěru. Největším vybočením z ústavní praxe a parlamentních zvyklostí představovalo jmenování vlády v červenci roku 2013, kdy prezident republiky M. Zeman jmenoval *de facto* prezidentskou vládu²³⁷ a do jejího čela postavil ministra své bývalé vlády J. Rusnoka bez předjednané podpory v Poslanecké sněmovně. Přestože tato vláda nezískala důvěru Poslanecké sněmovny, vládla v demisi až do 29. ledna 2014. Prezident M. Zeman jmenoval nového předsedu vlády po 83 dnech od skončení předčasných voleb a vládu jako celek jmenoval až 29.1.2014, tedy až po 95 dnech. Otálení se jmenováním nového předsedy vlády nebylo ze strany prezidenta republiky legitimní, neboť smyslem institutu vlády v demisi je zajištění vykonávání funkcí po dobu nezbytně nutnou k sestavení a jmenování vlády nové. To nelze překonat ani jmenováním hlavou státu, neboť v poměrech parlamentní

²³⁶ Srov. MOLEK, Pavel. In: BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 841.

²³⁷ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 87.

formy vlády je jediným legitimizujícím aktem vyslovení důvěry.²³⁸ V tom je shoda i s prvorepublikovou právní vědou.²³⁹

Pokud jde o závěry současné právní vědy, komentář k Ústavě kolektivu kolem předsedy Ústavního soudu P. Rychetského se zcela pregnančně přihlásil k tomu, že prezident republiky musí jmenovat osobu s reálnou možností sestavit fungující vládu.²⁴⁰ Stejného názoru je i A. Gerloch,²⁴¹ J. Wintr,²⁴² V. Sládeček²⁴³ nebo J. Syllová, která zdůrazňuje, že hlavním účelem toho, proč prezident republiky jmenuje vládu, je právě získání důvěry v Poslanecké sněmovně.²⁴⁴

P. Molek je naopak toho názoru, že by se prezident republiky měl v první řadě orientovat na to, aby zamýšlený předseda vlády splňoval právní podmínky pro své jmenování. Právními podmínky pro jmenování předsedou vlády jsou zejména zletilost, svéprávnost, české státní občanství a některé další kvality, které budou zárukou, že jeho činnost jako premiéra nebude ohrožovat bezpečnost, demokracii a suverenitu České republiky. Pokud jde o nutnost jmenování osoby s reálnou šancí na sestavení vlády, která následně získá důvěru Poslanecké sněmovny, tak se v tomto případě P. Molek vyjadřuje ne zcela určitě. Prezident republiky, by dle jeho názoru, měl při své úvaze zvažovat i reálnou šanci na

²³⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška.; KOLÁŘ, Petr. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Parlamentní institut - studie č. 1.174., červenec 2006, s. 11 - 12.

²³⁹ Srov. BAXA, Bohumil. In: *Slovník veřejného práva Československého. Svazek II*. Brno: Polygrafia, 1932, s. 644.
Podrobněji k úřednickým vládám srov. BUREŠOVÁ, Eva.; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení*. Parlamentní institut - studie č. 1.177., říjen 2006.

²⁴⁰ RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 583.

²⁴¹ Dle A. Gerlocha byla "zvyklost" jmenovat po volbách předsedu nejsilnější politické strany překonána jmenováním vlády Petra Nečase v roce 2010, který se svou vládou následně získal důvěru. Prezident republiky by dle A. Gerlocha tedy zejména zvažil reálnou schopnost jmenované vlády získat důvěru. Srov. GERLOCH, Aleš. *Je nutná změna Ústavy České republiky v důsledku aktuální politické krize? Ústavní zvyklosti vs. politická realita*. Vystoupení na semináři. Ústavně-právní výbor, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Praha, 15. července 2013. Dostupné z: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=89247&pdf=1.

²⁴² WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 87.

²⁴³ MIKULE, Vladimír.; SLÁDEČEK, Vladimír.; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 441 - 442.

²⁴⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Je nutná změna Ústavy České republiky v důsledku aktuální politické krize? Ústavní zvyklosti vs. politická realita*. Vystoupení na semináři. Ústavně-právní výbor, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Praha, 15. července 2013. Dostupné z: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=89247&pdf=1.

sestavení funkční vlády, ačkoliv ústavní text dává prezidentovi republiky při 1. i 2. pokusu relativně velkou diskreční volnost.²⁴⁵ P. Molek výklad uzavírá s tím, že si lze teoreticky představit situaci, kdy prezident republiky záměrně jmenuje předsedou vlády osobu bez reálné šance na získání důvěry, aby tak přiblížil možnost rozpuštění Poslanecké sněmovny. Pokud by takto prezident republiky záměrně postupoval, byla by na místě ústavní žaloba²⁴⁶ proti prezidentu republiky za hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku a Ústavou předpokládané uložení ústavněprávní sankce.

Komentář kolektivu kolem K. Klímy klade v prvním svém vydání na přední místo požadavek funkčnosti ústavního systému jako celku. Dále zdůrazňuje, že je politologickou zvyklostí parlamentní formy vlády, že prezident republiky jmenuje předsedu vítězné politické strany s ohledem na očekávání, že tato osoba získá důvěru.²⁴⁷ Ve svém druhém vydání bylo již od tohoto názoru opuštěno a kolektiv autorů se zcela jasně přihlásil k názoru, že by prezident republiky měl jmenovat osobu, která je schopna sestavit funkční vládu, bez ohledu na volební výsledek.²⁴⁸

Dle kolektivu kolem V. Pavlíčka je první povinností prezidenta republiky vést politické rozhovory, jejichž cílem je zjistit, která osoba je nejvíce způsobilá k sestavení funkční vlády.²⁴⁹ Postup ani tuto povinnost Ústava neupravuje a tedy ani ústavní praxe není jednotná.²⁵⁰ Kupříkladu V. Havel nejprve požádal J. Luxe o vedení politických rozhovorů k sestavení nové vlády a z těchto jednání nakonec vyplynulo, že V. Havel jmenoval předsedou vlády J. Tošovského. V. Klaus v roce 2004 požadoval od S. Grosse před jmenováním předsedou vlády písemný závazek

²⁴⁵ BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 841 a násl.

²⁴⁶ Podrobněji k řízení o ústavní žalobě srov. FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014, s. 155 a násl.

²⁴⁷ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 339 - 340.

²⁴⁸ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 527.

²⁴⁹ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2015, s. 885 - 886.

²⁵⁰ SLÁDEČEK, Vladimír.; MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan.; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 599.

nejméně 101 poslanců k podpoře jeho vlády.²⁵¹ Tyto podpisy, však s ohledem na zejména princip volnosti poslaneckého mandátu, nemají žádnou právní závaznost,²⁵² jsou pouze orientační a slouží k naplnění účelu jmenování vlády - vyslovení důvěry Poslanecké sněmovny. P. Rychetský k tomu uvádí, že je pravidlem v těchto situacích respektovat relativně široký prostor prezidenta republiky k vlastnímu politickému jednání, neboť Ústava proces výběru osoby předsedy vlády neupravuje a prezident republiky je pouze omezen podmínkami, které jsou dovozeny ze širší interpretace Ústavy, zejména již výše zmíněným požadavkem získání důvěry Poslanecké sněmovny.²⁵³

Z. Koudelka vychází ze širší interpretace institutu důvěry v rámci ústavního systému České republiky a to s odkazem na prvorepublikovou právní vědu, zejména na E. Sobotu. Dle Z. Koudelky musí mít vláda důvěru nejen Poslanecké sněmovny, jako Ústavou předpokládanou podmínku, ale i samotného prezidenta republiky. Ve svých úvahách jde dokonce tak daleko, že by po zvolení nového prezidenta republiky měla úřadující vláda podat demisi.²⁵⁴

Zvláštní pohled na tuto problematiku představil J. Barák,²⁵⁵ který ve svém článku týkajícím se procesu jmenování vlády prezidentem republiky vyslovil názor, že je ústavní zvyklostí, že prezident republiky pověří sestavením vlády vítěze voleb, respektive přesněji řečeno představitele vítězné strany. Vychází z toho, že jmenování představitele vítězné strany by mělo být ústavním principem, neboť kdyby prezident republiky ignoroval volební výsledky, nemusely by se *ad absurdum* volby vůbec konat, protože jmenováním kohokoliv jiného než

²⁵¹ K tomu srov. RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 688 - 689.

²⁵² SLÁDEČEK, Vladimír.; MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan.; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 689.

²⁵³ RYCHETSKÝ, P. In: RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 686 - 687.

²⁵⁴ KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 109 - 110.

²⁵⁵ Srov. BARÁK, Josef. Problematika jmenování vlády prezidentem republiky (malá úvaha na velké téma). *Právní rozhledy*, 2014, č. 9/2014, s. 329 a násl.

představitele vítězné strany, znamená ignoraci parlamentního (volebního) systému i demokracie jako takové.²⁵⁶

Můj názor je takový, že základním východiskem je princip funkčnosti ústavního systému jako celku a respektování nutného ústavního předpokladu vyslovení důvěry jmenované vládě. Při výběru osoby předsedy vlády, by tedy prezident republiky měl uvažovat v tom směru, aby byla daná osoba funkční vládu skutečně schopna sestavit tak, aby důvěru Poslanecké sněmovny získala, přestože formálně Ústava umožňuje prezidentovi republiky jmenovat předsedou vlády kohokoliv.²⁵⁷ Nemohu souhlasit zejména s názory Z. Koudelky a J. Baráka, které jsem představil výše. Podle Z. Koudelky musí mít vláda důvěru nejen Poslanecké sněmovny, jako Ústavou předpokládanou podmínku, ale i samotného prezidenta republiky. Zde jsem toho názoru, že tato podmínka odporuje parlamentního systému a vlády (panství) parlamentu jako takovému. Ústava předpokládá institut vyslovení důvěry jako imanentní podmínku pro vládnutí vlády a naopak vyslovení nedůvěry vládě představuje jednu z ústavněprávních sankcí a uplatnění ústavněpolitické odpovědnosti.²⁵⁸ Vztah odpovědnosti vlády a prezidenta republiky právně neexistuje a ani se v literatuře nedovozuje. O takovém systému by se dalo uvažovat v případě, že bychom měli ústavní systém s presumovanou důvěrou vlády, jako je tomu v ústavním systému Belgie, kde se králem jmenované vládě presumuje důvěra parlamentu a jedinou možností je aktivní vyslovení nedůvěry. V takovém případě by presumpce důvěry prezidenta republiky mohla být dovozena, respektive řádně v Ústavě zakotvena. Nicméně bez dílčí změny Ústavy, která by zavedla vztah ústavněpolitické odpovědnosti vlády prezidentu republiky, nelze o nutnosti důvěry prezidenta republiky vládě uvažovat. J. Barák dále dovozuje nutnost respektování existence

²⁵⁶ Ve svém článku navrhuje zakotvení čl. 67a Ústavy: *Prezident republiky pověří do sedmi dnů poté, kdy byl výsledek voleb vyhlášen Státní volební komisí, předsedu politické strany nebo politického hnutí, které zvítězily ve volbách do Poslanecké sněmovny, povolením vyjednáváním s cílem jmenování vlády.* Podrobněji srov. BARÁK, Josef. Problematika jmenování vlády prezidentem republiky (malá úvaha na velké téma). *Právní rozhledy*, č. 9/2014, Praha: C.H.Beck, s. 329 a násl.

²⁵⁷ Pokud se nebude uplatňovat postup podle čl. 68, odst. 4 Ústavy, kdy prezident republiky jmenuje předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. Podrobněji srov. FOREJTOVÁ, M. In: KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, str. 340

²⁵⁸ FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014, s. 155 a násl.

ústavní zvyklosti jmenovat předsedu vítězné politické strany předsedou vlády. Nutno znovu zopakovat, že žádná takováto ústavní zvyklost neexistuje a ani Ústava tuto podmínku nezakotvuje.

Pro úplnost výkladu je nutné také zdůraznit, že v případě, že by již dva jmenování předsedové vlády se svou vládou nezískali v Poslanecké sněmovně důvěru, bude obligatorně následovat postup podle čl. 68, odst. 4 Ústavy, kdy prezident republiky jmenuje předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny, přičemž toto jmenování provést musí, neboť se jedná o ústavní normu kogentní a návrhem předsedy Poslanecké sněmovny je tedy právně vázán přímo z textu Ústavy.

3.3 Prezident republiky jmenuje předsedu vlády de constitutione ferenda

Ačkoliv Ústava nestanovuje, jakým směrem by se měl prezident republiky při svém výběru osoby předsedy vlády orientovat, jsem spolu s většinou ústavních právníků toho názoru, že základním kritériem pro výběr osoby předsedy vlády by mělo být rozložení sil v Poslanecké sněmovně, aby vláda byla schopna získat důvěru Poslanecké sněmovny. Tento názor je opřen zejména o obecný princip funkčnosti ústavního systému jako takového, při respektování základního účelu jmenování vlády v podobě získání důvěry Poslanecké sněmovny.²⁵⁹ Navrhoval bych tedy, že by bylo vhodné v čl. 68, odst. 2 na konec textu doplnit větu: „*Prezident republiky při výběru osoby předsedy vlády dbá rozložení sil v Poslanecké sněmovně.*“ Tím by se potvrdil odkaz prvorepublikové ústavní praxe i názor většiny současných vědců ústavního práva. Tento článek by tedy prezidentu republiky, jako první Ústavou přímo zakotvené kritérium pro výběr osoby předsedy vlády stanovoval, že musí zohlednit zejména rozložení sil v Poslanecké sněmovně,²⁶⁰ než aby automaticky jmenoval předsedou vlády vítěze voleb, bez reálné možnosti na sestavení vlády, která si bude schopna získat

²⁵⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška. *Je nutná změna Ústavy České republiky v důsledku aktuální politické krize? Ústavní zvyklosti vs. politická realita*. Vystoupení na semináři. Ústavně-právní výbor, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Praha, 15. července 2013. Dostupné z: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=89247&pdf=1.

