

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**

**Právnická fakulta**

Diplomová práce

**Úřednické vlády**

Radek Hons

Plzeň 2024

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

# ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Radek HONS**  
Osobní číslo: **R19M0109P**  
Studijní program: **M0421A220004 Právo a právní věda**  
Téma práce: **Úřednické vlády**  
Zadávací katedra: **Katedra ústavního a evropského práva**

## Zásady pro vypracování

Úvod

- Vláda a její ústavní postavení
- Prezident a jeho pravomoci při sestavování vlády
- Historický exkurz na problematiku úřednických vlád na našem území se zaměřením na ústavní listinu z roku 1920
- Současné pojetí tzv. úřednických vlád

Závěr

Rozsah diplomové práce:  
Rozsah grafických prací:  
Forma zpracování diplomové práce: **elektronická**

Seznam doporučené literatury:

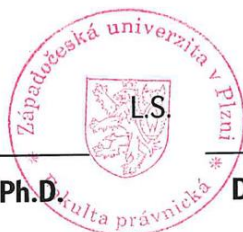
- BUREŠOVÁ, E., SYLLOVÁ, J. Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení. Praha: Parlamentní institut 2006
- KLÍMA, Karel. Ústavní právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010
- KLÍMEK, Antonín. Boj o hrad I.-II. Praha: Paneuropa 1996
- LÉKO, Kristián. Úřednické vlády. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012.
- PAVLÍČEK, Václav. Ústavní právo a státověda II. díl. Praha: Leges, 2015
- VNENK, Vladislav. Úřednické vlády a institut důvěry v ústavním systému České republiky s přihlédnutím k československé ústavní tradici. In: GERLOCH, A., KRZYŽANKOVA ŽÁK, K. (eds.) *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018.
- WINTR, Jan. Principy českého ústavního práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Vladislav Vnenk, Ph.D.**  
Fakulta právnická

Datum zadání diplomové práce: **5. ledna 2023**  
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2024**



**JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.**  
děkan



**Doc. JUDr. Monika Forejtová, Ph.D.**  
vedoucí katedry

V Plzni dne 31. května 2023

Tímto prohlašuji, že jsem předloženou diplomovou prací s názvem *Úřednické vlády* vypracoval samostatně a všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány.

Žatec, březen 2024



.....

Radek Hons

## **Poděkování**

Tímto bych chtěl poděkovat JUDr. Vladislavu Vnenkovi, Ph.D., za cenné rady při výběru literatury a poskytnuté rady těsně před odevzdáním této diplomové práce. Dále bych chtěl vyjádřit poděkování své rodině a přátelům, obzvláště svým rodičům, za jejich neustálou podporu.

# Obsah

Úvod.....	1
<b>1. Vláda a její ústavní postavení.....</b>	<b>3</b>
1.1. Úvod k teorii vládnutí a dělba moci.....	3
1.2. Formy vlády.....	5
1.2.1. <i>Parlamentní model</i> .....	5
1.2.2. <i>Prezidentský model</i> .....	7
1.2.3. <i>Smišený, poloprezidentský model</i> .....	7
1.3. Ústavní postavení vlády ČR.....	8
1.3.1. <i>Sestavování vlády ve znění Ústavy ČR</i> .....	10
1.3.2. <i>Institut důvěry, který požívá vláda od Poslanecké sněmovny</i> .....	14
1.3.3. <i>Institut demise předsedy vlády a ostatních členů</i> .....	15
1.3.4. <i>Ministerstva a jiné ústřední správní úřady</i> .....	17
<b>2. Prezident a jeho pravomoci při sestavování vlády.....</b>	<b>19</b>
2.1. Prezident republiky a jeho postavení v českém ústavním systému.....	19
2.2. Pravomoci prezidenta republiky.....	21
2.3. Pravomoci prezidenta republiky k Parlamentu.....	22
2.3.1. <i>Pravomoci prezidenta republiky k moci výkonné</i> .....	24
2.3.1.1. <i>Prezident jmenuje předsedu a další členy vlády</i> .....	25
2.3.1.2. <i>Prezident odvolává předsedu a další členy vlády</i> .....	28
2.3.2. <i>Pravomoci prezidenta k moci soudní</i> .....	29
<b>3. Historický exkurz do problematiky úřednických vlád na našem území se zaměřením na ústavní listinu z roku 1920.....</b>	<b>31</b>
3.1. Československá ústavní listina z roku 1920.....	31
3.2. Vláda a postavení úřednických vlád dle ústavní listiny 1920.....	34
3.3. Prezident a jeho postavení dle ústavní listiny 1920.....	38
3.4. Národní shromáždění dle ústavní listiny 1920.....	40
<b>4. Současné pojetí úřednických vlád dle platné právní úpravy.....</b>	<b>42</b>
4.1. Pojetí úřednických vlád dle platné právní úpravy.....	42
4.2. Pojem, typické znaky a funkce úřednických vlád.....	43
4.2.1. <i>Vládní krize v roce 1997 a její následné řešení vládou J. Tošovského</i> .....	46
4.2.2. <i>Úřednická vláda J. Fischera a nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009</i> .....	47

4.2.3. <i>Úřednické vlády de lege ferenda</i> .....	49
<b>Závěr</b> .....	53
<b>Resumé</b> .....	55
<b>Seznam použitých pramenů a literatury</b> .....	56

## Úvod

Meritem této práce je fenomén úřednických vlád, který se objevuje ve státech po celém světě. Tyto vlády často vznikají v krizových situacích nebo v obdobích, kdy politická stabilita a legitimní vládní autorita jsou ohroženy. Jejich podstatou je převzetí moci úředníky nebo technokraty, kteří často nejsou voleni, ale jsou považováni za odborníky schopné řešit složité politicko-ekonomické problémy. Pojem úřednických vlád se vyvinul v kontextu ústavní tradice Československa, resp. vzešel z ústavního zákona č. 121/1920 Sb., kterým byla ustanovena Ústavní listina 1920 (dále jen „Ústava 1920“). Dle této ústavy měl prezident pravomoci k jmenování dočasné vlády, jež nemusela žádat Poslaneckou sněmovnu o důvěru.<sup>1</sup> V práci bude důležité posoudit, zda úřednické vlády představují pouze dočasné řešení nebo zda mohou být považovány za legitimní alternativu k tradičním politickým strukturám, zejména v situacích, kdy je potřeba rychle a efektivně reagovat na krizové situace. Tato otázka je zvláště relevantní v kontextu současných globálních výzev, jako jsou ekonomické krize, pandemie a mezinárodní konflikty.

Podle průzkumů veřejného mínění úřednické vlády v České republice obvykle zaznamenávají větší přízeň u veřejnosti oproti vládám vzniklým na základě regulérních demokratických voleb.<sup>2</sup> Téma úřednických vlád je aktuální a důležité z několika důvodů. Za prvé představují otázku demokratické legitimacy, protože často chybí volební mandát, za druhé úřednické vlády mohou být úspěšné v řešení naléhavých problémů, ale také mohou být zneužity k upevnění moci bez demokratické kontroly. A konečně úřednické vlády představují zajímavý kontrast k tradičním politickým režimům a nabízejí možnost zkoumat, jak se mění politická dynamika v obdobích krize. Důležitá bude komparace prezidentských pravomocí podle platné právní úpravy a Ústavy 1920, kdy pro politickou stabilitu byla nutná podpora stabilní většiny v Poslanecké sněmovně, avšak pro sestavení vlády neexistovaly další požadavky kromě jmenování prezidentem. Tento proces umožňoval, pokud prezident měl zájem, snadno jmenovat úřednické vlády, jelikož

---

<sup>1</sup> VNENK, Vladislav. Úřednické vlády a institut důvěry v ústavním systému České republiky a přihlédnutím k československé ústavní tradici. In: GERLOCH, A., KRZYŽANKOVA ŽÁK, K. (eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-749-8. s. 53

<sup>2</sup> LÉKO, Kristián. Úřednické vlády. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-38-0. s. 101



předsedu a ministry vlády jmenoval přímo prezident republiky.<sup>3</sup> Kromě hlavního tématu této diplomové práce se zaměřím na analýzu platné právní úpravy, konkrétně institutu vlády a jejího ústavního postavení. Dále je nezbytné specifikovat pravomoci prezidenta republiky. Také plánuji provést srovnání těchto institutů s ústavním uspořádáním dle Ústavy z roku 1920.

Ve čtvrté, poslední kapitole této diplomové práce se pokusím definovat pojem „úřednických vlád“, přičemž bude klíčové zvážit, jak mohou být tyto vlády strukturovány a regulovány, aby byly v souladu s demokratickými principy a zároveň efektivně řešily naléhavé problémy. Závěry této práce by mohly přispět k širší diskusi o roli a míru demokratické kontroly v dočasných vládách a o tom, jak mohou být tyto vlády integrovány do stávajícího politického systému.

---

<sup>3</sup> LÉKO, Kristián. Úřednické vlády. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-38-0. s. 103-104

# 1. VLÁDA A JEJÍ ÚSTAVNÍ POSTAVENÍ

## 1.1. Úvod k teorii vládnutí a pojetí dělby moci

Ačkoli se mnohým může zdát historický vývoj dané problematiky neúčelný, pro hlubší poznání vlády jakožto ústavního orgánu, je dle mého názoru nutné znát alespoň elementární historický kontext. Hovoříme-li totiž o dějinách, musíme uvážit, jaký faktický význam pro nás tato věda může mít a co může pro naše téma nabídnout, dle mého názoru dějiny jsou neopomenutelnou součástí právního myšlení, neboť z děl významných filozofů je zjevné, jak přímo odkazují na konkrétní politické krize, které se mnohdy opakují i na našem území. Pro účel jakéhosi „ponaučení“ bych rád, tuto menší část kapitoly věnoval dějinám a právní filozofii ve vztahu k vládě.