²⁶⁰ Tento model je zakotven například v ústavním systému Portugalska, dle čl. 187 Ústavy Portugalska.

důvěru. U několika variant možného sestavení nové vlády a s tím spojené širší možnosti výběru nového předsedy vlády, by prezident mohl podpůrně ve své úvaze využít kritérium vítězství ve volbách do Poslanecké sněmovny, avšak právně vázán by tímto kritériem samozřejmě nebyl.

Jsou však samozřejmě i tendence opačné, často jako bezprostřední reakce na konkrétní povolební situaci a proces sestavování vlády. Kupříkladu navrhovaná novela Ústavy předložená jako sněmovní tisk č. 359 z 3. volebního období Poslanecké sněmovny (1998 - 2002) navrhovala nové znění čl. 68, odst. 1 Ústavy: *„Prezident republiky po vyhlášení výsledků voleb do Poslanecké sněmovny požádá představitele politické strany, která získala nejvíce mandátů, aby mu do třiceti dnů navrhl složení vlády.“* Odůvodnění tohoto návrhu bylo takové, že by se měly pravomoci prezidenta při sestavování vlády co možná nejvíce zpřesnit, aby nebyly pochyby o parlamentní formě vlády. Tento návrh novely Ústavy byl však zamítnut Senátem usnesením č. 7 z 6. schůze Senátu dne 29. března 2001. Domnívám se, že pouze v tomto případě, kdy by prezidentovi republiky žádná možnost vlastního uvážení a zhodnocení reálné povolební situace neexistovala, by bylo myslitelné, aby byla zavedena přesná lhůta, do kdy musí prezident republiky nového předsedu vlády jmenovat.

Podobným omezujícím způsobem jako zamítnutá novela Ústavy uvažoval i J. Barák. Ten jako reakci na vyčkávání²⁶¹ prezidenta M. Zemana se jmenováním vlády po předčasných volbách v říjnu roku 2013 ve svém článku navrhnul, že by bylo vhodné prezidenta republiky svázat přesnými a striktními lhůtami. Navrhoval formulovat nový článek č. 67a, odst. 1 Ústavy tohoto znění: *„Prezident republiky pověří do sedmi dnů poté, kdy byl výsledek voleb vyhlášen Státní volební komisí, předsedu politické strany nebo politického hnutí, které zvítězily ve volbách do Poslanecké sněmovny, povolebním vyjednáváním s cílem jmenováním vlády.“* Ve spojení s navrhovaným čl. 67a, odst. 3 Ústavy: *„Jestliže ten, kdo byl vyjednáváním pověřen, předloží prezidentovi republiky koaliční smlouvu nebo jej informuje o úspěšném ukončení povolebního vyjednávání, prezident republiky jej do sedmi dnů poté, kdy se tak stalo, předsedou vlády.“* Jak jsem již uvedl, přesné a striktní lhůty mají smysl v případě, kdy by neexistovalo prezidentovo uvážení při

²⁶¹ Prezident M. Zeman jmenoval nového předsedu vlády až po 83 dnech od skončení voleb a vládu jako celek jmenoval až dne 29.1.2014, tedy po 95 dnech od skončení voleb.

výběru osoby předsedy vlády. Bohužel je také nutno dodat, že předmětné návrhy nepočítají s teoretickou situací, kdy by dvě strany získaly stejný počet mandátů.

Jsem přesvědčen, že v případě určitého testu proporcionality mezi jmenováním představitele vítězné politické strany (politického hnutí) předsedou vlády a jmenováním té osoby, která má reálnou možnost k sestavení vlády, jež následně získá důvěru Poslanecké sněmovny, by měla být předsedou vlády jmenována osoba právě s reálnou šancí na sestavení takové vlády, která důvěru Poslanecké sněmovny získá, ačkoliv někteří autoři považují toto kritérium jako nepravvní.²⁶² Není samozřejmě vyloučeno, že se bude jednat o tu samou osobu, tedy že předsedou vlády bude jmenován předseda vítězné strany a zároveň se bude jednat o osobu s reálnou šancí na získání důvěry Poslanecké sněmovny.

3.4 Prezident republiky jmenuje ostatní členy vlády de constitutione lata

Na návrh předsedy vlády jmenuje prezident republiky v souladu s čl. 68, odst. 2 Ústavy ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Na rozdíl od možnosti velké diskrece při výběru koho prezident republiky jmenuje předsedou vlády, při jmenování ostatních členů již takovou možnost uvážení nemá. Ve své úvaze je striktně vázán návrhem předsedy vlády v tom smyslu, že prezident může jmenovat pouze ty členy vlády, které mu navrhne jím již jmenovaný premiér. Jiná osoba se členem vlády stát nemůže, v tomto se jedná o absolutní kogentní podmínku stanovenou Ústavou. Z toho vychází logická doktrinální teorie, že tvůrcem vlády je zásadně předseda vlády a nikoliv prezident republiky.²⁶³ S tím samozřejmě úzce souvisí další předpoklad, že nejprve musí vždy dojít ke jmenování osoby předsedy vlády, jehož hlavním úkolem je sestavení nové vlády.

²⁶² Např. PAVLÍČEK, Václav.; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. I. díl. Ústavní systém.* Praha: Linde a.s., 1998, s. 227.; PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky.* Praha: Leges, 2015, s. 864.

²⁶³ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část I,* Praha: Linde Praha, a.s., 2001, s. 886.

Otázkou však zůstává, zda-li prezident republiky musí bezpodmínečně přijmout každý návrh předsedy vlády na jmenování člena vlády či se může rozhodnout navrženého člena nejmenovat?

Všeobecná státopěda považuje právo prezidenta republiky na jmenování členů vlády jako promítnutí kontrolního mechanismu mezi nejvyššími státními (ústavními) orgány. Každý z ústavních demokratických systémů má tento kontrolní mechanismus v rámci této specifické pravomoci prezidenta republiky stanoven rozdílně. Může se jednat o důvody spočívající v ochraně proti protiprávnosti ústavní procedury, přes důvody osobních kvalit kandidáta na člena vlády, na respektování zásad demokracie a právního státu, až po důvody zcela politické.²⁶⁴

Důvodová zpráva na výše vyslovenou otázku neodpoví, neboť se k tomuto nikterak nevyjadřuje. Právní věda samotná v této otázce uznává, že není zcela jednotná, D. Hendrych a jeho kolektiv uvádí, že prezident republiky může návrh předsedy vlády na jmenování konkrétního člena vlády téměř kdykoliv odmítnout.²⁶⁵ Nutno však dodat, že tento poměrně radikální striktní názor je v právní vědě ústavního práva osamocený. V. Pavlíček představuje ve svém právním názoru stanovisko zcela opačné, že prezident je povinen jmenování provést, neboť mu člena vlády navrhl jím vybraný předseda.²⁶⁶ Vychází tak z předpokladu, že právě předseda vlády je tvůrcem vlády a prezident nemůže do tohoto procesu nijak zasahovat. Do procesu jmenování vlády prezident může dle V. Pavlíčka zasahovat pouze tak, že vhodně vybere osobu předsedy vlády s ohledem na rozložení politických sil v Poslanecké sněmovně. Tyto dva zmíněné názory na předmětnou pravomoc prezidenta se jeví jako zcela protichůdné a v doktríně zůstávají osamocené. Mírnější představa kombinující prvky dříve zmíněných názorů má většina ostatní odborné, zejména komentářové literatury.

Nejnovější komentář kolektivu kolem předsedy Ústavního soudu P. Rychetského uvádí, že prezident republiky není bezvýjimečně vázán každým

²⁶⁴ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státopědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 386 - 387.

²⁶⁵ HENDRYCH, Dušan.; SVOBODA, Cyril a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997, str. 115.

²⁶⁶ PAVLÍČEK, Václav.; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém*. Praha: Linde Praha a.s., 1998, str. 249.

návrhem již jmenovaného předsedy vlády. Prezident republiky zde zastává roli garanta funkčního ústavního systému a může odmítnout jmenovat členem vlády tu osobu, která nesplňuje právní podmínku (předpoklad) jmenování. Takovouto právní, ústavní, překážkou je zejména dle čl. 70 Ústavy inkompatibilita funkcí.²⁶⁷ Podle předmětného článku člen vlády nesmí vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce. Jedná se tak o vyjádření obecného principu neslučitelnosti funkcí, která je tradiční součástí většiny demokratických ústav a byla také zakotvena v Ústavě 1920.²⁶⁸ Dle tohoto komentáře je však nutné vycházet ze širší interpretace právního řádu. Je překážkou výkonu funkce člena vlády, pokud není například zletilý nebo neomezeně svéprávný.

Komentář kolektivu kolem K. Klímy svůj výklad začíná stanovením zásady, že charakter parlamentní formy vlády zásadně neumožňuje užít jakékoliv politického uvážení ve formě kladení a prosazování vlastních představ či podmínek pro jmenování konkrétního člena vlády. Ústavní úprava rovněž neumožňuje, aby prezident republiky otálel se jmenovacím aktem člena vlády. Jedinou možností, kdy by prezident republiky mohl nejmenovat navrhovaného člena vlády, je, ve shodě s komentářem kolektivu P. Rychetského, neslučitelnost funkcí. K tomuto kroku zcela správně přikročil v roce 2005 prezident V. Klaus při vyčkávání jmenování D. Ratha ministrem zdravotnictví v době, kdy byl zároveň prezidentem České lékařské komory.²⁶⁹

P. Molek je v obecné shodě s komentářem kolektivu K. Klímy i P. Rychetského, že prezident republiky nemá volnost při svém uvážení při jmenování člena vlády z důvodů politických, z důvodů osobních antipatií či nesouhlasu s politickými názory, ale pouze z důvodů právních. Doplnuje však, že by prezident mohl odmítnout jmenování člena vlády z důvodu, že by člen vlády mohl ohrožovat demokratické hodnoty či celistvost našeho státu.²⁷⁰

²⁶⁷ RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 688.

²⁶⁸ Srov. §§ 54 a 74 Ústavy 1920.

²⁶⁹ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a k Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 339 - 341.

²⁷⁰ BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 841 - 843.

Zvláštním výkladem tohoto vztahu a diskrece prezidenta při sestavování vlády, je výklad J. Bárty,²⁷¹ který jednoznačně vylučuje mechanickou akceptaci každého návrhu předsedy vlády na jmenování člena vlády. Podle J. Bárty prezident nese politickou odpovědnost za toto své rozhodnutí a má tedy možnost návrhy již jmenovaného předsedy náležitě zvážit a posoudit. J. Bárta stanovuje, že jmenovací proces není pouze mechanickou akceptací návrhů předsedy vlády na jmenování jejích členů. Prezident je negativně (tj. v možnosti nejmenování navrhovaného člena vlády na ministerský post) i pozitivně (tedy ve smyslu akceptace a následného jmenování daného kandidáta) v přijímání těchto návrhů vázán zejména svým slibem, kdy se zavazuje, že bude ve svém rozhodování postupovat „v zájmu všeho lidu“. V zájmu všeho lidu je mít stabilní a zejména fungující vládu, ne však za každou cenu. Moje původní úvahy, zejména v diplomové práci a v pracích SVOČ, jsem dříve vedl ve shodě podle § 159 zák. č. 89/2012 Sb., Občanského zákoníku, kde je stanoveno, že je funkce člena voleného orgánu (např. obchodní korporace) spojena s předpokladem určitých znalostí (resp. s celkovou nutností a povinností jednání s péčí řádného hospodáře) a zda je snad Vláda České republiky a její členství nepodmíněno určitými znalostmi a zkušenostmi v daném oboru či alespoň určitými manažerskými zkušenostmi? Původně jsem prosazoval možnost odmítnutí jmenování člena vlády pro zjevnou neodbornost, dnes již tento názor nesdílím.

Moje současné východisko je tedy takovéto: základním faktem, v možné diskreci prezidenta republiky v neprovedení jmenování člena vlády, navrženého jejím předsedou, je skutečnost, že předseda vlády ani vláda jako celek provést takovéto jmenování člena vlády nemůže. Jedná se kogentní Ústavou předpokládaný požadavek pro jmenování člena vlády.

Dalším faktem je shoda právní vědy, pokud jde o kontinuitu demokratických principů a poměrů zejména dle Ústavy 1920 s parlamentním modelem (republikánským systémem) a se silným prezidentem,²⁷² jak jsem již

²⁷¹ Srov. Posudek J. Bárty ze dne 12.12.2013, Akademie věd České republiky, Ústav státu a práva, č.j. USP/74/2013.

²⁷² Např. GERLOCH, Aleš.; HŘEBEJK, Jiří.; ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektum, 2002, str. 191. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část I*, Praha: Linde Praha, a.s., 2001, str. 304.

ostatně podrobně popsal výše. Předchozí úprava (tj. Ústava platná ke dni 31. 12. 1992) umožňovala prezidentu republiky jmenovat člena vlády bez návrhu předsedy vlády, který dnes prezidenta ve svém výběru limituje. Zřetelné oslabování role prezidenta je tedy více než patrné. V úpravě účinné od 1. 1. 1993 je tedy prezident ve své diskreci limitován právě návrhem předsedy vlády.

Dle neblahých zkušeností při sestavování vlády v únoru 1948 podle Ústavy 1920, kdy ani Klement Gottwald, natož prezident Beneš, neargumentoval, že je prezident povinen přijmout návrhy premiéra na jmenování členů vlády, to že nakonec požadavkům Gottwalda vyhověl, nebylo prezidentovou ústavní povinností, nýbrž prezidentovo politické rozhodnutí. Je tedy snad navrhovací pravomoc silnější než pravomoc jmenovací? Uvažují-li v čistě obecném proporcionálně, tak rozhodně pravomoc navrhovací není silnější než pravomoc jmenovací.

Argumentem pro určitou míru diskrece prezidenta, jak jsem již nastínil, je čl. 61, odst. 1, písm. g) Ústavy České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění účinném k 31. 12. 1992, který je ve své podstatě totožný s dnešní úpravou této prezidentovi pravomoci s jedinou výjimkou. Podle tehdejší úpravy prezident jmenoval ostatní členy vlády a pověřoval je řízením ministerstev bez návrhu předsedy. Ve srovnání s dnešní úpravou je tedy citelné oslabení prezidentova prostoru uvážení v tom smyslu, že je návrhem předsedy vlády vázán a jiného, než navrhnutého kandidáta, jmenovat nemůže. Tato interpretační zásada *zohlednění předúčinného práva* je však dle doktríny velmi slabá a Ústavní soud (např. Pl. ÚS 14/07) ji zpravidla užívá pouze subsidiárně.²⁷³

Dle mého názoru je v pravomoci prezidenta neprovést jmenování navrhovaného kandidáta na post ministra vlády pouze ze dvou důvodů. Prvním a nejméně sporným důvodem je zákonná překážka, jakou je například inkompatibilita funkcí člena vlády. Druhým spornějším důvodem je možnost neprovedení jmenování člena vlády z jeho možného ohrožení bezpečnosti a svrchovanosti státu, jakož i základů právního státu a ústavního systému jako celku. Pokud však, ať jde o jakýkoliv důvod, prezident přikročí k nejmenování kandidáta na ministra, musí to náležitě odůvodnit.

²⁷³ Srov. WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, s. 120.

Jednak z důvodů politických, ale také z důvodů ústavních, aby odůvodnil, že jeho rozhodnutí bylo správné, v zájmu všeho lidu a celkově ústavně konformní. Náležitě a věcně odůvodnění je důležité i z důvodu možnosti vystavení se kompetenční žalobě ze strany premiéra, případně i ústavní žalobě za hrubé porušení Ústavy či jiné součásti ústavního pořádku.

3.5 Prezident republiky jmenuje ostatní členy vlády de constitutione ferenda

Na návrh předsedy vlády jmenuje prezident republiky v souladu s čl. 68, odst. 2 Ústavy ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Na rozdíl od možnosti velké diskrece při výběru koho prezident republiky jmenuje předsedou vlády, při jmenování ostatních členů již takovou možnost uvážení nemá. Uvedl jsem, že základním doktrinálním problémem je otázka, zda-li prezident republiky musí bezpodmínečně přijmout každý návrh předsedy vlády na jmenování člena vlády, či se může rozhodnout navrženého člena nejmenovat? Dospěl jsem k závěru, že je v pravomoci prezidenta neprovést jmenování navrhovaného kandidáta na post ministra vlády pouze ze dvou důvodů. Tím je zákonná překážka, jakou je například inkompatibilita funkcí člena vlády, a tím druhým je určité bezpečnostní riziko. Jelikož je zde shoda právní vědy mnohem menší, než je tomu u výběru osoby předsedy vlády, navrhol bych doplnit čl. 68, odst. 2 Ústavy o novou větu: *„Prezident republiky nejmenuje člena vlády pro zákonnou překážku k výkonu funkce, nebo pokud by jeho jmenování znamenalo ohrožení svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i jejího demokratického řádu.“* Prezident republiky by podle nové věty čl. 68, odst. 2 Ústavy mohl neprovést jmenování člena vlády, kterého mu navrhnul již jmenovaný předseda vlády, pro zákonnou překážku nebo pro evidentní bezpečnostní riziko, které by jeho jmenování znamenalo.

Jsem si vědom, že druhé kritérium, které je značně abstraktní, by mohlo znamenat opět nejednotnost výkladu ústavního textu. Nicméně i dnes se tento důvod opravňující možnost nejmenovat navrženého člena vlády v literatuře dovozuje a proto by pro právní jistotu bylo vhodné to do textu Ústavy zakotvit.

4. PRAVOMOCI PREZIDENTA REPUBLIKY PŘI ODVOLÁVÁNÍ VLÁDY A PROCESU VLÁDNÍ DEMISE

Právní úpravu pravomocí prezidenta republiky v procesu demise vlády a odvolávání jednotlivých členů vlády nalezneme zejména v čl. 62, písm. a) Ústavy, podle kterého prezident republiky odvolává členy vlády, přijímá demisi jednotlivých členů vlády (vč. samozřejmě předsedy vlády), odvolává vládu a přijímá její demisi. Toto ustanovení je dále doplněno a rozvedeno v čl. 68, odst. 4 a 5 Ústavy a čl. 73 - 75 Ústavy, ale též samozřejmě i na jiných souvisejících místech právního řádu.²⁷⁴

Úprava v rámci ust. čl. 62 písm. a) je *stricto sensu* v zásadě duplicitním ustanovením, neboť veškeré pravomoci taxativně vyjmenované v předmětném čl. 62, písm. a) Ústavy nalezneme na jiných místech Ústavy. Tato určitá “duplicita” ústavní úpravy pravomocí prezidenta republiky v sestavování a v procesu dekonstrukce/rekonstrukce vlády nalezne však své ospravedlnění výkladem ve smyslu ust. čl. 63, odst. 3 Ústavy, podle kterého rozhodnutí prezidenta republiky učiněná podle odst. 1 a 2 čl. 63 Ústavy vyžadují ke své platnosti kontrasignaci, tj. spolupodpis rozhodnutí prezidenta republiky předsedou vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Z normativního ust. čl. 63, odst. 3 Ústavy tedy *a contrario* vyplývá, jak bylo již podrobně vysvětleno výše, že při výkonu pravomocí podle čl. 62 Ústavy, tj. včetně předmětného ust. čl. 62, písm. a) Ústavy, platí, že při výkonu těchto pravomocí není nutné kontrasignace jeho aktů. Povaha určitého sběrného charakteru ust. čl. 62 Ústavy není tedy zbytečná, neboť dle mého názoru, zcela smysluplně předchází nejasnosti při výkladu nutnosti kontrasignací u těchto taxativně vymezených pravomocí v čl. 62, které nalezneme tedy i na jiných místech Ústavy.

Podle výše uvedených ustanovení je tedy prezident republiky nadán několika pravomocemi - odvolávání člena vlády, odvolávání vlády jako celku, přijetí obligatorní demise vlády a přijetí fakultativní demise vlády nebo jednotlivých členů vlády.

²⁷⁴ Např. Část jedenáctá zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, která upravuje proces vyslovení důvěry anebo nedůvěry vládě.

4.1 Prezident republiky odvolává členy vlády

4.1.1 Prezident republiky odvolává člena vlády v historickém vývoji

Podle prvního znění Prozatímní ústavy, respektive přesněji řečeno před novelou Prozatímní ústavy ze dne 23.5.1919 příslušelo Národnímu shromáždění volit všech 17 členů vlády.²⁷⁵ Předmětnou novelou Prozatímní ústavy ze dne 23.5.1919 přešlo toto právo z Národního shromáždění na prezidenta republiky a Ústava 1920 tento postup při sestavování vlády přejala a doplnila k pravomoci jmenovat (*stanoviti*) vládu a její členy, též pravomoc prezidenta republiky členy vlády odvolávat, respektive dle tehdejšího znění této pravomoci členy vlády *propouštět*.

Jak jsem již naznačil v předchozí kapitole, prezident republiky dle Ústavy 1920 měl v procesu jmenování a personálních změn ve vládě tyto pravomoci - jmenování ministrů, propouštění ministrů a to včetně stanovení jejich počtu,²⁷⁶ ale též jmenování předsedy vlády.²⁷⁷ Podle znění ust. § 64, odst. 7 Ústavy 1920 tedy *president republiky: jmenuje a propouští ministry a stanoví jejich počet* a dle ust. § 70 Ústavy 1920 *předsedu a členy vlády (ministry) jmenuje a propouští president republiky*. Dle ust. § 78 Ústavy 1920 platilo, že *vyslovila-li poslanecká sněmovna vládě nedůvěru anebo zamítla-li vládní návrh na vyslovení důvěry, musí vláda podati demisi do rukou presidenta republiky, který určuje, kdo vede vládní věci, pokud nová vláda nebude ustavena*. Důvodová zpráva k předmětným ustanovením Ústavy 1920 stanovovala, že *právo presidentovo podle § 64, odst. 7 Ústavy propouštění ministry podle vlastního uvážení obmezeno je § 78. Vyslovila-li poslanecké sněmovna vládě nedůvěru, president je povinen propustiti ji a nemůže tomu zabránit ani dodatečným rozpuštěním sněmovny*.²⁷⁸

²⁷⁵ Srov. § 17 prvního znění Prozatímní ústavy: *Moc výkonná a nařizovací přísluší 17členné vládě, jejíž předsedu a členy (ministry) volí Národní shromáždění*.

²⁷⁶ § 64, odst. 7 Ústavy 1920.

²⁷⁷ § 70 Ústavy 1920.

²⁷⁸ Podrobněji srov. Důvodová zpráva k Ústavě 1920, znění důvodové zprávy srov. SOBOTA, Emil.; VOREL, Jaroslav.; KŘOVÁK, Rudolf.; SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 110 - 111.

Stejně jako u jmenování členů vlády, tak i propouštění jednotlivých členů vlády se provádělo propouštěcími dekrety prezidenta republiky, které podléhaly kontrasignaci, neboť se jednalo o akty vládní a výkonné. Prvorepubliková právní věda přisuzovala dle znění Ústavy 1920 prezidentovi pravomoc propouštět jednotlivé členy vlády, aniž by prezident republiky potřeboval pro takovéto odvolávání člena vlády návrh předsedy vlády, jako je tomu u dnešní ústavní úpravy. Ústava 1920 ani prvorepubliková právní věda však návrh předsedy vlády, případně návrhu vlády jako celku, nijak nevyklučovala. Pokud však prezident republiky obdržel návrh předsedy vlády nebo vlády jako celku na propouštění jednotlivého člena vlády, bylo pravomocí prezidenta republiky takovýto návrh nepřijmout.²⁷⁹ V ostatních případech prvorepubliková právní věda dovozovala pravomoc prezidenta republiky odmítnout návrh na odvolání člena vlády.²⁸⁰

4.1.2 Prezident České republiky odvolává člena vlády

Pravomoc prezidenta České republiky na odvolávání člena vlády nalezneme v předmětném sběrném ust. čl. 62, písm. a) Ústavy a též v ust. čl. 74 Ústavy. Ve smyslu ust. čl. 62, písm. a) Ústavy ve spojení s čl. 74 Ústavy, případně s ust. čl. 68, odst. 5 Ústavy, tedy platí, že prezident republiky má pravomoc odvolat člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády. Prezidentovi republiky není Ústavou dána pravomoc odvolat předsedu vlády,²⁸¹ odvolat tak může buď vládu jako celek v případě obligatorní demise, nebo odvolat jednotlivé členy vlády.²⁸² Po dobu fungování vlády, která se opírá o stabilní důvěru Poslanecké sněmovny, tak prezident republiky nemá ústavní pravomoc, která by mu umožňovala zbavit se úřadujícího předsedy vlády ani vlády jako celku, byť by s politikou předsedy vlády nesouhlasil. V zásadě by takto prezident republiky ani neměl uvažovat, neboť by se měl držet zejména principu funkčnosti ústavního

²⁷⁹ Výjimkou byla situace, kdy byl člen vlády odsouzen žalobou pro porušení zákona v oboru své ministerské činnosti dle zák. č. 36/1934 Sb.

²⁸⁰ SOBOTA, Emil.; VOREL, Jaroslav.; KŘOVÁK, Rudolf.; SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 119 - 123.

²⁸¹ Srov. ADAMUS, Vladimír. O ustavování vlády po volbách do parlamentu. *Správní právo*, 2001, č. 2/2001.

²⁸² MLSNA, Petr. Vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě aneb jak posílit stabilitu ústavního systému České republiky. *Správní právo*, 2012, č. 1-2, s. 4.

systemu a zásady vztahu důvěry, jako jediné ústavní podmínky, vlády a Poslanecké sněmovny.

V případě odvolání člena vlády zde existuje duplicita se stejným obsahovým i gramatickým zněním ve smyslu čl. 74 a čl. 68, odst. 5 Ústavy. Tato duplicita, na rozdíl od odůvodnitelného sběrného charakteru ust. čl. 62 Ústavy, není odůvodnitelná, neboť zde duplicita této pravomoci nemá smysl ani v kontextu právní jistoty při výkladu Ústavy. Určitým pokusem o vyřešení nadbytečnosti čl. 74 Ústavy byla navrhnutá, avšak zamítnutá, novela Ústavy z roku 1999, sněmovní tisk č. 359 ze III. volebního období Poslanecké sněmovny.²⁸³

Dle předmětné nepřijaté novely Ústavy měl být změněn čl. 74 tak, že *prezident republiky odvolává členy vlády, navrhne-li to předseda vlády, a podle jeho návrhu jmenuje členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů*. A duplicitní čl. 68, odst. 5 Ústavy měl být změněn tak, že *podle návrhu na složení vlády prezident republiky jmenuje vládu neprodleně poté, co mu byl návrh podán*. Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 359 ze III. volebního období Poslanecké sněmovny toto odstranění, dle mého názoru velmi smysluplného, duplicitního charakteru ve smyslu čl. 74 a 68, odst. 5 Ústavy odůvodňovala tak, že *vzhledem k dosavadnímu čl. 68 odst. 5 byl dosavadní čl. 74 vlastně nadbytečný. V navrhovaném znění se obě citovaná dosavadní ustanovení sjednocují*.

Dle současné ústavní úpravy je odvolávání člena vlády zcela v rukou předsedy vlády, které odvolávaný ministr je členem a úloha prezidenta republiky při výkonu této pravomoci je spíše jen formální, tedy jedná se o situaci, kdy prezident republiky plní úlohu příslovečného “notáře“ v rámci ústavního systému České republiky.²⁸⁴ Předseda vlády je jediný oprávněn navrhnout odvolávání člena vlády, toto právo podat návrh na odvolání tedy nemá ani

²⁸³ Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 359 ze III. volebního období Poslanecké sněmovny uvedla navrhovanou novelu s vědomostí opatrnosti při změně Ústavy a to takto: *Doba platnosti Ústavy České republiky není dlouhá, a zkušenosti s její aplikací je proto možno označit za malé. Přesto však i odborníci z oboru ústavního práva poukazují na nejednoznačnost, mezery či dokonce rozpory v některých ustanoveních ústavy, zejména v otázkách ustavení vlády, pravomocí prezidenta a vlády a rozpouštění Poslanecké sněmovny. Náprava tohoto stavu a legislativně technické zpřesnění textu je tedy důvodem navrhovaných změn. Ústava jako základní zákon státu si přitom zachovává svou žádoucí úroveň obecnosti a abstraktnosti*. Podrobněji srov. Důvodou zprávu ke sněmovnímu tisku č. 359 ze III. volebního období Poslanecké sněmovny.