Z druhé věty preambule Ústavy ČR vyčteme patrný obraz tehdejší společnosti, jenž je založen na hodnotách lidství, demokratických a samosprávných tradic našich národů, tj. Čechů a Slováků. Za tímto odstavcem preambule Ústavy ČR lze spatřit historické propojení, které v našem případě sahá až k tzv. „listopadovým událostem Československa“, neboť se jedná o přímou reflexi porevolučních idejí. Lze tedy převzít myšlenku, že každá konstrukce Ústavy je spojena se společensko-sociálním vývojem dané doby.<sup>4</sup> Vůle lidu a tzv. princip suverenity lidu je dnes považován za základní stavební kámen demokratického státu, neboť právě vůle lidu je zde opěrným bodem pro veřejnou moc.<sup>5</sup> Z hlediska státovědy lze demokratickou, veřejnou moc uvést jen jako tu moc, jež je založena na konsenzu obyvatel a stvrzena pravidelnými volbami.<sup>6</sup> Již Aristoteles ve své době dokázal rozpoznat a rozlišit „dobré“ formy vlády na základě počtu osob, které se na vládě podílejí, čímž předběhl svou dobu.<sup>7</sup> Dělba moci je klíčovým prvkem demokracie, neboť zabraňuje zneužití moci a chrání práva občanů. Každá větev vlády má možnost kontrolovat ty ostatní, a tedy zabránit jim v překročení svých pravomocí. Tento systém „kontroly a vyvážení“ pomáhá udržet rovnováhu moci a chránit demokratické hodnoty. Klasická a dnes velmi oblíbená nomenklatura

---

<sup>4</sup> HEGEL, G. W. F. *Základy filosofie práva*. Praha: Academia, 1992. ISBN 80-200-0296-0. s. 280

<sup>5</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 30

<sup>6</sup> KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. ISBN 978-80-7552-331-0. s. 35

<sup>7</sup> VALEŠ, Lukáš. *Dějiny politických teorií*. 2., rozšířené, vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-031-4. s. 69

Montesquiea, o které se dnes učí již studenti na střední škole, je koncept, který pracuje s rozdělením moci na tři nezávislé větve: výkonnou, zákonodárnou a soudní. Každá z těchto větví má své vlastní pravomoci, odpovědnosti a je navzájem kontrolována a vyvažována ostatními. Vedle výše uvedeného klasického rozdělení mocí se objevují i další klasifikace. Benjamin Constant, jeden z nejvýznamnějších filozofů a teoretiků konstituční monarchie v 19. století, rozšířil tento model o královskou a municipální moc. Královskou moc pojímal jako neutrální či moderační sílu, která napomáhá ostatním složkám moci a udržuje tak rovnováhu ve státním systému, z čehož čerpal i ústavodárce britského ústavního systému.

Výše uvedené, ideální rozdělení na zákonodárnou, výkonnou a soudní moc, jest koncept spočívající v udržení oddělené moci, to je dáno potřebou předejít koncentraci moci v rukou jedné osoby nebo skupiny. Členové parlamentu nemohou zastávat pozice soudců, prezidenta republiky, ani pracovat ve státní správě. Stejně tak soudci nesmějí působit jako poslanci, senátoři nebo úředníci ve veřejné správě, zpravidla se od nich očekává, že nebudou vykonávat žádnou jinou výdělečnou činnost.<sup>8</sup> Zákonodárná moc je neoddělitelně spojena s právem tvořit zákony a jejich specifickou aplikací na určité oblasti, pravomoc je omezena právními předpisy a je určena k adresování klíčových otázek, které vyžadují stabilní regulaci a politickou podporu ze strany parlamentu a hlavy státu. Kdežto, výkonná moc se projevuje schopností vydávat prováděcí právní předpisy, autoritativním postavením jejích institucí, formulací politiky, implementací legislativy, diskrečním rozhodováním a administrativou, a také řešením vojenských a mezinárodních záležitostí. Soudní moc vykonává soustava soudů, to jménem republiky, přičemž její úloha spočívá ve specifických, procedurálních pravidlech s právní přesností nezávislostí, nestranností. Dále tato moc usiluje svými prostředky o zajištění rovnosti stran ve sporu a závazné urovnání sporů na základě zákona.<sup>9</sup>

Rozdělení moci je základním kamenem demokratického státu, který zajišťuje, že žádná jednotlivá větev vlády nemá absolutní kontrolu. Tento systém je navržen tak, aby umožňoval efektivní vzájemnou kontrolu a vyváženost mezi různými orgány státní moci. V České republice je tento princip ztělesněn parlamentním systémem, který poskytuje prezidentu republiky významnou, avšak

---

<sup>8</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 86-87

<sup>9</sup> FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. ISBN 987-80-7357-685-1. s. 125–127

ne absolutní roli, a zároveň zaručuje nezávislost klíčových institucí jako je ČNB a NKÚ. Parlamentní systém v ČR je dále charakterizován principy soutěžní demokracie, které podporují dynamiku mezi politickými stranami a umožňují formování vlády na základě povolební většiny.<sup>10</sup> Tato dynamika přispívá k tomu, že vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně a musí reflektovat vůli voličů, což je základním prvkem demokratického systému. Soutěžní demokracie také podporuje transparentnost a odpovědnost vlády, což je nezbytné pro udržení důvěry veřejnosti v politický systém.

## 1.2. Formy vlády

Z pohledu historie lze konstatovat, že vývoj parlamentarismu po vzoru tzv. Westminsterského systému, teorie lidové suverenity ve znění velké francouzské revoluce nebo amerického federalismu či specifického vývoje švýcarské konfederace vedl k typologii tří základních forem vlády.<sup>11</sup> Tradičně tedy rozdělujeme ústavní formy vlády na parlamentní, prezidentskou a direktoriální. Pro úplné dokreslení dané typologie je nezbytné zmínit i tzv. smíšený systém vlády, jež je důsledkem dlouholeté modifikace a fúze jednotlivých forem vlády. Dnes se v důsledku vývoje setkáme spíše s moderními názvy, jedná se o typ parlamentní, prezidentský a poloprezidentský. V současné době lze pozorovat trend směřující k větší flexibilitě a adaptabilitě ústavních forem, což odráží potřebu reagovat na dynamické globální výzvy a diverzifikované domácí politické krajiny. Tento vývoj naznačuje, že žádný systém není statický a že ústavní formy vlády se budou nadále vyvíjet v reakci na měnící se podmínky a potřeby společnosti.<sup>12</sup>

### 1.2.1. Parlamentní model

Pouhá přítomnost instituce, kterou nazýváme Parlamentem, automaticky neimplikuje, že se daný státní aparát opírá o principu parlamentního systému nebo že v něm dominuje parlamentní forma vlády, zejména ve srovnání s takzvaným

---

<sup>10</sup> KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnícké učebnice Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-606-4. s. 212

<sup>11</sup> KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. ISBN 978-80-7552-331-0. s. 223

<sup>12</sup> FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. ISBN 987-80-7357-685-1. s. 112-113

prezidentským systémem.<sup>13</sup> Stěžejním pojmem tohoto modelu je exekutiva, ta je za své funkce odpovědná Parlamentu, který má rozhodující význam pro tvorbu a existenci vlády ve státě. Vedle mechanismů, které upravují vztah vlády a hlavy státu a následné kontroly, musí v této formě vlády být řádně zastoupena i vůle lidu. Pro účely garance legitimního konsenzu ve společnosti, od kterého se odvíjí vláda, je důležitá ochrana svobodných voleb, na kterých se zakládá mandát všech členů Parlamentu.

Vláda je v Parlamentu vázána na důvěru, o kterou se musí v průběhu celého funkčního období opírat.<sup>14</sup> Svým způsobem se jedná o znak, jenž určuje životnost vlády jako celku. České ústavní právo se zakládá na principu parlamentní formy vlády, což se odráží v procesu sestavování vlády a nabývání důvěry od Poslanecké sněmovny. Nově jmenovaná vláda je podle Ústavy ČR povinna požádat dolní komoru Parlamentu o vyslovení důvěry. Kromě nutnosti získat důvěru a čelit možnosti vyslovení nedůvěry, je princip parlamentního systému doplněn o řadu dalších ústavních a právních mechanismů určených pro parlamentní dohled nad vládou. Mezi klíčové nástroje patří právo na interpelace, existence vyšetřovacích komisí a závazek pro členy vlády účastnit se zasedání Poslanecké sněmovny, pokud to od nich sněmovna vyžaduje prostřednictvím svého usnesení.<sup>15</sup> Pro účely komparace s dalšími modely je nutné popsat vztah k hlavě státu, který má v tomto modelu primárně reprezentativní funkci s možností zasahovat do politických sporů, legislativy a mezinárodních smluv. Neodpovědnost hlavy státu je důsledkem historického vývoje evropských monarchií, ve kterých se postupně ustálil zvyk, že za činy hlavy státu nesou odpovědnost jeho ministři, což vedlo k přesunu skutečné politické moci z rukou panovníka do rukou ministrů.<sup>16</sup> Panovník si v dobách středověku zpravidla zřizoval parlament jako poradní orgán, později v důsledku nepříznivých vztahů mezi státem (panovníkem) a společností, byl parlament brán jako kontrolní orgán, který mohl částečně omezovat panovníka a jeho pravomoci. V naší historii prezident republiky jako hlava státu prošel v průběhu minulého století velkým transformačním procesem. Dnes podpis hlavy státu může nabývat různých významů od formálního přes korekční až po sankční úlohu, kdy prezident

---

<sup>13</sup> FILIP, J., SVATONĚ, J. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. ISBN 987-80-7357-685-1. s. 208

<sup>14</sup> Srov. čl. 68. odst. 3 Ústavy ČR, institut důvěry bude komplexněji rozebrán v následujících kapitolách

<sup>15</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 69

<sup>16</sup> Tamtéž. s. 75

republiky může svým vetem zbrzdit legislativní proces, či zahájit přezkum připravovaného zákona.