²⁸⁴ BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 871 - 873.

místopředseda vlády, či prezident republiky. Prezident při výkonu této pravomoci nemůže dle dikce čl. 68, odst. 5 ve spojení s čl. 74 Ústavy jednat z vlastní iniciativy, neboť je normativně stanoveno, že prezident vykonává pravomoc odvolávání člena vlády pouze v případě, že obdrží návrh na jeho odvolání od úřadujícího předsedy vlády. Zde je zřetelný posun od ústavní úpravy v rámci Ústavy 1920, neboť podle ust. § 64, odst. 1, bod. 7²⁸⁵ a za použití zásady, že kdo jmenuje - tak odvolává, prezident republiky nebyl v ústavních poměrech založených ústavní úpravou v rámci Ústavy 1920 při propouštění ministrů vázán návrhem předsedy vlády.

Nicméně dle současné ústavní úpravy je procedura odvolávání člena vlády zcela v rukou předsedy vlády. Prezident republiky zde nemá dle dikce ústavní normy žádný prostor pro vlastní uvážení, či snad pro vlastní iniciativu pro odvolávání člena vlády.²⁸⁶ Komentář kolektivu kolem předsedy Ústavního soudu České republiky P. Rychetského vidí ve faktu absolutní dispozice práva na složení vlády plně v rukou předsedy vlády určité vnesení prvků kvazi kancléřského modelu do českého ústavního systému.²⁸⁷ S tím je v podstatě ve shodě s P. Molkem, který vysvětluje tuto absolutní dispozici práva na složení vlády plně v rukou předsedy vlády tak, že samotná absolutní dispozice pramení z pozice předsedy vlády v ústavním systému v pozitivním i negativním smyslu, čili že předseda vlády nesmí být nucen mít ve své vládě nikoho, koho tam sám nechce.²⁸⁸ V případě vztahu mezi předsedou vlády a jednotlivými členy vlády je nutné uvést, že vláda, jako nejvyšší orgán moci výkonné, je ústavněpoliticky odpovědná výhradně Poslanecké sněmovně. Jednotliví členové vlády jsou pak odpovědni předsedovi vlády. Ust. čl. 74 ve spojení s čl. 68, odst. 5 je tak projevem parlamentní demokracie a dominantního postavení předsedy vlády, který je odpovědný Poslanecké sněmovně za personální složení vlády. Je povinností

²⁸⁵ *Prezident republiky jmenuje a propouští ministry a stanoví jejich počet.*

²⁸⁶ BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář.* Praha: Linde, 2010, s. 871 - 873.

²⁸⁷ RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 708.

²⁸⁸ BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář.* Praha: Linde, 2010, s. 872.

předsedy vlády naopak návrh podat, pokud přestane člen vlády splňovat právní podmínky pro výkon funkce, jako tomu může být například v případě neslučitelnosti člena vlády s jinou funkcí (například soudce Ústavního soudu ČR) či pokud nastanou jiné podmínky, které výkon člena vlády neumožňují (omezení svéprávnosti člena vlády). V případě smrti člena vlády však jeho funkce zaniká *ex constitutione*.²⁸⁹

Předseda vlády má tak plnou dispozici ve složení vlády a to již v procesu její kreace (jmenování), jak jsem již ostatně podrobně popsal v kapitole 3 této práce, ale také v procesu změn, respektive přesněji řečeno v procesu obměny složení vlády. Ústavní úprava neposkytuje prezidentu republiky žádný prostor pro uvážení v případě výkonu pravomoci odvolávání člena vlády a skutečně je úlohou prezidenta republiky při výkonu této pravomoci být “notářem“ v rámci ústavního systému České republiky.²⁹⁰

Silné, až téměř kvazi kancléřské,²⁹¹ postavení předsedy vlády vyplývá zejména z čl. 77, odst. 1 Ústavy, podle kterého předseda vlády organizuje činnost vlády, řídí její schůze a vystupuje jejím jménem,²⁹² ale též na zásadě, že s předsedou vlády, padá i vláda jako taková.²⁹³ Postavení předsedy vlády v rámci ústavního systému České republiky je velmi specifické, neboť se v ústavní úpravě předsedy vlády snoubí prvky parlamentního předsedy vlády, pro které je specifické postavení předsedy vlády vyjadřující zásadu *primus inter pares*,²⁹⁴ které vyjadřuje rovné postavení předsedy vlády s ostatními členy

²⁸⁹ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 561.

²⁹⁰ BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 871 - 873.

²⁹¹ Inspirací tvůrců Ústavy byla konec konců ústava SRN, k tomu srov. PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3. demokratický a laický stát*. Praha: Karolinum, 2009, s. 256 - 257.

²⁹² Důvodová zpráva k tomuto ustanovení je velmi stručné a fakticky neposkytuje žádnou relevantní inspiraci, pro výklad předmětného ustanovení.

²⁹³ PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3. demokratický a laický stát*. Praha: Karolinum, 2009, s. 256 - 257.

²⁹⁴ Předseda vlády jako výhradně *primus inter pares* byl v rámci ústavní úpravy dle Ústavy 1920.

vlády,²⁹⁵ s prvky kvazi kancléřského systému, které podtrhuje koncepce čl. 77 Ústavy.²⁹⁶ Je tedy zcela v rukou předsedy vlády program každého zasedání vlády, které řídí a sám rozhoduje, které body navržené na pořad jednání vlády ostatními členy vlády, se na jednání vlády skutečně zařadí a které ne. Naproti tomu je povinností předsedy vlády, aby činnost vlády soustavně organizoval, aktivně a soustavně vytvářel podmínky pro její chod.²⁹⁷

Jediné, co prezident republiky je při výkonu této pravomoci odvolávání člena vlády oprávněn činit, tkví v jeho úloze být moderátorem politických sporů.²⁹⁸ Prezident republiky je povinen návrhu předsedy vlády na odvolání člena vlády povinen vyhovět bez zbytečných průtahů.²⁹⁹ Dle názoru P. Molka však není zbytečným průtahem, pokud prezident republiky naplňuje úlohu moderátora politických sporů a vyjednává s předsedou vlády a konkrétním ministrem, který má být odvolán. V takovém to případě není v rozporu s povinností prezidenta republiky odvolat člena vlády bez zbytečného odkladu, pokud vykonává určitou smírčí roli, roli moderátora politických sporů. Odvolávání člena

²⁹⁵ Všeobecná státověda užívá hlediska postavení premiéra ve vztahu k ostatním členům vlády jako definiční kritérium, podle kterého se dají parlamentní systémy rozdělit. Jak již bylo uvedeno v první kapitole této práce, jsou parlamentní systémy založené na sdílené legislativně-exekutivní moci, ve kterém není dovoleno oddělení moci parlamentu a vlády. Postavení předsedy vlády ve vztahu k ostatním členům vlády je v parlamentních systémech v zásadě trojího typu. Premiérovo postavení ve vztahu k ostatním členům vlády může být charakterizováno jako předsedu vlády, který je první *nad nerovnými*, první *mezi nerovnými* a první *mezi rovnými*. Premiéra jako prvního nad nerovnými lze nalézt typicky ve Velké Británii, který vládu v pravém slova smyslu řídí a má volnou dispozici s propouštěním i jmenováním členů své vlády. Postavení premiéra jako prvního mezi nerovnými má například německý kancléř. Předseda vlády jako první mezi nerovnými ve funkci zůstává, ačkoliv se změní členové jeho kabinetu, přičemž tento předseda vlády může odvolávat členy své vlády, avšak členové jeho vlády nemohou odvolat jeho. Předseda vlády v postavení prvního mezi rovnými je takový premiér, který stojí a padá se svou vládou. Takový předseda vlády je též nucen akceptovat členy vlády, kteří se mohou stát členy vlády i přes odpor předsedy vlády. Podrobněji k parlamentním a premiérským parlamentním systémům srov. SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011, s. 111 - 118.

²⁹⁶ RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 716 - 717.

²⁹⁷ SLÁDEČEK, Vladimír.; MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan.; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 732 - 733.

²⁹⁸ WINTR, Jan. Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 24 - 33.

²⁹⁹ Ve shodně např.: BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 871 - 873. SLÁDEČEK, Vladimír.; MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan.; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 721.

vlády předsedou vlády (resp. přesněji řečeno podání návrhu na odvolání člena vlády) totiž není uplatnění jakékoliv právní formy odpovědnosti, ale tento právní akt může být podložen pouze ryze politickými důvody, které vedou předsedu vlády k odvolání člena své vlády. Pokud tedy předseda vlády po konzultacích s prezidentem republiky nevezme svůj návrh na odvolání člena vlády zpět, je prezident republiky povinen tomuto návrhu vyhovět.³⁰⁰ Odlišného názoru jsou pak R. Suchánek a V. Mikule, podle kterých sice nelze vyloučit, že před samotným provedením odvolání člena vlády prezidentem republiky, nemůže předseda vlády vzít svůj návrh zpět, přesto však nelze prodlužovat nutnost provedení takového odvolání, jež má být učiněno bez zbytečného odkladu poté, co byl návrh předsedy vlády prezidentu republiky doručen. Jakékoliv diskuze jsou dle názoru R. Suchánka a V. Mikule v rozporu s požadavkem, aby bylo odvolávání provedeno ihned po doručení návrhu předsedy vlády prezidentu republiky.³⁰¹ S možností konzultace předsedy vlády a prezidenta republiky však naopak souhlasí P. Rychetský.³⁰²

Kolektiv autorů kolem K. Klímy naproti tomu neuvažuje o možné diskreci prezidenta republiky ani o jeho případném oprávnění vést konzultace s předsedou vlády o odvolání daného člena vlády. Čl. 74, je dle názoru kolektivu autorů, ústavní příkaz prezidentovi republiky, který spočívá v povinnosti prezidenta republiky odvolat člena vlády, pokud mu to navrhne předseda vlády. Dle názoru kolektivu kolem K. Klímy prezident republiky není oprávněn přezkoumávat opodstatněnost návrhu předloženého předsedou vlády,³⁰³ s čímž implicitně souhlasí i P. Molek, který tvrdí, že tento právní akt může být podložen pouze ryze politickými důvody, které vedou předsedu vlády k podání návrhu odvolání člena

³⁰⁰ BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 873.

³⁰¹ SLÁDEČEK, Vladimír.; MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan.; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 721.

³⁰² RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 710.

³⁰³ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 561.

své vlády.³⁰⁴ Prezident republiky si tak nemůže klást jakékoliv podmínky, za kterých by člena vlády na podaný návrh předsedy vlády odvolal.³⁰⁵

Ústavní praxe však pamatuje jeden takovýto případ, kdy si prezident republiky kladl podmínky pro odvolání člena vlády na návrh předsedy vlády. Dne 11.4.2011 podal předseda vlády P. Nečas návrh prezidentu republiky V. Klausovi na odvolání místopředsedy vlády a současně ministra vnitra R. Johna a ministra školství, mládeže a tělovýchovy J. Dobeše. Ministři R. John a J. Dobeš v té době byli zástupci parlamentní politické strany Věci veřejné, kteří byli ve vládní koalici premiéra P. Nečase. V okamžiku podání návrhu předsedy vlády na odvolání členů vlády R. Johna a J. Dobeše nebylo však nesporné, zda-li i po odvolání těchto dvou členů vlády, se bude vláda premiéra P. Nečase moci opřít o většinu hlasů v Poslanecké sněmovně, či zda jí teoreticky hrozí vyslovení nedůvěry vládě. Provedení rozhodnutí o odvolání členů vlády R. Johna a J. Dobeše tak prezident republiky V. Klaus podmínil politickou dohodou o dalším fungování vlády P. Nečase, který tedy nakonec došlo. Dne 21.4.2011 tak prezident republiky nakonec odvolal R. Johna z funkce ministra vnitra, přičemž nadále zůstal místopředsedou vlády. Návrh na odvolání člena vlády J. Dobeše nakonec předseda vlády P. Nečas vzal zpět.³⁰⁶

Formálně musí být návrh předsedy vlády na odvolání jednotlivého člena vlády podán prezidentu republiky v písemné formě, přičemž následné rozhodnutí o samotném odvolání člena vlády musí být taktéž v písemné podobě doručeno jak předsedovi vlády, tak i odvolanému členovi vlády. Ostatní formální požadavky však k odvolávání člena vlády stanoveny nejsou, neboť nepodléhají soudnímu přezkumu v rámci správního ani ústavního soudnictví a tak tedy tyto akty nemusí být ani nijak odůvodněny.³⁰⁷

³⁰⁴ BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 873.

³⁰⁵ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 561.

³⁰⁶ RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 709 - 710.

³⁰⁷ B BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 873.

Pokud by prezident republiky otálel s odvoláním člena vlády, lze uvažovat o dvou možnostech právního řešení tohoto sporu. První možností je podání ústavní žaloby na prezidenta republiky z důvodu naplnění skutkové podstaty ústavního deliktu hrubého porušení Ústavy nebo jiné části ústavního pořádku. Tato možnost je však vzhledem k návrhové dispozici Poslanecké sněmovny a Senátem v kooperaci, ve vztahu k předsedovi vlády, méně vhodné, neboť *stricto sensu* nemusí být předseda vlády členem zákonodárného sboru a též také z prostého důvodu, že ústavnímu systému neprospívá řešení sporů s prezidentem republiky o výklad dané pravomoci prostřednictvím řízení o ústavní žalobě. Vhodnějším řešením, v případě sporu o odvolávání člena vlády na návrh předsedy vlády, se tak jeví kompetenční spor mezi předsedou vlády a prezidentem republiky podle čl. 87, odst. 1, písm. k) Ústavy.