### 1.2.2. Prezidentský model

Forma prezidentské vlády, kterou typicky ilustruje ústavní systém Spojených států amerických, najdeme v mnoha státech Latinské Ameriky, Asie a Afriky. Je charakterizována přísnou separací mocí a zásadou checks and balances (zásada kontrol a protivah).<sup>17</sup> Prezident, který může být volen přímo či nepřímo volbou (přes zvláštní volitele), má dominantní postavení z hlediska dělby moci, kdy svým způsobem reprezentuje výkonnou moc, a tedy určuje vládě směr namísto předsedy vlády (v parlamentním systému vlády). Vláda bývá tvořena z ministrů jako speciálně poradní, nekolegiální orgán prezidenta, který není odpovědný parlamentu ale přímo prezidentovi. Moc zákonodárná je typicky v rukou parlamentu, avšak prezident má určité pravomoci, kterými může zasahovat do legislativy či funkce parlamentu.<sup>18</sup> Kritika prezidentského systému často poukazuje na riziko autoritářství, protože prezident může mít tendenci centralizovat moc a omezovat kontrolní mechanismy. Toto riziko je zvláště vysoké v situacích, kdy prezident získává podporu většiny v parlamentu, což může vést k narušení systému checks and balances.

Přestože prezidentský systém může přinášet určité výzvy, je také pravda, že poskytuje jasnou linii odpovědnosti a může být efektivní v rychlém rozhodování. V mnoha zemích Latinské Ameriky, Asie a Afriky byl tento systém přijat s cílem posílit výkonnou moc a zajistit stabilní vládu v obdobích rychlého sociálního a ekonomického vývoje.

### 1.2.3. Smíšený, poloprezidentský model

Mezi smíšenou, resp. poloprezidentskou se zbytky parlamentarismu je charakterizována forma vlády ve Francii, kde ústava rozděluje moc mezi tzv. trilogii ústavních orgánů.<sup>19</sup> Prezident je dle ústavy ústřední osobou státní politiky, z ústavy

---

<sup>17</sup> KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. ISBN 978-80-7552-331-0. s. 228

<sup>18</sup> Prezident disponuje právem vetovat zákony předložené Kongresem USA, má možnost přispět k legislativní iniciativě a je zodpovědný za přípravu rozpočtu.

<sup>19</sup> KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. ISBN 978-80-7552-331-0. s. 229-230

požívá zvláštní postavení, jmenuje předsedu vlády a samotnou vládu. Poloprezidentský systém by šlo označit jako hybridní model poloprezidentského i prezidentského systému a oba segmenty moci výkonné vládou. Do politického procesu tedy může vstupovat prezident i předseda vlády. Francouzský poloprezidentský systém je zajímavým příkladem, jak historické zkušenosti mohou ovlivnit vývoj ústavních struktur. Prezident má v tomto systému klíčovou roli, neboť nejenže jmenuje předsedu vlády, ale má i významný vliv na zahraniční politiku a obranu státu. Jeho pravomoci jsou však vyváženy parlamentem, který může vyjádřit nedůvěru vládě a tím ji i odvolat. Za zmínku stojí i tzv. „kancléřský model“, jenž vznikl jako smíšený systém vlády v důsledku zneužití prezidentské moci v tehdejší Výmarské republice. Koncept kancléřského typu vlády je při určitých institutech v dnešních ústavních systémech jistým vzorem, kterým se inspiroval např. i ústavodárce českého ústavního systému. V kontextu smíšeného systému je důležité zmínit, že i když prezident může mít významný vliv na výkonnou moc, není toto postavení absolutní. Parlamentní prvky, jako je možnost parlamentu kontrolovat vládu, zajišťují, že výkonná moc je stále pod dohledem zástupců lidu.

### 1.3. Ústavní postavení vlády ČR

V Ústavě ČR, konkrétně v hlavě třetí, je vláda charakterizována jako vrcholný orgán moci výkonné.<sup>20</sup> Předpokladem pro existenci vlády v našem ústavním systému je důvěra od Poslanecké sněmovny, ta společně se Senátem disponuje nejvyšším stupněm demokratické legitimacy ze všech institutů státního aparátu, čímž lze konstatovat, že Česká republika naplňuje znaky parlamentní republiky. Odraz společnosti se projevuje v realizaci pravidelných demokratických voleb.<sup>21</sup> V oblasti státovědy je parlamentarismus pojímán jako systém, ve kterém exekutiva získává a udržuje základní podporu v parlamentu, což je nezbytný předpoklad pro její jmenování a efektivní plnění vládních funkcí. Tato podpora se formálně manifestuje prostřednictvím aktu vyslovení důvěry Poslanecké sněmovně, bez níž se vláda nemůže plně angažovat ve svých činnostech. V kontextu parlamentního systému je tato souhra mezi exekutivou a legislativou klíčová,

---

<sup>20</sup> Čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR

<sup>21</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 59

jelikož vláda, která nedisponuje důvěrou parlamentu, nemůže efektivně vykonávat svou moc.<sup>22</sup> Pád vlády může tedy zapříčinit např. vyslovení nedůvěry podle čl. 72 Ústavy ČR, nebo neúspěšné hlasování o vyslovení důvěry vládě, v těchto případech vzniká vládě ústavní povinnost podat demisi do rukou prezidenta republiky. Vláda je tedy oprávněna plnohodnotně vládnout jen za předpokladu, že nabyla důvěru. Často se však na politické scéně stává, že vláda tuto důvěru nepožívá a daná vláda se nachází v pozici tzv. překlenovací vlády. Taková vláda by měla maximálně usilovat o udržení základních složek státního aparátu v chodu, přijímat a vykonávat jen ta rozhodnutí, která nesnesou odkladu do okamžiku předání moci. Zatímco úlohou zákonodárné moci je především normotvorba, úloha vrcholného orgánu moci výkonné spočívá v provádění právních předpisů v praxi.<sup>23</sup> Institut důvěry jest pro účely této kvalifikační práce naprosto esenciálním prvkem, proto se budu problematice důvěry a případných vztahů vlády a parlamentu detailněji věnovat v následujících částech.

Vláda disponuje širokými pravomocemi, za které odpovídá Poslanecké sněmovně, jedná se např. o správu státních záležitostí, řízení veřejného sektoru, prosazování vládní vnitřní i zahraniční politiky či zajištění bezpečnosti. Z důvodu, že vláda nese odpovědnost jako jeden celek, nelze individuální odpovědnost uplatňovat u jednotlivých členů vlády či premiéra.<sup>24</sup> Vláda představuje kolegiální orgán, skládající se z předsedy vlády, místopředsedů a jednotlivých ministrů, který rozhoduje formou usnesení, pro jejíž přijetí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Jelikož Ústava ani jiný právní předpis neurčuje věcnou působnost vlády, Karel Klíma ve své odborné literatuře pojednává o všeobecně věcné působnosti.<sup>25</sup> Osobně se domnívám, že v praxi dochází k decentralizaci určitých procesů státní správy. Jinými slovy řečeno, důležitá rozhodnutí často podléhají konzultacím nebo i rovnou realizacím za zavřenými dveřmi s apolitickými odborníky v praxi, kdy dochází k podstatnému vlivu vlády, a jednotlivých ministrů na správní úřady. Z pohledu správní vědy lze Vládu řadit mezi tzv. „Přímé vykonavatele“ státní správy. Přímými vykonavateli rozumíme ty organizační složky státní správy, které nemají právní subjektivitu a jež státní správu

---

<sup>22</sup> FILIP, J., SVATONĚ, J. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. ISBN 987-80-7357-685-1. s. 209

<sup>23</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Část 1. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-273-8, s. 344

<sup>24</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 684

<sup>25</sup> KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnické učebnice Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-606-4. s. 529



vykonávají bezprostředně jménem státu a na jeho odpovědnost.<sup>26</sup> Ve vztahu ke státní správě má vláda za úkol zajistit pomocí vnitřní politiky a programů její řádný chod, přičemž čl. 78 Ústavy ČR, přiznává vládě generální zmocnění k provedení zákona. Vláda může tedy v rámci této zvláštní pravomoci normotvorby vydat nařízení k provedení zákona a to formě podzákonného právního předpisu.<sup>27</sup> Tyto podzákonné právní předpisy řadíme dle kritérií teorie k tzv. prováděcím právním předpisům, vedle výše zmíněného generálního zmocnění existuje i zmocnění pro ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy, které mohou vydávat v mezích a na základě zákona právní předpisy. Na základě čl. 79 odst. 3 jsou tedy vydávány vyhlášky ministerstev, jiných ústředních správních úřadů, nařízení obcí a krajů a další právní předpisy orgánů státní správy, pokud jsou k tomu výslovně zákonem zmocněny. Přezkum této normotvorby s ústavou a dalšími zákony je přípustný v rámci tzv. abstraktní kontroly před Ústavním soudem ČR.

### 1.3.1. Sestavování vlády ve znění Ústavy ČR

Jen prezident republiky má pravomoc určit, kdo bude předsedou vlády, a to i v situaci, kdy současná vláda vykonává své ústavní povinnosti v demisi. Jednotlivé členy vlády jmenuje prezident republiky na návrh předsedy vlády, současně je pověřuje řízením ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů.<sup>28</sup> Prezident republiky má v této věci unikátní postavení, svá rozhodnutí je povinen činit bez zbytečného odkladu a zároveň musí brát zřetel na aktuální rozložení sil v Poslanecké sněmovně při sestavování vlády. Jinými slovy řečeno, předsedou vlády by (při prvním pokusu o sestavení vlády) měl být především ten, u něhož lze pravděpodobně očekávat, že právě jeho vláda obstojí před Poslaneckou sněmovnou s většinovou podporou.<sup>29</sup> Formální jmenování předsedy vlády obvykle následuje po předložení návrhu prezidentovi na sestavení vlády kandidátem na toto místo. Ústava ČR nicméně specificky nereguluje toto pověření od prezidenta ani žádné návrhy, které jsou v tomto kontextu prezidentovi podávány, což svědčí o jejich výrazně politickém charakteru. V praxi se může stát, že osoba pověřená

---

<sup>26</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7. s. 27

<sup>27</sup> Tamtéž. s. 81

<sup>28</sup> KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-606-4. s. 530

<sup>29</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 103

jednáními o sestavení vlády se nakonec nestane jejím předsedou, buď z důvodu rezignace na tento úkol, odvolání prezidentem, nebo na základě jejího doporučení, aby prezident jmenoval někoho jiného. Je žádoucí, aby období mezi pověřením a oficiálním jmenováním bylo co nejkratší, aby prezident mohl co nejefektivněji zajistit rychlé ustavení nového předsedy vlády.<sup>30</sup> Tento fakt svědčí o výrazně politickém charakteru těchto jednání. V praxi se může stát, že osoba pověřená jednáními o sestavení vlády se nakonec nestane jejím předsedou. To může být způsobeno z důvodů již dříve popsaných.

Dle dikce čl. 68 odst. 2 Ústavy ČR prezident jmenuje i ostatní členy vlády, a to na návrh předsedy této budoucí vlády. To implikuje, že proces jmenování vlády začíná nezávislým jmenováním předsedy vlády. Až po tomto kroku by měl být prezidentovi republiky formálně prezentován návrh na složení celé vlády.<sup>31</sup> Pro lepší pochopení, jedná se o postup, jenž zajišťuje, že struktura vlády je koherentně sestavena s vědomím a souhlasem již jmenovaného předsedy, což přispívá k větší soudržnosti a efektivitě výkonné moci.

Po jmenování předsedou vlády je to právě on, kdo předkládá prezidentu republiky návrhy na jmenování ostatních členů vlády a jejich přidělení k vedení jednotlivých ministerstev či státních úřadů. Role předsedy vlády je klíčová v procesu tvorby vlády, přičemž prezident má pouze pravomoc jmenovat ty členy vlády, které mu předseda doporučí. V politickém systému České republiky, který je postaven na principu pluralitní demokracie s konkurencí politických stran, se složení vlády odvíjí od volebních výsledků a politického uspořádání v Poslanecké sněmovně.<sup>32</sup>

Argumenty vyplývající z literatury Z. Koudelky, podle kterých prezident nemá právo odmítat návrhy předsedy vlády na jmenování ministrů, vycházejí z předpokladu základních principů parlamentní demokracie. Nicméně základním pilířem parlamentní demokracie je, že vláda je odpovědná parlamentu, avšak neslouží jako jeho výbor. Ústavně je existence vlády podmíněna souhlasem dvou klíčových institucí: hlavy státu a parlamentu. Pro ustavení a dlouhodobé fungování vlády je vyžadováno splnění obou podmínek, zatímco pro její dočasné působení může být dostatečující jmenování hlavou státu, jako je to v případě rozpuštění parlamentu či jmenování přechodné vlády. Pokud by byla vláda zcela závislá jen na

---

<sup>30</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 885

<sup>31</sup> Tamtéž.

<sup>32</sup> Tamtéž. s. 886

parlamentu a hlava státu by při jmenování ministrů neměla možnost uplatnit svou vůli, nepředstavovalo by to parlamentní demokracii, ale spíše systém vlády shromáždění, kde parlament drží státní moc.<sup>33</sup>

Zasahování prezidenta ČR do sestavování vlády je komplexním procesem, který může ovlivnit složení a stabilitu vlády. Konzultace s jednotlivými kandidáty na ministry je klíčovým krokem při formování vlády, neboť umožňuje prezidentovi získat informace o jejich schopnostech a názorech, které mohou ovlivnit konečné rozhodnutí. Prezident Václav Havel vyjádřil obavy ohledně jmenování ministrů vnitra a zahraničních věcí v roce 1998, zatímco prezident Václav Klaus měl v roce 2007 výhrady k nominacím na posty ministrů zahraničí, kultury a školství. Přesto v obou případech prezidenti své počáteční nesouhlasné postoje překonali a návrhy na jmenování těchto ministrů nakonec schválili. Nemluvě o prezidentu M. Zemanovi, který měl v průběhu svého mandátu pravidelné výhrady k jednotlivým kandidátům. Zastávám názor, že v rámci svého ústavního oprávnění a postavení jako klíčový aktér v procesu jmenování vlády má prezident republiky oprávnění pravidelně vést dialog s potenciálními členy vlády nebo již jmenovanými ministry o jejich politických plánech a záměrech. Je však zásadní, aby prezident veškeré případné výhrady nejenom komunikoval přímo s dotčenou osobou a předsedou vlády, ale aby tyto informace byly transparentně sdíleny také s širokou veřejností.

Z historie nelze opomenout např. situaci, kdy prezident Ludvík Svoboda se po invazi vojsk Varšavské smlouvy do Československa 21. srpna 1968 postavil proti návrhu části československých politiků, kteří spolupracovali s okupanty, a to již následující den 22. srpna, kdy odmítl návrh na rozpuštění vlády Oldřicha Černíka a na vytvoření nové „dělnicko-rolnické“ vlády pod vedením Aloise Indry. Svým odmítnutím prezident Svoboda vyloučil možnost, že by mohla být nová vláda sestavena bez jeho souhlasu, čímž zabránil jejímu neústavnímu ustavení a odstranil jakoukoli ústavní legitimitu takovému kroku, jelikož se nenašel nikdo ochotný pokusit se o sestavení vlády tímto nelegitimním způsobem.<sup>34</sup>

Jelikož žádný právní předpis neurčuje počet členů vlády, je pro nás klíčový počet ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy zřízených tzv. kompetenčním (kreačním) zákonem.<sup>35</sup> Ministři jsou do svých funkcí jmenováni prezidentem republiky na základě návrhu předsedy vlády. Součástí vlády vedle

---

<sup>33</sup> KOUDELKA, Z. *Prezident republiky*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-126-7. s. 177-178

<sup>34</sup> Tamtéž. s. 177-178

<sup>35</sup> Zákon č. 2/1969 Sb.

řádných ministrů bývají i tzv. ministři bez portfeje, jež nejsou prezidentem republiky pověřeni řízením konkrétního ministerstva. Z ústavní praxe lze uvést, že takto bývá vládou určen a prezidentem republiky jmenován např. ministr pro legislativu, ministr pro evropské záležitosti nebo ministr pro vědu, výzkum a inovace. Podmínkou pro jmenování člena vlády je slib, který členové vlády skládají do rukou prezidenta republiky.<sup>36</sup> Své funkce se takto nově konstituovaná vláda ujme ve chvíli jmenování, tehdy dochází k nahrazení vlády, jež vykonávala své funkce prozatímně.

Vláda, která byla takto sestavena a prezidentem republiky jmenována, je dle čl. 68 odst. 3 Ústavy ČR povinna předstoupit do třiceti dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry, čímž nově vznikající vláda získá legitimitu. Zajímavostí je v této věci i fakt, že z pohledu Ústavy ČR v procesu sestavování vlády se jedná o jedinou lhůtu.<sup>37</sup> V parlamentních republikách obvykle dochází k definitivnímu potvrzení legitimacy až po tom, co Parlament vládě vyjádří důvěru.<sup>38</sup> Vyslovení důvěry vládě je klíčovým momentem v politické a ústavní rovině. V případě, že nově vznikající vláda předstupuje před Poslaneckou sněmovnu dle výše zmíněného článku, jedná se o obligatorní ústavní žádost. Na druhé straně vláda, která již jednou tento proces před Poslaneckou sněmovnou podstoupila, může dle čl. 71 Ústavy ČR iniciovat hlasování o vyslovení důvěry (fakultativní žádost), kdykoliv během jejího funkčního období.

Proces obligatorní žádosti začíná formálním požadavkem předsedy vlády, který se obrací na předsedu Poslanecké sněmovny s žádostí o zařazení bodu vyslovení důvěry vládě na pořad jednání Poslanecké sněmovny. Následuje debata, během které mohou poslanci diskutovat o programovém prohlášení vlády a jejích plánech. Závěrem jednání se koná hlasování, které probíhá na základě tzv. relativní většiny, což znamená, že pro úspěšné vyslovení důvěry musí návrh na podporu nově vznikající vlády získat většinu hlasů od přítomných členů Poslanecké sněmovny. Toto hlasování je navíc podmíněno kvórem, které vyžaduje, aby byla během hlasování přítomna alespoň jedna třetina všech poslanců. Výjimka přichází ve chvíli, kdy se hlasuje o vyslovení nedůvěry vládě dle čl. 72 Ústavy ČR, tehdy je třeba nadpolovičního souhlasu všech poslanců, tedy alespoň 101 hlasů.<sup>39</sup> Pokud

---

<sup>36</sup> Čl. 69 odst. 1 Ústavy ČR

<sup>37</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 104

<sup>38</sup> FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. ISBN 987-80-7357-685-1. s. 242

<sup>39</sup> § 70 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb.

vláda neobstála v hlasování o důvěře před Poslaneckou sněmovnou a zmíněnou důvěru nezískala, je povinna prostřednictvím předsedy vlády podat demisi do rukou prezidenta republiky, ten bez zbytečných odkladů demisi vlády přijme a pověří ji dle čl. 62. Ústavy ČR vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování vlády nové. Zmíněný proces je motivován nezbytností udržet v každém okamžiku existenci určité vlády, nikoliv překlenovací. Překlenovací vlády bývají dle historického pojetí spojovány s vládní krizí nebo ústavně-politickou nestabilitou.