4.2 Prezident republiky v procesu vládní demise a možnost odvolat vládu

Právní úpravu pravomocí prezidenta republiky při demisi vlády, demisi předsedy vlády a odvolávání vlády nalezneme upravenou v ust. čl. 62, písm. a) a d), čl. 73 a čl. 75 Ústavy. Ústava v zásadě rozlišuje dva typy demise vlády a to fakultativní demisi vlády, vč. fakultativní demise všech jednotlivých členů vlády, a obligatorní demisi vlády. Jednotlivé případy vyžadující obligatorní demisi vlády, tedy situace, kdy je *ex constitutione* povinna vláda demisi podat, jsou situace v souladu s čl. 72 a čl. 73, odst. 2 Ústavy.

4.2.1 Úloha prezidenta republiky při obligatorní demisi vlády, odvolávání vlády

Čl. 73, odst. 2 Ústavy stanovuje tři situace, ve kterých je vláda *ex constitutione* povinna podat demisi, právní věda tak hovoří o tzv. *obligatorní demisi vlády*.³⁰⁸ Podle čl. 73, odst. 2 věta první je vláda povinna podat demisi, jestliže Poslanecká sněmovna zamítla její žádost o vyslovení důvěry nebo jestliže jí vyslovila nedůvěru. První ze situací, ve kterých je vláda povinna podat demisi, nastává tedy v případě, že Poslanecká sněmovna odmítla vládě vyslovit důvěru.

³⁰⁸ Např. SLÁDEČEK, Vladimír.; MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan.; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 714.

Žádost o vyslovení důvěry Poslanecké sněmovny vládá podává buď obligatorně podle čl. 68, odst. 3 Ústavy,³⁰⁹ nebo fakultativně podle čl. 71 Ústavy,³¹⁰ případně též ve spojení s ust. čl. 44, odst. 3 Ústavy.³¹¹ Druhým případem, kdy nastávají účinky spočívající v povinnosti obligatorní demise vlády, je vyslovení nedůvěry vládě Poslaneckou sněmovnou ve smyslu ust. čl. 72, odst. 1 Ústavy, podle kterého může Poslanecká sněmovna vyslovit vládě nedůvěru a to na základě návrhu nejméně padesáti poslanců, přičemž k přijetí návrhu na vyslovení nedůvěry je třeba souhlasu alespoň nadpoloviční většiny všech poslanců. Třetím případem, kdy hovoříme o obligatorní demisi vlády, je situace ve smyslu ust. čl. 73, odst. 2 poslední věta, podle které podá vláda demisi vždy po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny. Právní věda je v tomto případě poměrně vzácně ve shodě na tom, že prezident republiky je povinen obligatorní demisi vlády přijmout, neboť vláda tak plní svou povinnost, která jí vyplývá přímo z Ústavy.³¹² Vláda je tak demisi povinna podat jako celek, přičemž jejím jménem tak činí předseda vlády.³¹³

Pokud by vláda nepodala bez zbytečného odkladu demisi, prezident republiky vydá autoritativní rozhodnutí o odvolání vlády podle čl. 75 Ústavy, přičemž toto rozhodnutí prezidenta republiky nepodléhá kontrasignaci.³¹⁴ Vydat předmětné autoritativní rozhodnutí prezidenta republiky ve smyslu ust. čl. 75 Ústavy je ústavní povinnost prezidenta republiky, neboť systematickým výkladem vyplývá, že zde prezident republiky sehrává úlohu garanta ústavního principu, že vláda nemůže setrvat ve svém úřadu, pokud nepožívá důvěry Poslanecké

³⁰⁹ Vláda předstoupí do třiceti dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádá ji o vyslovení důvěry.

³¹⁰ Vláda může předložit Poslanecké sněmovně žádost o vyslovení důvěry.

³¹¹ Vláda je oprávněna žádat, aby Poslanecká sněmovna skončila projednávání vládního návrhu zákona do tří měsíců od jeho předložení, pokud s tím vláda spojí žádost o vyslovení důvěry. P. Molek tento případ označuje jako čtvrtou situaci obligatorní demise vlády. K tomu srov. BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 874.

³¹² Např. KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 558 - 559.

RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 710.

³¹³ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 564 - 565.

³¹⁴ Ve smyslu ust. čl. 62, písm. a) a čl. 63, odst. 3 Ústavy.

sněmovny. Pokud by prezident republiky toto rozhodnutí bez zbytečného odkladu nevydal, zřejmě by svým jednáním naplnil skutkovou podstatu ústavního deliktu hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. K odvolání podle čl. 75 Ústavy zatím však nedošlo. P. Rychetský vidí v možnosti postupu prezidenta republiky podle čl. 75 Ústavy uplatnění ústavněprávní sankce, neboť by měl prezident republiky toto rozhodnutí uplatnit jen v případě, že vláda neplní své povinnosti, které jí přímo stanovuje Ústava.³¹⁵

V čem však v případě postupu podle čl. 75 Ústavy není právní věda jednotná, je okamžik, kdy tato povinnost prezidentu republiky vznikne, neboť Ústava nestanovuje, do jakého okamžiku má vláda obligatorní demisi podat. P. Molek dovozuje, že prezident republiky takto musí (může) činit, pokud vláda nepodala obligatorní demisi bez zbytečného odkladu poté, co jí vznikla povinnost ji podat.³¹⁶ K. Klíma za odpovídající lhůtu považuje, pokud vláda podá demisi jako celek prostřednictvím jejího předsedy nejbližší pracovní den následující po dni, kdy nastala skutečnost, s níž Ústava obligatorní demisi vlády spojuje.³¹⁷ Dle mého názoru tento názor K. Klímy není správný, ačkoliv se na první pohled může zdát logický. Předně je nutno uvést, že Ústava *stricto sensu* nestanovuje žádnou lhůtu, do které musí vláda obligatorní demisi podat. Není-li stanovena lhůta pak platí, že vláda musí tuto obligatorní demisi podat bez zbytečného odkladu.³¹⁸ Bez zbytečného odkladu je však nutno chápat jako neurčitý právní pojem, který je nutno vykládat vždy k okolnostem daného případu, aby se předešlo zcela formalistickému uchopení tohoto pojmu. Dokážu si představit situaci, že z objektivních důvodů nebude předseda vlády schopen podat za vládu obligatorní demisi, pokud ji bude schopen podat v řádu několika dnů, respektive jakmile toho bude schopen (například může být prezident republiky

³¹⁵ RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 710.

³¹⁶ BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 874 - 875.

³¹⁷ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 564 - 565.

³¹⁸ Ve shodě s P. Rychetským, k tomu srov. RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 711.

nebo předseda vlády mimo území České republiky).³¹⁹ Naopak, pokud prezident republiky usoudí, že předseda vlády není z objektivních důvodů schopen podat za vládu obligatorní demisi, je prezident republiky oprávněn použít postupu podle čl. 75 Ústavy (například vážná nemoc předsedy vlády). Nelze tedy souhlasit s názorem K. Klímy, že předseda vlády musí podat demisi nejbližší pracovní den následující po dni, kdy nastala skutečnost, s níž Ústava obligatorní demisi vlády spojuje.³²⁰

4.2.2 Fakultativní demise a úloha prezidenta republiky

Demise vlády nebo jednotlivých členů se obvykle charakterizuje jako jednostranný nepodmíněný právní úkon,³²¹ který je adresován prezidentu republiky.³²² Dle čl. 73, odst. 1 Ústavy předseda vlády podává demisi do rukou prezidenta republiky (kolektivní demise). Ostatní členové vlády však svoji demisi podávají do rukou prezidenta republiky prostřednictvím předsedy své vlády (individuální demise). Demisi předsedy vlády a jednotlivých členů vlády je však nejprve nutné odlišit od demise poslance či senátora podle čl. 24 Ústavy a od demise prezidenta republiky podle čl. 61 Ústavy. Zatímco má demise poslance, senátora či prezidenta republiky právní účinky již samotným prohlášením či jiným obdobným formálním právním jednáním, který obsahově má povahu demise,³²³ je demise předsedy vlády a ostatních členů vlády svým právním účinkem vázána na formální přijetí demise prezidentem republiky.

³¹⁹ K tomu shodně např. BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 874 - 875.

³²⁰ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 564 - 565.

³²¹ Demitující vláda nebo demitující člen vlády nemůže tento svůj akt vzdání se funkce jakkoliv podmiňovat nebo odkládat v souvislosti s jinými skutečnostmi. Srov. RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 706.

³²² BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 864 - 865.

³²³ Byť se též jedná o adresované právní jednání. Důležitý je však v těchto případech samotný projev vůle, který obsahuje vůli toho, kdož podává demisi, že se výslovně a dobrovolně vzdává svého úřadu.

Přestože se jedná o úkon nepodmíněný, tedy že projev vůle předsedy vlády nebo jednotlivého člena vláda je zcela svobodný a nelze si klást podmínky učinění tohoto závažného ústavněprávního aktu, ani k tomu člena vlády jakýkoliv způsobem donucovat, jedná se též o právní úkon, který v zásadě nelze vzít zpět, pokud je již samotná demise doručena prezidentu republiky. Určitou výjimku zde tak tedy představuje demise jednotlivých členů vlády, kterou člen vlády podává prostřednictvím svého předsedy vlády. Dle mého názoru zde lze vzít demisi člena vlády zpět do okamžiku, než-li ji předá předseda vlády prezidentu republiky. V ostatních případech nelze vzít již podanou demisi zpět.³²⁴ Z dikce Ústavy však dále platí, že podal-li demisi člen vlády prostřednictvím svého předsedy vlády, je předseda vlády povinen bez zbytečného odkladu ji doručit prezidentu republiky, který zde má určitou diskreční pravomoc v tom smyslu, že fakultativní demisi člena vlády přijmout nemusí.

Diskrece prezidenta republiky při přijímání fakultativní demise se odvozuje od znění čl. 73, odst. 3 Ústavy, podle kterého prezident republiky přijme obligatorní demisi vlády, kterou byla povinna podat po zamítnutí její žádosti o vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnou, vyslovení nedůvěry Poslaneckou sněmovnou a po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny. V těchto případech má prezident republiky povinnosti podle čl. 73, odst. 3 Ústavy tuto demisi přijmout. *A contrario* tedy pokud se nejedná o obligatorní demisi ve smyslu čl. 73, odst. 2 Ústavy, nemá prezident republiky povinnost tuto demisi přijmout.³²⁵ K tomu se kloní i důvodová zpráva k Ústavě, která uvádí, že v čl. 73, odst. 2 jsou vymezeny případy, kdy je vláda povinna podat demisi. V těchto případech je také prezident republiky povinen ji přijmout. S tímto výkladem však nesouhlasí K. Klíma, podle kterého je prezident republiky povinen i fakultativní demisi vlády přijmout. K. Klíma uvádí, že systematickým výkladem, s ohledem na dikci čl. 73, odst. 3 Ústavy nelze dovodit, že prezident republiky je oprávněn fakultativní demisi nepřijmout. Ust. čl. 73, odst. 3 Ústavy dle K. Klímy nechtěl ústavodárce vyjádřit názor, že v případě fakultativní demise je ponechána

³²⁴ K tomu shodně srov. BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 865.

³²⁵ K tomu shodně srov. RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 706.

zcela volná úvaha prezidenta republiky. Základním východisko K. Klímy je takové, že nelze žádnou osobu nutit, aby vykonávala svoji funkci. Nelze tedy připustit, aby celé rozhodnutí ohledně fungování vlády nezáviselo na předsedovi vlády (jedná-li se o fakultativní demisi předsedy vlády), a záviselo tedy na rozhodnutí a volné úvaze prezidenta republiky.³²⁶ Tento názor, bohužel, nesdílím, dle mého názoru ust. čl. 73, odst. 3 Ústavy hovoří zcela pregnantně a úmysl ústavodárce je patrný z důvodové zprávy, kterou jsem citoval výše.³²⁷ Sdílím tedy názor, že argumentem *a contrario* k dikci ust. čl. 73, odst. 3 Ústavy ve spojení se zásadou funkčnosti ústavního systému jako celku i s dosavadní ústavní praxí, je prezident republiky oprávněn nepřijmout demisi předsedy vlády ani jednotlivého člena vlády, jedná-li se o demisi fakultativní.

Naopak předseda vlády však takovouto diskreci, jakou má prezident republiky, nemá, neboť jeho úlohou při podávání demise člena vlády je být určitým prostředníkem, který pouze toliko předává demisi člena vlády prezidentu republiky. Předseda vlády není oprávněn pozdržet předání demise, natož ji pak nepředat vůbec. Je jistě právem předsedy vlády vést politické rozhovory s členem vlády, který předal předsedovi vlády demisi určenou do rukou prezidenta republiky.

Spornou otázkou, kterou konstantně řeší právní věda a kterou jsem již předestřel výše, je šíře diskrece prezidenta republiky při přijímání fakultativní demise vlády, či jejích jednotlivých členů. Komentář kolektivu kolem S. Zdobinského k Československé ústavě z roku 1960 uváděl, že prezident republiky nemá povinnosti přijmout fakultativní demisi člena vlády a pokud ji skutečně prezident republiky nepřijme, je demise právně neúčinná a vláda tak dále pokračuje ve výkonu své funkce v nezměněném složení (člen vlády vykonává nadále svou funkci bez ohledu na podanou demisi).³²⁸ Základní otázkou však je, zda-li vůbec lze vládu, či její jednotlivé členy, nutit, aby nadále vykonávali svoji

³²⁶ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 553 - 555.

³²⁷ Tj. V čl. 73, odst. 2 jsou vymezeny případy, kdy je vláda povinna podat demisi. V těchto případech je také prezident republiky ji přijmout.