Fenomén úřednických vlád je v naší historii pojmem zažitým, přitom z hlediska Ústavy 1920 se jednalo o zvláštní pravomoc prezidenta republiky jmenovat přechodnou vládu.<sup>40</sup> Ústavně byla tato problematika definována zatímností, nestranností a vyšším stupněm odbornosti jednotlivých ministrů k danému resortu.

### **1.3.2. Institut důvěry, který požívá vláda od Poslanecké sněmovny**

Jak již bylo zmíněno, délka funkčního období vlády je podmíněna důvěrou Poslanecké sněmovny, respektive vyjádřením této důvěry. Princip důvěry mezi zákonodárným orgánem a vládou představuje základní pilíř parlamentního systému republiky, což implikuje odpovědnost exekutivy vůči legislativě. Podle ústavní tradice zavedené listinou z roku 1920 je vláda odpovědná výhradně Poslanecké sněmovně.<sup>41</sup> Toto zdůrazňuje její politickou odpovědnost jako nejvyšší instituce výkonné moci.<sup>42</sup> Odpovědnost vlády vůči Poslanecké sněmovně je klíčovým mechanismem zajišťujícím demokratickou kontrolu a vyváženost moci v rámci státního aparátu. Umožňuje Poslanecké sněmovně, aby prostřednictvím vyslovení důvěry nebo nedůvěry vládě efektivně ovlivňovala směřování politiky a zásadní rozhodnutí. Vazba mezi Vládou a Poslaneckou sněmovnou se nevymezuje prostřednictvím právní odpovědnosti. Současná Ústava České republiky nerozlišuje specifickou trestněprávní odpovědnost členů vlády vůči dolní komoře parlamentu, na rozdíl od úpravy, kterou stanovovala Ústavní listina z roku 1920 podle zvláštního zákona.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> VNENK, Vladislav. Úřednické vlády a institut důvěry v ústavním systému České republiky s přihlédnutím k Československé ústavní tradici. In: GERLOCH, A; ŽÁK KRZYŽÁNKOVÁ, K. (eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, ISBN 978-80-7380-749-8., s. 53-54

<sup>41</sup> Čl. 68 odst. 1 Ústavy ČR

<sup>42</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 886

<sup>43</sup> Tamtéž. s. 886-887

Vláda jako celek odpovídá Poslanecké sněmovně, zatímco jednotliví ministři nenesou individuální odpovědnost. V důsledku kolektivní odpovědnosti vlády nelze vyslovit nedůvěru pouze vybraným ministrům s cílem vyvolat jejich rezignaci. Odpovědnost za své úkoly členové vlády nesou především před předsedou vlády.<sup>44</sup> Současně tento mechanismus zajišťuje, že předseda vlády má klíčovou roli v řízení a koordinaci práce svých ministrů, což umožňuje efektivní vedení a zastupování vlády.<sup>45</sup> Odpovědnost vlády před Poslaneckou sněmovnou je klíčovým prvkem parlamentní demokracie, kde zákonodárny sbor, jako nositel mandátu od voličů, má mezi všemi ústavními orgány nejsilnější mandát k delegování pravomocí ostatním ústavním orgánům. Ústavodárce se rozhodl omezit odpovědnost vlády pouze na jednu komoru parlamentu, což má své opodstatnění v tom, že systém poměrného zastoupení v Poslanecké sněmovně lépe reflektuje politické rozložení sil v zemi. V důsledku toho mají koaliční vlády tendenci lépe odrážet politické zastoupení v Poslanecké sněmovně, na rozdíl od Senátu, jenž je volený majoritním systémem.

Typickým projevem této odpovědnosti je kogentní ustanovení čl. 68 odst. 3 Ústavy ČR, kdy každá vláda, která je jmenována prezidentem republiky, musí předstoupit do třiceti dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry.<sup>46</sup>

### 1.3.3. Institut demise předsedy vlády a ostatních členů

Problematika podání demise a následných procesů ve vztahu k vládě, bývá často a hojně diskutována napříč politickým spektrem, ačkoliv se z hlediska teorie jedná o komplexní procesy. Z Ústavy jsou patrné dvě primární situace. Situace A, vláda má povinnost podat demisi<sup>47</sup> (tzv. obligatorní demise) a situace B, kdy vláda je oprávněna, a to kdykoliv v průběhu svého volebního období podat demisi (tzv. fakultativní demise). V této věci Ústava neklade žádné konkrétní požadavky na tzv. fakultativní demisi, která je podávána dobrovolně vládou nebo jejím členem a nevyžaduje, aby byly důvody pro rezignaci sděleny prezidentovi republiky. Také

---

<sup>44</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 887

<sup>45</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 101-102

<sup>46</sup> Jednání před Poslaneckou sněmovnou o takovéto žádosti je upraveno zák. č. 90/1995 Sb. (Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny)

<sup>47</sup> Čl. 73 Ústavy ČR

není stanoven žádný specifický postup pro podání demise, hlavní je, aby dokument vyjadřující jasný úmysl byl doručen prezidentovi.<sup>48</sup>

Vláda je povinna podat demisi, pokud Poslanecká sněmovna zamítla žádost o vyslovení důvěry, nebo jí vyslovila nedůvěru. Ústava tyto situace nerozlišuje, jedná se tedy například o situaci, jestliže Poslanecká sněmovna zamítne žádost vlády o vyslovení důvěry dle čl. 71 Ústavy ČR, taková žádost bývá zpravidla spojována s prosazením důležitého zákona či novely, vláda se dle tohoto kroku snaží dle Petra Mlsny zjistit míru její aktuální podpory.<sup>49</sup> Další situace, ve které se od vlády vyžaduje, aby povinně podala demisi, nastává typicky po úspěšné ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny, což je projevem konstituování nové legitimacy moci ve státě po volbách. V případě, že vláda nečiní a demisi nepodá, ačkoliv byla povinna demisi podat, prezident republiky tuto vládu bez zbytečných odkladů odvolá dle čl. 75 Ústavy ČR.<sup>50</sup> Tento institut je chápán jako zvláštní mechanismus „Ústavní pojistky“ pro prezidenta, který je v postavení garanta v procesech jmenování či odvolávání vlády.

Dominantním postavením disponuje předseda vlády, ten podává demisi za vládu jako celek,<sup>51</sup> lze tedy konstatovat, že Ústavodárce vycházel z kancléřského systému vlády. Předseda vlády je zpravidla ten, jenž určuje směr vládní a zahraniční politiky. Zmíněné postavení předsedy vlády se projevuje i oprávněním podat návrh na odvolání člena vlády, kterého je prezident republiky povinen odvolat. Proces podání demise se stal v průběhu let osobním úkonem mezi předsedou vlády a prezidentem republiky. Předseda vlády v písemné formě (společně s usnesením vlády, pokud se nad podáním demise usnesla) doručuje demisi do rukou prezidenta republiky, ten je povinen demisi přijmout. Jednotliví členové vlády jsou oprávněni kdykoliv vystoupit z vlády a podat svoji demisi. V naší soudobé ústavní praxi se demise jednotlivých ministrů podává prostřednictvím předsedy vlády, čemuž přechází písemné oznámení o odstoupení adresované předsedovi vlády, ten toto prohlášení předá prezidentu republiky.

#### 1.3.4. Ministerstva a jiné ústřední správní úřady

---

<sup>48</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE, V./SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-590-9. s. 710

<sup>49</sup> srov. MLSNA, P. *Vláda v československém a českém ústavním systému*. Habilitační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2021.

<sup>50</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 72

<sup>51</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE, V./SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-590-9. s. 712

Ministr, jmenovaný prezidentem republiky, je zodpovědný za vedení ministerstva a stává se tak hlavou ústředního správního úřadu s celostátní působností, má na starost jeho chod, organizační strukturu a vystupuje za něj navenek. Ústava ČR ve svém čl. 79 odst. uvádí, že jednotlivá ministerstva a jiné správní úřady mohou být zřízeny společně s jejich působností pouze zákonem.<sup>52</sup> Normotvorba se projevuje jednak ústavním zmocnění vydávat na základě a v mezích zákona právní předpisy. V případě ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů se takto vydané právní předpisy publikují ve Sbírce zákonů jako vyhlášky. Na druhé straně ministerstva a jiné ústřední mohou vůči nižším, podřízeným správním úřadům vydávat vnitřní předpisy (často známé jako směrnice) nebo metodické pokyny ve formě doporučení.<sup>53</sup> Jedním z hlavních rysů, které definují ústřední správní úřady, je jejich řídicí autorita nad nižšími teritoriálními orgány státní správy. Obvykle se odlišují ve své organizační struktuře. V čele ministerstva stojí člen vlády (ministr), kdežto v čele jiného ústředního správního úřadu stojí apolitická osoba s určitou odborností a blízkým profesním vztahem k danému úřadu státní správy.<sup>54</sup> Ministerstva a jiné ústřední správní úřady tak hrají zásadní roli v platném právním řádu České republiky, neboť jsou klíčovými pilíři veřejné správy a mají za úkol zabezpečovat výkon státní moci a správy v konkrétních oblastech. Tyto instituce jsou definovány zákony a jinými normativními akty, které určují jejich působnost, strukturu a funkce. Od 1. června 2007 tvoří naši soustavu ministerstev 14 ústředních správních úřadů, kompetenční zákon dále stanovuje okruh působnosti ministerstev pomocí právních a jiných vztahů.<sup>55</sup> Legislativa, resp. výše uvedený kompetenční zákon, rovněž definuje pravomoci a principy fungování ústředních státních správních orgánů. Hlavním pravidlem je, že tyto orgány vykonávají v rámci své jurisdikce úkoly určené zákony, dalšími právními normami a závazky plynoucími z členství České republiky v Evropské unii.<sup>56</sup> Kompetenční zákon umožňuje ministerstvům vydávat zvláštní právní akty s interní závazností k podřízeným resortům. Je klíčové rozlišovat mezi pravomocí, kterou mají ministerstva k vydávání opatření a pravomocí, které se

---

<sup>52</sup> Zákon č. 2/1969 Sb.

<sup>53</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7. s. 84

<sup>54</sup> FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. ISBN 987-80-7357-685-1. s. 255–256

<sup>55</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 920-921

<sup>56</sup> Tamtéž. s. 931



mohou týkat přímého zákonného zmocnění dle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR.<sup>57</sup> Celkově jsou ministerstva a jiné ústřední správní úřady nezbytnými pilíři českého právního systému, které hrají zásadní roli v zabezpečování fungování státu a jeho institucí. Jejich práce a struktura jsou pečlivě definovány právními předpisy, aby bylo zajištěno, že jejich činnost je v souladu s demokratickými principy a právním řádem ČR.

---

<sup>57</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. s. 937

## 2. PREZIDENT A JEHO PRAVOMOCI PŘI SESTAVOVÁNÍ VLÁDY

### 2.1. Prezident republiky a jeho postavení v českém ústavním systému

Prezident republiky je dle naší platné právní úpravy tradičně považován nejen za symbol a reprezentanta státu navenek, ale rovněž za vrchol orgánů státního aparátu. Ústavodárce nám zdůrazňuje unikátní roli tohoto druhu státní instituce, která je určena jak její historickou rolí a důležitostí (symbolické pojetí hlavy státu a personifikace státu v kontextu kontinuity Československého národa), tak i politickými úkoly, které jsou obvykle spojeny s funkcí prezidenta.<sup>58</sup> Určité ceremoniální tradice a obyčeje, které jsou typické pro parlamentní systém vlády a které se zformovaly během historie ústavního vývoje Československa, hrají významnou roli v tom, jak je dnes prezident republiky vnímán jako hlava státu nebo jako jeho symbol. Kořeny prezidentského úřadu v republikánském modelu často odkazují na boj za národní suverenitu a demokratické hodnoty, což prezidenta staví do pozice nejen hlavy státu, ale také ochránce státních principů a svobod. Vývoj role prezidenta je neoddělitelně spojen s postupným odmítáním monarchistických tradic, postavení panovníka bylo více omezováno a separováno od reálné moci výkonné, což umožnilo formování moderních státních institucí.

V kontextu parlamentní republiky je role hlavy státu definována jak rozsahem odpovědností vyplývajících z jejího úřadu, tak i rozsahem pravomocí, které má vůči ostatním ústavním institucím. Ústavně je prezident považován za součást moci výkonné, avšak dle dikce Ústavy ČR je za vrcholný orgán moci výkonné, považována vláda. Vystává nám tedy otázka, zda je prezident vládě podřízen, ten je sice dle Ústavy ČR hlavou státu,<sup>59</sup> avšak nelze hovořit o vztahu podřízenosti či nadřízenosti. V minulé kapitole jsem poukázal na skutečnost, že vláda je odpovědná pouze Poslanecké sněmovně, neboť se jedná v našem ústavním systému o parlamentní formu republiky.

Prezident není za výkon své funkce odpovědný, což značí, že při vykonávání rozhodnutí v souladu s Ústavou nečelí sankcím za své činy. Je však překvapivé, že za určitou část jeho rozhodnutí nese odpovědnost vláda, což jí umožňuje do jisté míry na prezidentovu činnost dohlížet, a to především prostřednictvím

---

<sup>58</sup> FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. ISBN 987-80-7357-685-1. s. 229

<sup>59</sup> Čl. 54. odst. 1 Ústavy ČR

kontrasignace.<sup>60</sup> Kontrasignace představuje významný ústavněprávní mechanismus České republiky, jenž vyžaduje, aby určité prezidentské úkony byly spolupodepsány předsedou vlády, nebo jejím pověřeným členem.<sup>61</sup> Analýza kontrasignace v rámci českého ústavního systému odhaluje její klíčovou roli v prevenci zneužití prezidentské moci a zajišťuje, aby prezidentské akty byly podrobeny legitimní kontrole. Vzhledem k parlamentnímu systému vlády, který je zakotven v Ústavě, a explicitnímu určení prezidenta republiky jako hlavy státu, je důležité chápat prezidenta republiky jako zástupce neutrální moci, jehož úlohou je podle Ústavy působit integračně vůči všem mocenským složkám, přičemž není od nich izolován.<sup>62</sup> Dle platné právní úpravy je prezident označen za hlavu státu, nicméně osobně se ztotožňuje s názorem, že nelze prezidenta explicitně považovat za vrcholný orgán státního aparátu. Pokusy omezit pravomoci hlavy státu na reprezentační funkce v parlamentních republikách lze interpretovat jako zásadní zvrát v principu rozdělení moci. Tyto snahy jsou motivovány představou, že v parlamentních republikách je lid považován za suveréna a základní zdroj státní moci, jehož zástupci jsou voleni k tomu, aby sloužili společnosti a ne aby ji ovládali. V duchu těchto demokraticko-republikánských idejí by tak prezident republiky měl být vnímán především jako hlavní úředník nebo služebník lidu, spíše než jako její hlava.<sup>63</sup>

Za kontroverzní a velmi oblíbené téma lze označit problematiku změny způsobu volby Prezidenta republiky, kdy zavedení přímé volby prezidenta České republiky představovalo významný krok v evoluci českého politického systému a demokracie. Tento proces byl zahájen ústavní změnou, která byla schválena Parlamentem České republiky v roce 2012 (ústavní zákon č. 71/2012 Sb.), a první přímé prezidentské volby se uskutečnily v lednu 2013. Před touto změnou byl prezident volen nepřímě, tedy prostřednictvím hlasování v Parlamentu.<sup>64</sup> Zavedení přímé volby umožnilo občanům České republiky přímo ovlivňovat výběr hlavy státu, což bylo vnímáno jako posílení demokratických principů a zvýšení politické

---

<sup>60</sup> KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-606-4. s. 523

<sup>61</sup> Dle dikce Ústavy ČR rozlišujeme kontrasignované pravomoci podle čl. 63 a pravomoci vyplývající z jiných právních předpisů

<sup>62</sup> KOUDELKA, Z. *Prezident republiky*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-126-7. s. 37-39

<sup>63</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1*. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-273-8, s. 305-306

<sup>64</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 75-79

angažovanosti občanů, nicméně v důsledku nekalé politiky kandidátů a zejména funkčního období prezidenta M. Zemana dochází k úvahám o zpětném zavedení nepřímé volby prezidenta republiky.

## 2.2. Právomoci prezidenta republiky

Již z Prozatímní ústavy nám vyplývají čtyři základní pravomoci prezidenta republiky. Jedná se o pravomoc: zastupovat stát navenek, pravomoc sjednávat a následně ratifikovat mezinárodní smlouvy, pravomoc zřizování diplomatických styků či pravomoc vyhlášovat válečný stav. Parlamentní republika řadí funkci hlavy státu do pozice garanta státního aparátu a též mu umožňuje vstupovat do politických konfliktů prostřednictvím tzv. moderační pravomoci, avšak v takové situaci, by měl prezident republiky zůstat nadstranický a nevstupovat do vnitřní politiky s vlastní filozofií.<sup>65</sup> Podle dělení z literatury K. Klímy lze prezidentské pravomoci kategorizovat do kreačních a formálních. Kreační pravomoci umožňují prezidentovi přímo zasahovat do výkonu státní moci, zatímco formální pravomoci, představují spíše ceremoniální akty, včetně reprezentace státu na mezinárodním poli nebo podepisování legislativy. Dále je možné podle ústavního uspořádání odlišovat pravomoci kontrasignované dle čl. 63 a pravomoci vyplývající z čl. 62 Ústavy ČR, které se obejdou bez kontrasignace, což je zásadní rozdíl oproti Ústavě z roku 1920, kde byl každý akt hlavy státu byl podmíněn spolupodpisem příslušného člena vlády.<sup>66</sup>

Dle elementárního dělení a platné právní úpravy má tedy naše hlava státu dvě zcela podstatné pravomoci, pravomoc rozhodovací a kreační, jež jsou vykonávány výlučně a v ojedinělých případech ve spolupráci s vládou, tedy podle výše uvedeného mechanismu kontrasignace.<sup>67</sup> Z hlediska dělby moci lze pravomoci prezidenta dělit na samostatné a sdílené, kdy je třeba součinnosti jiných státních orgánů. Dále by bylo možné dělit pravomoci dle obsahu či podle vztahu k moci zákonodárné, výkonné či soudní. J. Wintř rozlišuje také velmi důležitou pravomoc prezidenta a sice jmenovací pravomoc sdílenou a samostatnou. Samostatná jmenovací pravomoc představuje klíčový nástroj pro určité vztahy k moci výkonné,