³²⁸ ZDOBINSKÝ, Stanislav a kol. *Československá Ústava. Komentář*. Praha: Panorama, 1988, s. 438. Jak bylo již koneckonců uvedeno výše, zatímco má demise poslance, senátora či prezidenta republiky právní účinky již samotným prohlášením či jiným obdobným formálním právním jednáním, který obsahově má povahu demise, je demise předsedy vlády a ostatních členů vlády svým právním účinkem vázána na formální přijetí demise prezidentem republiky.

funkci, jestliže její předseda vlády, či další členové vlády nebo vláda jako sbor výslovně projeví vůli vzdát se výkonu své funkce a podat demisi.³²⁹ Dle mého názoru rozhodně nelze upřít jednotlivému členovi vlády či vládě jako celku svobodnou možnost se rozhodnout, zda-li chtějí nadále vykonávat svojí funkci, či nikoliv. Na druhou stranu je však nutné z hledisku principu proporcionality vzít do úvahy, zda-li má mít přednost svobodná vůle člena vlády, či vlády jako celku, nebo zda by neměl být první požadavek funkčnosti ústavního systému jako celku. V. Pavlíček sdílí stanovisko, že přijetí fakultativní demise je zcela na úvaze prezidenta republiky, právě s ohledem na ust. čl. 73, odst. 3 Ústavy. Čl. 73, odst. 3 Ústavy tak hovoří pouze toliko o povinnosti prezidenta republiky přijmout obligatorní demisi, nikoliv však o demisi fakultativní.

Hovoří-li tak ust. čl. 73, odst. 3 Ústavy o povinnosti prezidenta republiky přijmout obligatorní demisi, poté pro fakultativní demisi platí, že prezident republiky ji nemusí přijmout a může trvat na tom, aby zůstala daná osoba, případně též vláda jako celek, ve své funkci a nadále vykonávala své povinnosti s funkcí spojené.³³⁰ Přestože K. Klíma hovoří o povinnosti prezidenta republiky přijmout fakultativní demisi, kterou odůvodňuje též možností, že důvody pro fakultativní demisi mohou být čistě osobní, které prezidentu republiky nemusí být známy,³³¹ P. Molek naopak diskreci prezidenta republiky při přijímání fakultativní demise chápe jako určitou pojistku proti politickému či jinému nátlaku na předsedu vlády nebo na jednotlivé ostatní členy vlády.³³²

Dle mého názoru je tato argumentace naprosto logická, neboť musí dostat přednost takový výklad, který povede k naplnění předpokladu funkčnosti ústavního systému jako celku, než aby se poměrně jasná dikce čl. 73, odst. 3 Ústavy překonávala pouze toliko teoretickými osobními důvody, které prezidentu

³²⁹ SLÁDEČEK, Vladimír.; MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan.; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 714.

³³⁰ PAVLÍČEK, Václav.; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. I. díl. Ústavní systém.* Praha: Linde a.s., 1998, s. 255.

³³¹ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. vydání.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 553 - 555.

³³² BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář.* Praha: Linde, 2010, s. 864 - 866.

republiky nemusejí být známy.³³³ Pokud by se skutečně dalo uvažovat o výrazných osobních důvodech, které předsedu vlády nebo jednotlivé ostatní členy vlády vedly k podání demise, jistě by demisi prezident republiky přijal, pokud mu důvody při osobní konzultaci nad demisí sdělí. P. Molek tak dává přednost výkladu, který naplní předpoklad funkčnosti ústavního systému jako celku pokud tvrdí, že fakultativní demise nemusí být nutně vždy odrazem skutečné vůle demitujícího, ale může být následek určitého politického nátlaku nebo též skutečnosti, že Ústava nezná individuální vyslovení nedůvěry.³³⁴

Pokud však prezident republiky demisi člena vlády přijme, nemůže jej následně pověřit dočasným výkonem funkce ministra daného resortu do doby jmenování ministra nového. V ústavní praxi tak dochází ke dvěma možným situacím. Nejčastěji je nový člen vlády jmenován prezidentem republiky vzápětí po přijetí demise, případně i po odvolání člena vlády předsedou vlády, na uvolněné místo. Druhou možností je pověření řízením ministerstva jiného člena vlády, nejčastěji je dočasně pověřen vedením neobsazeného resortu předseda vlády.³³⁵

Odlišná je však situace u demise samotného předsedy vlády, u něhož právní teorie dovozuje, že podá-li předseda vlády demisi, jeho demise se považuje za demisi vlády jako celku. S tím je v zásadě ve shodě i ústavní praxe, neboť například prezident V. Klaus v roce 2013 přijal demisi P. Nečase, přičemž prezident republiky rozhodl bez dalšího tak, že přijímá demisi celé vlády.

4.3 Fenomén úřednických vlád

Termín *úřednická vláda*³³⁶ byl vytvořen v rámci ústavní praxe ústavního systému Československa podle ústavní úpravy Ústavy 1920, podle které byl

³³³ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 553 - 555.

³³⁴ BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 864 - 866.

³³⁵ Příkladem může být V. Špidla v roce 2003 a 2004 nebo P. Nečas po odvolání K. Peake z funkce ministrině obrany.

³³⁶ Případně též vláda odborníků, vláda přechodná, vláda překlenovací, vláda nepolitická či vláda prezidentská.

prezident z dikce ústavy explicitně nadán pravomocí, která mu umožňovala jmenovat přechodnou (překlenovací) vládu, která svoji existencí nebyla *ex constitutione* závislá na vůli a vyslovení důvěry poslanecké sněmovny, a která vládla po vyslovení nedůvěry úřadující vládě, respektive po demisi takovéto vlády, až do okamžiku ustanovení vlády nové.³³⁷

B. Baxa ve Slovníku veřejného práva Československého charakterizoval úřednickou vládu tak, že *vláda úřednická se nepříčí liteře ústavy, nelze ji však, pokud by měla být ustanovena na delší dobu, uvésti v soulad s duchem ústavy, poněvadž ústavní listina sama nastoluje soustavu parlamentní*.³³⁸ Termín úřednické vlády se tedy v našem ústavním systému poprvé objevil v rámci ústavní úpravy ve smyslu ust. § 78, odst. 1 Ústavy 1920, který stanovoval, že *vyslovila-li poslanecká sněmovna vládě nedůvěru anebo zamítla-li vládní návrh na vyslovení důvěry, musí vláda podati demisi do rukou presidenta republiky, který určuje, kdo vede vládní věci, pokud nová vláda nebude ustavena*.

Prezident tak byl dle § 78, odst. 1 Ústavy 1920 explicitně oprávněn jmenovat po demisi vlády novou vládu, která vykonávala prozatímně svůj úřad až do okamžiku ustanovení nové řádné vlády. Tato prezidentem republiky jmenovaná prozatímní vláda neměla povinnost předstoupit před Poslaneckou sněmovnu, neboť Ústava 1920 nestanovovala tuto ústavněprávní podmínku, a žádat ji o vyslovení důvěry. Fakticky se tak nejednalo o vládu parlamentní, protože její existence fakticky závisela na vůli prezidenta republiky, nikoliv na vůli parlamentu, přestože její smysl tkvěl pouze v dočasném výkonu své funkce.

Koncepce kolektivní (solidární) ústavně-politické odpovědnosti vlády a parlamentu dle ústavní úpravy v rámci ust. §§ 75 - 78 Ústavy 1920 byla tedy taková, že vláda byla odpovědná poslanecké sněmovně, která ji mohla vyslovit nedůvěru. K usnesení o vyslovení nedůvěry vládě, čili konkrétní právní realizaci této ústavně-politické odpovědnosti vlády parlamentu, bylo třeba dle § 75 Ústavy 1920 usnesení, které podpořilo alespoň 1/2 přítomných poslanců, přičemž v době hlasování musela být přítomna alespoň 1/2 z celkového počtu členů

³³⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška.; BUREŠOVÁ, Eva. *Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení*. Parlamentní institut - studie č. 1.177., říjen 2006, s. 2.

³³⁸ BAXA, Bohumil. Ministr. In: HÁCHA, Emil.; HOETZEL, Jiří.; WEYR, František.; LAŠTOVKA, Karel a kol. *Slovník veřejného práva Československého. Svazek II. I až O*. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 644 - 645.

zákonodárného sboru. Jak je však známo z obecné koncepce odpovědnosti ústavních orgánů v ústavním systému, ústavně-politická odpovědnost může být vyvozena a konkrétně právně realizována i samotným orgánem, který je odpovědný, na základě vlastního rozhodnutí tohoto ústavně-politicky odpovědného ústavního orgánu. Přestože předmětná ustanovení §§ 75 - 78 Ústavy 1920 nehovoří *stricto sensu* o možnosti podat dle vlastního rozhodnutí demisi, ať již jako vláda jako celek nebo jako jednotlivý člen vlády, dovozovala se standardně tato možnost v souladu s ust. § 64, odst. 7 Ústavy 1920, podle kterého prezident republiky mj. propouští jmenovaného členy vlády.

Pokud však by v ústavních poměrech založených Ústavou 1920 nastal postup podle ust. § 78, odst. 1 Ústavy 1920, který stanovoval, že *vyslovila-li poslanecká sněmovna vládě nedůvěru anebo zamítla-li vládní návrh na vyslovení důvěry, musí vláda podati demisi do rukou presidenta republiky, který určuje, kdo vede vládní věci, pokud nová vláda nebude ustavena*, poté měl prezident republiky pravomoc jmenovat vládu, která vládla až do okamžiku, kdy byla ustanovena vláda nová. Na rozdíl od současné ústavní úpravy i ústavní praxe, kdy prezident republiky po demisi vlády, ať jde o demisi obligatorní nebo fakultativní, pověřuje vládu prozatímním výkonem funkce v souladu s čl. 62, písm. d) Ústavy. Současná právní úprava tedy obdobu prvorepublikového konceptu úřednických vlád nepřevzala, což je nutné z hlediska historického výkladu vzhledem k přihlášení se Ústavy k dávným tradicím české státnosti zohlednit. Prezident České republiky tak již nemá pravomoc po demisi vlády jmenovat novou vládu, která by nebyla povinna ucházet se o důvěru Poslanecké sněmovny. Vláda, která by sice mohla být *stricto sensu* složena z nepolitických odborníků, musí získat důvěru Poslanecké sněmovny, neboť kogentní ústavní norma dle čl. 68, odst. 3 Ústavy stanovuje povinnost prezidentem jmenované vládě jako celku předstoupit před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry do 30 dnů od svého jmenování.³³⁹

Dle Ústavy je vláda odpovědná Poslanecké sněmovně. Jedná se tak o explicitní vyjádření konceptu vlády parlamentu,³⁴⁰ která spočívá právě

³³⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška.; BUREŠOVÁ, Eva. *Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení*. Parlamentní institut - studie č. 1.177., říjen 2006, s. 2 - 3.

³⁴⁰ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 47.

v konstrukci ústavně-politické odpovědnosti vlády Poslanecké sněmovně, neboť každá vláda, aby mohla vládnout, musí mít důvěru Poslanecké sněmovny. Pokud takovouto důvěru nemá, respektive pokud jí je nedůvěra vyslovena,³⁴¹ či pokud Poslanecká sněmovna odmítne důvěru vyslovit, je vláda povinna podat demisi. Pokud takovouto demisi nepodá, je prezident republiky povinen ji odvolat. V. Pavlíček charakterizuje úřednickou vládu tak, že *Ústava institut úřednické vlády neupravuje. Nečiní rozdíl mezi vládami s ohledem na jejich složení a zejména obligatorně vyžaduje, aby každá požádala o důvěru Poslaneckou sněmovnu. To je zásadní rozdíl proti ústavní listině z roku 1920, která umožňovala existenci skutečných úřednických vlád, když nesvazovala existenci vlády s výslovně projevenou důvěrou ze strany poslanecké sněmovny.*³⁴²

Prvorepubliková právní věda však ve většině případu dovozovala, že pokud nastal postup podle ust. § 78, odst. 1 Ústavy 1920 a došlo k faktické realizaci ústavně-politické odpovědnosti, je prezident republiky povinen tuto demisi přijmout, a dočasně sestavit novou vládu, jejíž členem však nemůže být ten, kdo byl členem vlády, jíž byla vyslovena nedůvěra. Dle prvorepublikové právní nauky platilo solidární chápání odpovědnosti člena vlády s vládou jako celkem, neboť Ústava 1920 neumožňovala vyslovovat nedůvěru jednotlivým členům vlády, ale pouze vládě jako celku. Platila-li solidární odpovědnost vlády v případě uplatnění a konkrétní právní realizace ústavně-politické odpovědnosti, pak z logiky věci byla vyslovena nedůvěra všem členům vlády, a proto nemohl být členem vlády ten, komu byla vyslovena nedůvěra v užším smyslu.³⁴³ Ust. § 78, odst. 1 Ústavy 1920 tak představovalo jedno ze dvou omezení diskrece prezidenta republiky v procesu propouštění jednotlivých členů vlády.³⁴⁴

Na fenoménu úřednických vlád je však pozoruhodné, jak velké oblibě se tyto úřednické vlády těší u veřejnosti. Úřednické vlády dosahují v průzkumech veřejného mínění zpravidla lepších výsledků, než jakých dosahují vlády

³⁴¹ Vyslovit nedůvěru vládě ve smyslu ust. čl. 72, odst. 1 Ústavy lze i před uplynutím třiceti dnů ve smyslu ust. čl. 68, odst. 3 Ústavy.

³⁴² PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 2. aktualizované vydání.* Praha: Leges, 2015, s. 861 - 862.

³⁴³ WEYR, František. *Soustava Československého práva státního.* Praha: Fr. Borový, 1924, s. 287 - 288.

³⁴⁴ Druhou výjimkou byla situace, kdy byl člen vlády odsouzen žalobou pro porušení zákona v oboru své ministerské činnosti dle zák. č. 36/1934 Sb.

politické.³⁴⁵ V období první republiky představoval institut úřednických vlád východisko ze často se opakujících vládních krizí.³⁴⁶ První tzv. úřednickou vládou byla vláda předsedy vlády Jana Černého, která byla ve funkci od 15.9.1920 do 26.9.1921. Prezident republiky T.G.Masaryk vyhověl žádosti vlády V. Tusara o rozpuštění vlády svým rozhodnutím ze dne 15.9.1920, přičemž ještě téhož dle podle ust. § 78, odst. 1 Ústavy 1920 jmenoval vládu novou. Druhá úřednická vláda byla ve funkci od 18.3.1926 do 12.10.1926, předsedou vlády byl znovu J. Černý. Dosavadní vláda A. Švehly požádala prezidenta republiky o zproštění z úřadu z důvodu dlouhodobé léčby předsedy vlády v zahraničí.

Jak jsem uvedl v kapitole týkající se pravomoci prezidenta republiky na jmenování předsedy a úvah *de constitutione ferenda*, navrhuji změnu Ústavy tak, že by bylo dle mého názoru vhodné v čl. 68, odst. 2 na konec textu doplnit novou větou: „Prezident republiky při výběru osoby předsedy vlády dbá rozložení sil v Poslanecké sněmovně.“ Tento novelizovaný článek by tedy prezidentu republiky, jako první Ústavou zcela explicitně zakotvené kritérium pro výběr osoby předsedy vlády, stanovoval, že musí při tomto výběru osoby předsedy vlády zohlednit zejména rozložení sil v Poslanecké sněmovně,³⁴⁷ než aby automaticky jmenoval předsedou vlády vítěze voleb, bez reálné možnosti na sestavení vlády, která si bude schopna získat důvěru. Naskytá se tedy otázka, zda-li toto kritérium by platilo i v případě jmenování tzv. úřednické vlády.

Jak jsem již uvedl výše největším vybočením z ústavní praxe, i parlamentních zvyklostí, představovalo jmenování vlády v červenci roku 2013, kdy prezident republiky M. Zeman jmenoval *de facto* prezidentskou vládu³⁴⁸ a do jejího čela postavil ministra své bývalé vlády J. Rusnoka bez předjednané podpory v Poslanecké sněmovně. Přestože tato vláda nezískala důvěru Poslanecké sněmovny, vládla v demisi až do 29. ledna 2014. Jako správné použití jmenování úřednického předsedy vlády by bylo možné demonstrovat na postupu prezidenta

³⁴⁵ LÉKO, Kristián. Úřednické vlády. In: ANTOŠ, Marek.; WINTR, Jan. (eds.). *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012, s. 101 - 111.

³⁴⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška.; BUREŠOVÁ, Eva. *Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení*. Parlamentní institut - studie č. 1.177., říjen 2006, s. 3.

³⁴⁷ Tento model je zakotven například v ústavním systému Portugalska, dle čl. 187 Ústavy Portugalska.

³⁴⁸ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 87.

republiky V. Klause při jmenování předsedy vlády J. Fischera 8. května 2009. Na jaře roku 2009 byla vyslovena nedůvěra druhé vládě M. Topolánka, poté se ČSSD, ODS, KDU-ČSL a Strana zelených dohodla na jmenování J. Fischera jako úřednického premiéra, který povede vládu po omezenou dobu, než proběhnou zamýšlené předčasné volby. Z důvodu zásahu Ústavního soudu, který zrušil ústavní zákon č. 159/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny a to známým nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009,³⁴⁹ se však předpokládané předčasné volby nakonec nekonaly. Dle mého názoru však vláda J. Fischera představuje vhodnou demonstraci použití neparlamentního předsedy vlády a úřednické vlády, neboť vláda J. Fischera představovala výsledek dohody dvou nejsilnějších parlamentních stran a vláda J. Fischera skutečně nakonec získala důvěru Poslanecké sněmovny. Naopak jmenování vlády J. Rusnoka prezidentem M. Zemanem byla vyloženým ústavním excesem a proto tato vláda nakonec důvěru Poslanecké sněmovny nezískala.

Tedy ano, dle mého názoru by se výše uvedený návrh *de constitutione ferenda*, že by měl prezident republiky při výběru osoby předsedy vlády dbát rozložení sil v Poslanecké sněmovně, použil i v případě jmenování úřednického předsedy vlády. Dle mého názoru by to podpořilo i princip zdrženlivosti jmenování neparlamentní (či snad prezidentské) úřednické vlády, neboť předseda vlády by měl být jmenován vždy s ohledem na to, zda-li má šanci sestavit vládu, která má reálnou šanci získat se svou vládou důvěru. Jmenování neparlamentní vlády, úřednické vlády, by mělo být nejzazší řešení ústavních krizí, ve kterých by měla fungovat spolupráce mezi vládními stranami a prezidentem republiky,

³⁴⁹ *Usnesením ze dne 1. září 2009 č. j. Pl. ÚS 24/09-16 (vyhlášeno jako sdělení Ústavního soudu pod č. 312/2009 Sb.) Ústavní soud vykonatelnost rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, odložil. Následně pak usnesením ze dne 2. září 2009 č. j. Pl. ÚS 24/09-20 bylo řízení ve věci ústavní stížnosti stěžovatele M. M., vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 24/09, přerušeno a návrh na zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, byl postoupen k rozhodnutí dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.*

Ústavní soud rozhodl takto:

I. Ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, se zrušuje dnem 10. září 2009.

II. Rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, kontrასignované předsedou vlády, pozbývá platnosti současně s ústavním zákonem č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny.

Podrobněji srov. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009.

jako tomu bylo u prezidenta V. Klause s parlamentními stranami při jmenování předsedy vlády J. Fischera.

Závěr

Faktické i právní postavení prezidenta republiky je velice zajímavým ústavním, politologickým, ale i sociologickým fenoménem. Není v zásadě sporu o tom, že prezident republiky má v politickém i ústavním systému České republiky zcela mimořádné postavení, které je dáno tradičním pojetím tohoto ústavního orgánu, jehož kořeny sahají až do období tzv. První republiky. Zakladatelem tradice silného prezidenta byl první prezident Československa T. G. Masaryk, který sílu svého prezidentského úřadu ovšem také čerpal z Rakousko-Uherského monarchistického pojetí hlavy státu. Na této československé tradici silného prezidenta republiky zcela vědomě a záměrně “parazitovala“ i Komunistická strana Československa. J. Kysela však k výše uvedenému upozorňuje, že je třeba mít na paměti, že ústavní postavení prezidenta republiky v rámci ústavního systému České republiky není s faktickou rolí prezidenta zcela identické. Prezident republiky tak může díky své osobnosti značně přesahovat rámec, který mu stanovuje ústavní systém, což platí samozřejmě i naopak.³⁵⁰ Prezident republiky se tedy již tradičně těší zvláštní důvěře veřejnosti, která se projevuje například právním řádem nevyžadovaným vyvěšováním oficiálních portrétů prezidenta republiky ve školách.³⁵¹

V této rigorózní práci jsem se pokusil vymezit pravomoci a postavení prezidenta České republiky při sestavování vlády, při odvolávání vlády a pravomoci prezidenta republiky procesu vládní demise. Uvedl jsem základní právní, historická ale i politologická východiska při výkonu těchto pravomocí prezidentem republiky.

V první kapitole jsem se věnoval obecnému státovědnému pojetí hlavy státu, přičemž jsem kladl důraz na pravomoci a postavení prezidenta republiky v parlamentních republikách, zejména s ohledem na nový fenomén přímé volby hlavy státu v parlamentní republice. Dle mého názoru však přímá volba prezidenta parlamentní republiky představuje cizí prvek v těchto parlamentních systémech,

³⁵⁰ KYSELA, Jan. Prezident republiky v Ústavním systému ČR - perspektiva ústavněprávní. In: NOVÁK, Miroslav.; BRUNCLÍK, Miloš (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 235 a násl.

³⁵¹ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 437. Přestože tedy od doby prezidentství M. Zemana tento jev není tak častým.

neboť tyto systémy obvykle nepočítají s vyšší demokratickou legitimitou hlavy státu a možností aktivistického prezidenta republiky.

Ve druhé kapitole jsem se zabýval postavením a působností prezidenta republiky jako hlavy státu České republiky v historickém vývoji, dále slibem prezidenta republiky a koncepcí ústavněprávní odpovědnosti prezidenta republiky. V této kapitole jsem též vedl polemiku na postavení prezidenta republiky v rámci moci výkonné. V právní vědě ústavního práva je tato otázka hojně traktována, zda-li je vhodné systematické zařazení prezidenta republiky do moci výkonné společně s vládou, neboť toto společné systematické zařazení vede k interpretačním neshodám ve vztahu těchto dvou ústavních orgánů, které zpravidla nabírají na aktuálnosti za situace, kdy jsou vztahy mezi prezidentem republiky a vládou napjaté. Zastáncem výkladu politicky aktivního prezidenta republiky, jako součásti moci výkonné, je Z. Koudelka, který odmítá chápat prezidenta České republiky jako ústavní orgán, který je neutrální a jehož úlohou má být postavení, které bude stabilizačním a garančním prvkem funkčnosti ústavního systému jako celku, jak to předpokládá zejména V. Pavlíček nebo J. Wintr. Situaci nepomáhá ani rozporná judikatura Ústavního soudu, která je představována dvěma významnými nálezy a to nálezem sp. zn. Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.6.2001 a nálezem Pl. ÚS 18/06 ze dne 11.7.2006. Dle mého názoru je však prezident České republiky hlavou státu v parlamentní republice, jehož úlohou by mělo být zejména reprezentovat stát navenek, být garantem řádu a stability, jakož i moderátorem politických sporů. Nicméně nejsem na druhou stranou toho názoru, že by snad prezident republiky měl být slabší mocenskou složkou v rámci ústavního systému České republiky. Nebezpečí však vidím v zavedení přímé volby hlavy státu, která, dle mého názoru, představuje cizí prvek v parlamentním systému demokratické republiky, neboť se přímo volený prezident republiky bude snažit aktivně prosazovat svůj politický program, bez kterého lze v přímé volbě jen těžko uspět.

Třetí kapitola předložené rigorózní práce je věnována procesu jmenování vlády *de constitutione lata* a *de constitutione ferenda*. V této kapitole, která přímo navazuje na mnou obhájenou diplomovou práci, kterou jsem obhájil jako svou kvalifikační práci na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni v rámci zakončení svého magisterského studia na právnické fakultě, jsem však částečně

pozměnil svůj názor na úlohu prezidenta republiky při sestavování vlády, než jaký jsem prezentoval v diplomové práci, zejména co do míry diskrece prezidenta republiky při možnosti odmítnout jmenovat navrženého člena vlády.

Ačkoliv Ústava *stricto sensu* nestanovuje, kterak by měl prezident republiky vybírat předsedu vlády, došel jsem k závěru, že primárně by se měl prezident republiky orientovat na institut důvěry, jako jedinou ústavněprávní podmínku řádné vlády a měl by tak prezident republiky jmenovat předsedou vlády toho, kdo má reálnou šanci sestavit takovou vládu, která následně získá důvěru Poslanecké sněmovny. *De constitutione ferenda* bych tak byl pro změnu ust. čl. 68, odst. 2 Ústavy tak, že by se na konec textu doplnil odstavec, že *Prezident republiky při výběru osoby předsedy vlády dbá na rozložení sil v Poslanecké sněmovně.*

Prezident republiky dále jmenuje na návrh předsedy vlády ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Ve své úvaze je tak prezident republiky vázán návrhem předsedy vlády, neboť se jedná o kogentní ústavní normu, která neumožňuje prezidentu republiky jmenovat členem vlády jinou osobu, než kterou navrhl jmenovaný předseda vlády. Otázkou však zůstává, jaká je míra diskrece prezidenta republiky při jmenování ostatních členů vlády. Dle mého názoru je v pravomoci prezidenta republiky neprovést jmenování navrženého člena vlády jen ve velmi výjimečných a odůvodnitelných případech. Prvním případem je zejména zákonná překážka, jakou je například inkompatibilita funkcí člena vlády. Druhým spornějším případem je možné ohrožení svrchovanosti státu a bezpečnosti České republiky.

Čtvrtou kapitolu jsem věnoval pravomoci prezidenta republiky v procesu odvolávání vlády a vládní demise. Prezident republiky odvolává členy vlády, přijímá demisi jednotlivých členů vlády, odvolává vládu jako celek a přijímá její demisi. Prezident republiky má pravomoc odvolat člena vlády, jestliže to prezidentu republiky navrhne předseda vlády. Odvolávání člena vlády je tak v plné dispozici předsedy vlády a prezident republiky nemá žádný prostor pro uvážení a musí dle mého názoru člena vlády odvolat, pokud mu to samozřejmě předseda vlády navrhne. Prezident republiky je povinen tomuto návrhu vyhovět bez zbytečných průtahů. Prezident republiky může však ve výjimečných situacích otálet s odvoláním člena vlády a vést politickou diskuzi s předsedou vlády

o vhodnosti odvolání člena vlády, pokud však bude i nadále předseda vlády trvat na odvolání člena vlády, je prezident republiky povinen takovéto odvolání provést bez zbytečného odkladu. Prezident republiky nemá pravomoc odvolat předsedu vlády.

Při obligatorní vládní demisi je právní věda ve shodě, že prezident republiky je povinen obligatorní demisi vlády přijmout, u fakultativní demise je již právní věda ústavního práva názorově rozdělená. Pokud je ve smyslu ust. čl. 73, odst. 3 Ústavy prezident republiky povinen obligatorní demisi přijmout, je *a contrario* argumentováno, že při fakultativní demisi prezident republiky takto povinen není. Dle mého názoru však musí dostat přednost princip funkčnosti ústavního systému jako celku, avšak s přihlédnutím ke svobodné vůli demitujícího člena vlády a osobním důvodům, kterého vedou k podání fakultativní demise.

V předmětné kapitole jsem se též věnoval fenoménu úřednických vlád v ústavním systému České republiky, což je bohužel velmi málo traktovaná ústavněprávní problematika, přestože má svoji tradici již od První republiky.