---

<sup>65</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 109-110

<sup>66</sup> KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-606-4. s. 525-528

<sup>67</sup> Tamtéž s. 526

čímž hlava státu ovlivňuje pouze složení člena Bankovní rady ČNB, předsedů a místopředsedů Ústavního soudu a Nejvyššího soudu ČR. Na straně druhé sdílená jmenovací pravomoc je vázána vždy na součinnost buď senátu, návrh Poslanecké sněmovny či rovnou na kontrasignaci.<sup>68</sup>

### 2.2.1. Pravomoci prezidenta republiky k Parlamentu

Pro účely naplnění definic parlamentní republiky je třeba, aby byl vyvážen a dobře stanoven vztah prezidenta k moci zákonodárné. Prezident republiky tedy vyhláší podle čl. 63 Ústavy ČR volby do Parlamentu, resp. do Poslanecké sněmovny a Senátu, přičemž tento úkon musí být kontrasignován. Volby jsou do Parlamentu vyhlášeny nejpozději 90 dnů před jejich konáním, a to uveřejněním ve Sbírce zákonů v souladu se zákonem o volbách do Parlamentu ČR.<sup>69</sup> Tato pravomoc umožňuje prezidentovi zahájit proces obnovy legislativní moci, což je klíčové pro demokratický systém a kontinuitu státního aparátu. Dále je prezident republiky jakožto hlava státu oprávněn svolat zasedání Poslanecké sněmovny, a to zpravidla mimořádné, což mu umožňuje reagovat na situaci po volbách, či aktuální politické a společenské otázky vyžadující okamžitou pozornost zákonodárců. Tato pravomoc podtrhuje roli prezidenta jako aktéra schopného ovlivňovat legislativní proces a podporuje jeho zapojení do řešení klíčových otázek veřejného zájmu. Nejčastěji se setkáváme se situací, kdy prezident svolává zasedání po volbách jako ustavující schůzi, prezident republiky je povinen učinit tak, aby k zasedání došlo nejpozději po 30 dni od voleb. Ve vztahu k Poslanecké sněmovně je důležité, zmínit i právo prezidenta republiky rozpustit Poslaneckou sněmovnu dle čl. 62 písm. c) Ústavy.<sup>70</sup> Právo prezidenta České republiky rozpustit Poslaneckou sněmovnu je jednou z významných pravomocí, která mu umožňuje zásadně ovlivnit politický vývoj země. Tato pravomoc je uplatňována v situacích, které jsou v Ústavě definovány kogentně. Prezident republiky je oprávněn rozpustit dolní komoru Parlamentu v případě že:

---

<sup>68</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 116

<sup>69</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 860

<sup>70</sup> Tamtéž.

- a) nově jmenovaná vláda, jejíž předsedu na návrh předsedy Poslanecké sněmovny určil prezident republiky, nezískala důvěru Poslanecké sněmovny,
- b) Poslanecká sněmovna neprojedná návrh zákona vlády, ke kterému byla připojena žádost o vyslovení důvěry podle čl. 71 Ústavy ČR, a to v průběhu tří měsíců,
- c) zasedání Poslanecké sněmovny bylo přerušeno na delší období, než dovoluje zákon,
- d) Poslanecká sněmovna nebyla způsobilá se usnášet, a to podobu delší než tří měsíců.

K výše zmíněné pravomoci prezidenta je třeba zmínit i náleží Ústavního soudu,<sup>71</sup> který byl následně odrazovým bodem pro ústavní zákon č. 319/2009 Sb., čímž došlo k proměně práva prezidenta rozpustit Poslaneckou sněmovnu.<sup>72</sup> Tímto nově vzniklým ústavním zákonem došlo k rozšíření o další případ rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem, a sice tehdy, pokud se na tomto návrhu usnese Poslanecká sněmovna.

Pro přijetí takového usnesení je třeba souhlas alespoň tří pětín všech poslanců. V takovém případě prezident nemá prostor k vlastnímu uvážení a nesmí se od této normy odchýlit, tzn. musí rozpustit Poslaneckou sněmovnu podle zmíněného usnesení dolní komory Parlamentu. Další významnou pravomocí ve vztahu k Parlamentu, potažmo k moci zákonodárné, jest pravomoc prezidenta vrátit Parlamentu přijatý zákon. Jedná se o zásadní nástroj, který umožňuje hlavě státu vyjádřit své výhrady k legislativě a zasáhnout do legislativního procesu. Toto právo veta prezidenta slouží jako kontrolně zajišťující mechanismus, že zákony projdou dalším kritickým přezkumem, než nabydou své účinnosti. Z hlediska právního se jedná o suspenzivní veto, kdy není třeba součinnosti jiného ústavního orgánu. Prezident republiky může tedy výše zmíněnou pravomocí zbrzdit legislativní proces, načež může Poslanecká sněmovna při novém projednání, toto suspenzivní veto přehlasovat nadpoloviční většinou všech poslanců. To dle platné právní úpravy představuje poslední nezbytný krok pro přijetí daného zákona.<sup>73</sup> Výjimky, kdy nelze

---

<sup>71</sup> Nález ústavního soudu Pl. ÚS 27/09 ze dne 10.09.2009

<sup>72</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 118

<sup>73</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 862

užít právo na suspenzivní veto, jsou v takovém případě stanoveny na zákon ústavní či na zákon přijatý ve zkráceném jednání z důvodu ohrožení státu či válečného stavu.<sup>74</sup> Dále se prezident účastní legislativního procesu tím, že podepisuje zákony a zákonná opatření senátu, nebo se osobně účastní zasedání obou komor Parlamentu.<sup>75</sup>

### 2.2.2. Pravomoci prezidenta republiky k moci výkonné

Prezident zastává klíčovou roli ve vztahu k vládě a dalším orgánům výkonné moci, jelikož jeho pravomoci a povinnosti jsou pečlivě vymezeny ústavně. Pro účely a merit této diplomové práce je tato část samotným jádrem, neboť právě prezident má k fenoménu úřednických vlád nejbližší. Jako hlava státu má prezident pravomoc jmenovat předsedu vlády a na jeho doporučení jmenovat členy vlády, což mu dává značný vliv na složení exekutivy. Jeho pozice je definována jmenovací pravomocí prezidenta, ta mu ukládá oprávnění jmenovat státní funkcionáře.<sup>76</sup> K této působnosti řadíme tedy pravomoc prezidenta republiky jmenovat a odvolávat předsedu a na jeho návrh další členy vlády. Hlava státu zde pojímá pozici moderátora a pravomoci při jmenování předsedy vlády jsou dle platné právní úpravy závislé na jeho uvážení. Vedle toho, že se prezident může účastnit jednání vlády, je oprávněn požadovat od vlády a jejích jednotlivých členů podávání zpráv a diskutovat s nimi o záležitostech spadajících do jejich kompetence. Stalo se běžnou praxí, že prezident konzultuje s členy vlády na individuální bázi jejich program. Tento postup reflektuje specifický význam, který prezident přikládá těmto ministerstvům a jejich agendám.

Prezidentova úloha v procesu formování vlády je zásadní, neboť má pravomoc nejen jmenovat předsedu vlády, ale i na jeho doporučení jmenovat členy kabinetu. Tato pravomoc mu umožňuje ovlivňovat politický směr země a zajišťovat, že exekutiva odráží aktuální politickou vůli reprezentovanou v parlamentu. V případě úřednických vlád se tato pravomoc stává ještě významnější, jelikož prezident může rozhodnout o složení vlády, která bude řídit zemi v období

---

<sup>74</sup> srov. zákon č. 110/1998 Sb.

<sup>75</sup> KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-606-4. s. 525-526

<sup>76</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 115

politické nejistoty, až do doby, než bude možné sestavit vládu s plným demokratickým mandátem. Prezident také hraje klíčovou roli v udržování kontinuity státní správy, zejména v situacích, kdy parlament není schopen se shodnout na stabilní vládě. Jeho schopnost konzultovat s členy vlády a požadovat od nich zprávy je důležitá pro zajištění, že vláda zůstává odpovědná a transparentní, i když je tvořena úředníky místo zvolených politiků. Prezidentovy konzultace s klíčovými ministry, jako jsou obrana a zahraniční věci, ukazují na jeho aktivní účast v záležitostech, které jsou zásadní pro bezpečnost a mezinárodní postavení země. V kontextu této diplomové práce je tedy prezidentova role dvojitá. Jednak jako garanta ústavnosti a kontinuity státní správy, a jednak jako aktéra, který má potenciál moderovat politické napětí a usnadňovat přechod k demokraticky zvolené vládě.<sup>77</sup> Tato dvojitá role vyžaduje od prezidenta nejen pečlivé uvážení při výběru předsedy vlády a členů kabinetu, ale také schopnost jednat jako stabilizační síla v politicky nestabilních časech.