B. Baxa ve Slovníku veřejného práva Československého charakterizoval úřednickou vládu tak, že *vláda úřednická se nepříčí liteře ústavy, nelze ji však, pokud by měla být ustanovena na delší dobu, uvést v soulad s duchem ústavy, poněvadž ústavní listina sama nastoluje soustavu parlamentní*.³⁵² Termín úřednické vlády se tedy v našem ústavním systému poprvé objevil v rámci ústavní úpravy ve smyslu ust. § 78, odst. 1 Ústavy 1920, který stanovoval, že *vyslovila-li poslanecká sněmovna vládě nedůvěru anebo zamítla-li vládní návrh na vyslovení důvěry, musí vláda podati demisi do rukou presidenta republiky, který určuje, kdo vede vládní věci, pokud nová vláda nebude ustavena*. Prezident republiky byl dle Ústavy 1920 zcela explicitně nadán pravomocí jmenovat vládu, která svou existencí nebude závislá na vůli Poslanecké sněmovny, neboť pro takovouto vládu neplatila povinnost ucházet se o vyslovení důvěry. Současná právní úprava však tento koncept úřednických vlád nepřevzala, což je nutné z hlediska historického výkladu vzhledem k přihlášení se Ústavy k dávným tradicím české státnosti zohlednit. Prezident České republiky tak již nemá pravomoc po demisi

³⁵² BAXA, Bohumil. Ministr. In: HÁCHA, Emil.; HOETZEL, Jiří.; WEYR, František.; LAŠTOVKA, Karel a kol. *Slovník veřejného práva Československého. Svazek II. I až O*. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 644 - 645.

vlády jmenovat novou vládu, která by nebyla povinna ucházet se o důvěru Poslanecké sněmovny. Vláda, která by sice mohla být *stricto sensu* složena z nepolitických odborníků, musí získat důvěru Poslanecké sněmovny, neboť kogentní ústavní norma dle čl. 68, odst. 3 Ústavy stanovuje povinnost prezidentem jmenované vládě, jako celku, předstoupit před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry do 30 dnů od svého jmenování.³⁵³

³⁵³ SYLLOVÁ, Jindřiška.; BUREŠOVÁ, Eva. *Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení*. Parlamentní institut - studie č. 1.177., říjen 2006, s. 2 - 3.

Resume

In this doctoral thesis, I tried to define the powers and role of the president of the Czech Republic to form a government, while dismissing the government and the powers of the President of the Republic the resignation of the government process. I brought a basic legal, historical and political science background but in the exercise of powers by the president.

The factual position of President of the Republic is a very interesting legal, political science, but also sociological phenomenon. It does not in principle dispute that the President has the political and constitutional system of the Czech Republic, an extraordinary position, which is determined by the traditional concept of a constitutional role, whose roots date back to the period of the First Republic. Founder of the tradition of a strong president, was the first president of Czechoslovakia, T.G. Masaryk, the strength of his presidency also drew from the Austro-Hungarian monarchical conception of the head of state. This tradition consciously "parasitized" the Communist Party of Czechoslovakia. J. Kysela however, the above points, it should be borne in mind that the constitutional position of the President of the Republic within the constitutional system of the Czech Republic is not a de facto role of the president is identical. President of the Republic can, thanks to his personality well above the framework that it establishes constitutional system, which also applies vice versa.

The main aim of this doctoral thesis is to describe the role and powers of the President of the Czech republic during the process of forming a government, government recall and government demise.

This doctoral thesis is divided into the four chapters. In the first chapter there is an introduction of the theories of presidential powers and the theories of separation of powers. The constitutional system of the Czech Republic is based on the principles of the parliamentary form of government, without stricter separation of powers, although the President of the Republic is elected directly in a national popular vote, so the Czech constitutional system of a representative democracy with elements of direct democracy. The following second, third and fourth chapter deal with the main questions - the role of the President of the Czech Republic during the process of forming a government, government recall and government demise.

Although the Constitution strictly speaking, does not, how should the president choose a prime minister, I am of the opinion that primarily should be president to focus on trust as the only constitutional condition for good governance and had such a president to appoint the prime minister the person who has a real chance to form a government, which subsequently acquires the confidence of the Chamber of Deputies. *De constitutione ferenda* I were to change provisions. Art. 68, para. 2 of the Constitution so that the last paragraph of the text added that the President of the Republic during the selection of the Prime Minister is committed to the distribution of forces in the Chamber of Deputies.

The president also appoints the Prime Minister the other members of the Government and entrusts the management of ministries or other agencies. In his reasoning is thus bound by the president of the Prime Minister, because it is a mandatory constitutional norm, which does not allow the President to appoint a member of the government of another person than the one proposed appointment of the Prime Minister. But the question remains, what is the level of discretion of the President in the appointment of other members of the government. In my opinion, the powers of the president to waive the proposed appointment of a member of the government only in very exceptional and justified cases. The first case is particularly estoppel, such as the incompatibility of member of a government. The second case is more controversial potential threat to the sovereignty of the state and the security of the Czech Republic.

Bibliografie:

1. Zahraniční

- CLOAKEY, John. Úloha hlavy státu v současné politice. *Politologická revue*, 1998, č. 1.
- CIBULKA, Lubor. Ústavné základy vztahů prezidenta SR a vlády SR. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008
- KELSEN, Hans. *O podstatě a hodnotě demokracie*. Praha: Orbis, 1933.
- LIJPHART, Arend. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press: New York, 1992.
- MESONIS, Gediminas. Presidents of the baltic states in a comparative context: elections and powers. In: *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 4/2011. Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2012.
- PROKOP, Krzysztof. *Polish constitutional law*. Białystok: Temida 2, 2011.
- ROSENFELD, Michel.; SAJÓ, Adrás. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011.

2. Česká

a) *monografie a statě ve sbornících*

- ADLER, František. President republiky. In: *Slovník veřejného práva Československého*. Svazek III. Brno: Polygrafia, 1932.
- ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. In: *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012.
- BAHÝLOVÁ, Lenka.; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel.; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010.

- BAXA, Bohumil. *O vládě parlamentní*. Praha: Státní nakladatelství, 1921.
- BAXA, Bohumil. Ministr. In: HÁCHA, Emil.; HOETZEL, Jiří.; WEYR, František.; LAŠTOVKA, Karel a kol. *Slovník veřejného práva Československého. Svazek II. I až O*. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1932.
- BÁRTA, Jan. Pravomoci prezidenta v československé ústavě. In: *Československá ústava 1920. Devadesát let poté*. Marek Loužek (ed.), Příbram: CEP, 2010.
- BLAHOŽ, Josef.; BALAŠ, Vladimír.; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011.
- GERLOCH, Aleš.; HŘEBEJK, Jiří.; ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektum, 2002.
- GRONSKÝ, Jan. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. 1914-1945*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005.
- FILIP, Jan.; HOLLÄNDER, Pavel.; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu*. Praha: C.H.Beck, 2007.
- FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014.
- HENDRYCH, Dušan.; SVOBODA, Cyril a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012.
- HOETZEL, Jiří. President republiky. *Věstník ministerstva vnitra Republiky Československé*, 1919.
- HOETZEL, Jiří. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha: Vlastním nákladem, 1928.
- HOETZEL, Jiří. *Ústava republiky Československé. Zákony a nařízení z oboru práva ústavního*, Praha: Vyšehrad, 1920.
- JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013.
- KLIMEK, Antonín. *Velké dějiny zemí koruny české XIII*. Praha: Nakladatelství Paseka, 2000.

- KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H.Beck, 1993.
- KOUDELKA, Zdeněk. Změny postavení prezidenta na Slovensku a v Čechách, na Moravě a Slezsku. In: DANČÁK, Břetislav.; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 1999.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011.
- KREJČÍ, Jaroslav. *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství, 1935.
- KYSELA, Jan. Přímá volba prezidenta republiky jako symptom krize legitimacy ústavního systému? In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008.
- KYSELA, Jan. Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In: NOVÁK, Miroslav.; BRUNCLÍK, Miloš (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008.
- LÉKO, Kristián. Úřednické vlády. In: ANTOŠ, Marek.; WINTR, Jan. (eds.). *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012.
- MASARYK, Tomáš. *Univerzitní přednášky I. Praktická filozofie na základě sociologie. Etika*. Praha: Ústav T.G.Masaryka, o.p.s., 2012.
- MASARYK, Tomáš. *Světová revoluce*. Praha: Orbis, 1933.
- MARŠÁLEK, Pavel. Ústava České republiky a dobré tradice naší státnosti. In: MLSNA, Petr (eds). *Ústava ČR - Vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011.
- MIKULE, Vladimír.; SLÁDEČEK, Vladimír.; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C.H.Beck, 2007.
- NOVÁK, Miroslav.; BRUNCLÍK, Miloš (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008.
- PAVLÍČEK, Václav.; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. I. díl. Ústavní systém*. Praha: Linde a.s., 1998.

- PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3. demokratický a laický stát.* Praha: Karolinum, 2009.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. I. Díl. Obecná státověda.* Praha: Leges, 2014.
- PAVLÍČEK, Václav. Ústavní listina a československá státní idea. In: *Československá ústava 1920. Devadesát let poté.* Marek Loužek (ed.), Příbram: CEP, 2010.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl.* Praha: Linde a.s., 2008.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 2. aktualizované vydání.* Praha: Leges, 2015.
- PEROUTKA, František. *Budování státu.* Praha: Lidové noviny, 1991.
- PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní souviselé,* Praha: Československý Kompas, 1935.
- RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- SLÁDEČEK, Vladimír.; MIKULE, Vladimír/SUCHÁNEK, Radovan.; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. 2. vydání.* Praha: C.H.Beck, 2016.
- SOBOTA, Emil.; VOREL, Jaroslav.; KŘOVÁK, Rudolf.; SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život.* Praha: Orbis, 1934.
- TOMOSZEK, Maxim. Ústavní odpovědnost jako podstatná náležitost demokratického právního státu. In: KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost veřejné moci.* Praha: Metropolitní univerzita v Praze, 2013.
- VAVŘÍNEK, František. *Základy práva ústavního. Díl I. Ústavní řád našeho státu.* Praha: Spolek českých právníků Všehrad, 1920.

- VNENK, Vladislav. Systematika odpovědnosti prezidenta republiky v českém ústavním systému. In: *Zborník príspevkov z „Česko – slovenskej právnickej súťaže o najlepšiu študentskú prácu“ za akademický rok 2014/2015 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 10.- 11. septembra 2015*. Univerzita Komenského v Bratislave: Právnická fakulta, 2016.
- WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrých a.s., 1937.
- WINTR, Jan. Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008.
- WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013.
- WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- ZDOBINSKÝ, Stanislav a kol. *Československá Ústava. Komentář*. Praha: Panorama, 1988.

b) časopisecká a elektronická

- ADAMUS, Vladimír. O ustavování vlády po volbách do parlamentu. *Správní právo*, 2001, č. 2/2001.
- BARÁK, Josef. Problematika jmenování vlády prezidentem republiky (malá úvaha na velké téma). *Právní rozhledy*, 2014, č. 9/2014.
- BUREŠOVÁ, Eva.; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení*. Parlamentní institut - studie č. 1.177., říjen 2006.
- GERLOCH, Aleš. *Je nutná změna Ústavy České republiky v důsledku aktuální politické krize? Ústavní zvyklosti vs. politická realita*. Vystoupení na semináři. Ústavně-právní výbor, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Praha, 15. července 2013. Dostupné z: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=89247&pdf=1.
- KOUDELKA, Zdeněk. Prezident a jmenování vlády. In: *Blog Zdeňka Koudelky* (online). 5.12.2013 (cit. 24.2.2014). Dostupné z: <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/zdenek-koudelka.php?itemid=21780>.

- KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. *Správní právo*. 2013, roč. 46, č. 7-8.
- KYSELA, Jan. O odpovědnosti třikrát jinak. *Právní rozhledy*, 2015, 23-24/2015, Praha: C.H.Beck.
- MALENOVSKÝ, Jiří. Pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy coby oběť inkohherentního ústavodárství. *Právní rozhledy*, 2017, č. 4/2017.
- MALENOVSKÝ, Jiří. O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu. *Právník*, 2013, č. 8/2013.
- MLSNA, Petr. Vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě aneb jak posílit stabilitu ústavního systému České republiky. *Správní právo*, 2012, č. 1-2.
- SYLLOVÁ, Jindřiška.; KOLÁŘ, Petr. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Parlamentní institut - studie č. 1.174., červenec 2006.
- SYLLOVÁ, Jindřiška.; BUREŠOVÁ, Eva. *Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení*. Parlamentní institut - studie č. 1.177., říjen 2006.
- SYLLOVÁ, Jindřiška. *Je nutná změna Ústavy České republiky v důsledku aktuální politické krize? Ústavní zvyklosti vs. politická realita*. Vystoupení na semináři. Ústavně-právní výbor, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Praha, 15. července 2013. Dostupné z: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=89247&pdf=1.
- VNENK, Vladislav. Rozbor pravomoci prezidenta ke jmenování ostatních členů vlády metodou historického výkladu. *Právní rozhledy*, 2015, č. 1/2015, Praha: C.H.Beck.
- VNENK, Vladislav. *Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky ve světle připravované novely Ústavy*. *Právní rozhledy*, 2015, č. 21/2015, Praha: C.H.Beck.
- VNENK, Vladislav. Problematika jmenování předsedy vlády a úvahy de constitutione ferenda. *Právní rozhledy*, 2016, č. 15-16/2016, Praha: C. H. Beck.

Použitá judikatura:

- Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 43/93 ze dne 1.12.1993.
- Nález Ústavního soudu ČR se sp.zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17.12.1997.
- Nález Ústavního soudu se sp. zn. Pl.ÚS 59/2000 ze dne 20.6.2001.
- Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.6.2001.
- Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 18/06 ze dne 11.7.2006.
- Nález Ústavního soudu ČR sp.zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009.
- Nález Ústavního soudu ČR sp.zn. Pl. ÚS 27/12 ze dne 7.1.2013.
- Rozsudek NSS sp. zn. 4 Ans 9/2007 ze dne 21.5.2008.
- Rozsudek NSS sp. zn. 7 As 242/2016 ze dne 2.3.2017.
- Rozhodnutí ESLP ve věci Adamsons v. Lotyšsko
- Rozhdnutí ESLP ve věci Tanase v. Moldavsko
- Rozhodnutí ESLP ve věci Mathieu-Mohin
- Rozhodnutí ESLP ve věci CLERFAYT v. Belgie.
- Rozhodnutí ESLP ve věci Paksas v. Litva.