#### **2.2.2.1. Prezident jmenuje předsedu a další členy vlády**

Z ústavněprávní perspektivy je prezident České republiky oprávněn po přijetí demise předsedy vlády jmenovat libovolnou osobu do pozice nového předsedy vlády. Obvykle se tak stane po parlamentních volbách, kdy je vláda povinna podat tzv. obligatorní demisi následně po ustavujícím zasedání nově zvolené Poslanecké sněmovny, přičemž je tato vláda pověřena zatímním výkonem svých funkcí. Pro příklad Václav Havel, v roli tehdejšího prezidenta, usiloval v lednu 1998 o získání důvěry pro kabinet Josefa Tošovského tím, že oznámil svůj úmysl odložit druhý pokus o sestavení vlády na několik týdnů s cílem spojit předčasné volby s podmínkou získání důvěry pro vládu novou.<sup>78</sup>

Později však v rámci rozhovoru pro Českou televizi a Český rozhlas prezident Havel poukázal na to, že vláda J. Tošovského převzala úkoly, se kterými se předchozí vláda vedená V. Klausem nedokázala vypořádat během dvou let, a zároveň představila plán pro tehdejší ekonomickou politiku. Tento plán, jenž prezident vnímal jako první ucelený a neideologický přístup k ekonomické strategii od doby ekonomické reformy na podzim 1990, získal jeho uznání. Prezident Havel

---

<sup>77</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 113-116

<sup>78</sup> KOUDELKA, Z. *Prezident republiky*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-126-7. s. 170-171



zároveň vyjádřil nesouhlas s kritikou vlády J. Tošovského za to, že je úřednická, obzvláště když tato kritika pocházela od politiků, jejichž jednání vedlo k situaci, kdy politická vláda nemohla existovat.<sup>79</sup>

Základním stavebním kamenem pro jmenování předsedy a dalších členů vlády je čl. 62 písm. a) Ústavy ČR prezident republiky. Zde je definována pravomoc prezidenta republiky jmenovat předsedu vlády a ostatní členy kabinetu, akceptovat jejich demisi, stejně jako odvolávat je a přijímat rezignaci celé vlády. Podle ústavy prezident republiky vybírá předsedu vlády a na jeho doporučení další členy vlády, kterým následně svěřuje vedení, obvykle ministerstev podle návrhu předsedy vlády (viz čl. 68 odst. 2 Ústavy ČR). Zmiňovaná možnost pověřit vedením i „jiné úřady“ se jeví jako nepříliš logická a v praxi nebyla nikdy realizována.<sup>80</sup> Tento aspekt poukazuje na určitou míru flexibility v ústavním právu, která však zůstává nevyužita, což může odrážet jak legislativní záměr, tak praktické potřeby státní správy. V kontextu procesu formování vlády má prezident republiky značnou autonomii a jeho role je v tomto procesu klíčová, což mu umožňuje velkou míru ústavní svobody při rozhodování. Jeho pozice je zásadně neomezená rozdělením moci, což znamená, že při jmenování vlády není omezen předloženými návrhy.

Konstituování parlamentních orgánů představuje nezbytnou podmínku pro pokračování ústavně stanoveného procesu, a proto Ústava stanoví, že demise vlády má obligatorní povahu po ustavujícím zasedání Poslanecké sněmovny. Následně po demisi vlády disponuje prezident pravomocí na dvojí nominaci předsedy vlády dle vlastního uvážení, avšak z politického hlediska je jeho výběr omezen nutností nominovat takovou osobnost, u které existuje oprávněný předpoklad, že dokáže sestavit vládní kabinet, který obstojí hlasování o vyslovení důvěry před Poslaneckou sněmovnou.<sup>81</sup> V případě, že takto se hlavě státu nepodaří po dvou pokusech ustavit předsedu vlády, jehož kabinet by získal podporu Poslanecké sněmovny ve formě výše uvedené důvěry, stává se jeho rozhodnutí o výběru předsedy vlády podmíněno doporučením předsedy Poslanecké sněmovny. V tomto kontextu předseda Poslanecké sněmovny zastává klíčovou a nenahraditelnou pozici, zajišťující kontinuitu v procesu ustanovení vlády. Nicméně samotné jmenování předsedy vlády je pouze prvním krokem k formování vládního kabinetu,

---

<sup>79</sup> *Zprávy pondělí, 15. června 1998, Český rozhlas*

<sup>80</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. Čl. 62 *Základní pravomoci*. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-590-9. s. 597.

<sup>81</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 864-865

který musí následně získat důvěru Poslanecké sněmovny. Zásadní je tedy získání důvěry od Poslanecké sněmovny pro nově vytvořenou vládu. Úloha prezidenta a předsedy Poslanecké sněmovny spočívá ve vytváření vládní struktury, která by reflektovala vůli občanů vyjádřenou ve volebním výsledku voleb do Poslanecké sněmovny. V praxi musí Poslanecká sněmovna de facto potvrdit jmenování předsedy vlády udělením důvěry celé vládě, zatímco jmenování dalších členů vlády je podmíněno doporučením ze strany předsedy vlády.<sup>82</sup> V reakci na jmenování vlád, které nebyly přijaty s kladným ohlasem u některých parlamentních stran, došlo k pokusům těchto stran k omezení ústavních pravomocí prezidenta při výběru předsedy vlády. Konkrétním případem byla reakce ČSSD a ODS na jmenování vlády Josefa Tošovského prezidentem Václavem Havlem. V roce 1999 tyto strany představily návrh ústavních změn, které by po volbách zavazovaly prezidenta pověřit sestavením vlády lídra vítězné strany a v případě neúspěchu této osoby následně mandát předat představiteli druhé nejsilnější strany.<sup>83</sup> Před tímto návrhem skupiny poslanců nakonec varoval i Pavel Rychetský, který v průběhu let návrh označil, dle zpráv ČTK ze dne 7. 8. 2013, za ukvapený, a ne příliš šťastný návrh změny Ústavy. Navrhovaná změna, odvozená z opoziční smlouvy, výrazně omezovala pravomoci prezidenta v procesu formování vlády, přičemž by přiblížila ústavní systém České republiky od parlamentní republiky k modelu vlády shromáždění, ve kterém vláda funguje jako výkonný orgán parlamentu. Zajímavostí je, že v srpnu 2013 po jmenování vlády Jiřího Rusnoka prezidentem Milošem Zemanem přišla strana TOP 09 s iniciativou omezit pravomoci prezidenta republiky v procesu výběru předsedy vlády.<sup>84</sup>

Proces jmenování předsedy a členů vlády zahrnuje formální akci, při níž skládají slib do rukou prezidenta republiky. Ani Ústava, ani jiné právní normy nespecifikují další konsekvence spojené se složením slibu, avšak z formulace slibu plyne závazek k poctivému vykonávání pověřené funkce a k zamezení zneužití svěřeného postavení. Úřední mandát předchozí vlády skončí až v momentě, kdy nově jmenovaný předseda vlády a jeho vybraný kabinet složí ústavně stanovený slib do rukou prezidenta. Pouze taková vláda, kterou sestavil její předseda, jmenoval prezident a která před ním složila slib, je oprávněna řídit stát a plnit jeho

---

<sup>82</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 116

<sup>83</sup> KOUDELKA, Z. *Prezident republiky*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-126-7. s. 171

<sup>84</sup> Tamtéž.

domácí i mezinárodní úkoly.<sup>85</sup> Ústava neukládá prezidentovi republiky přímou povinnost pověřovat sestavením vlády lídra politického subjektu, který v parlamentních volbách získal největší počet hlasů a mandátů v Poslanecké sněmovně. Avšak existuje názor, že pokud by hlava státu neudělila mandát k sestavení kabinetu vítězné straně, mohlo by to být vnímáno jako porušení zásad parlamentního systému a signál nedostatečné zralosti demokracie v zemi.<sup>86</sup> V právních předpisech není stanoven pevný počet členů vlády, tento se odvíjí od dohody mezi premiérem a prezidentem republiky. Premiér je ten, kdo navrhuje kandidáty na ministry, zatímco prezident tyto návrhy buď potvrdí jmenováním, či nikoliv. Prezident má omezenou pravomoc v tom smyslu, že nemá pravomoci zakládat nová ministerstva. Může však jmenovat tzv. ministry bez portfeje, případně pověřit jednoho ministra vedením více ministerstev, nebo dokonce pověřit premiéra řízením některého z ministerstev. Tato situace se obvykle vyskytuje v případech, kdy probíhá reorganizace daného resortu.<sup>87</sup>

#### **2.2.2.2. Prezident odvolává předsedu a další členy vlády**

Prezident republiky dle dikce čl. 74 Ústavy ČR akceptuje demisi předsedy vlády a ostatních ministrů bez zbytečných odkladů, když je mu tato demise oficiálně předána. Ministři předkládají svou demisi prezidentovi prostřednictvím premiéra. V případě, že premiér navrhne odvolání některého z ministrů, prezident tento návrh realizuje. Premiér osobně předává svou rezignaci prezidentovi. Z těchto procesů jmenování, rezignace a odvolání je zřejmé že členství ve vládě je podmíněno důvěrou premiéra. Rozhodnutí o odvolání nebo přijetí rezignace jak předsedy, tak členů vlády provádí prezident republiky.<sup>88</sup> S touto výše uvedenou pravomocí odvolat předsedu či dalšího člena vlády je spojená i povinnost prezidenta republiky pověřit vládu, jejíž demisi přijal, vykonáváním zatímních funkcí vlády, resp. jednotlivých resortů do okamžiku předání moci, což je projevem tradiční francouzské doktríny s univerzální platností: „Král je mrtev. Ať žije král!“ Tato zásada ilustruje, že přechod moci na následníka trůnu nastává ihned po úmrtí jeho

---

<sup>85</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 865-866

<sup>86</sup> JANSTOVÁ, Kateřina. *Prezident České republiky*. Disertační práce, vedoucí Pavlíček, Václav. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva, 2007. s. 211-213

<sup>87</sup> KOUDELKA, Z. *Prezident republiky*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-126-7. s. 190

<sup>88</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 864-867

předchůdce z důvodu nepřetržité potřeby vládnutí, kdy korunovace slouží pouze jako ceremoniální potvrzení tohoto předem daného faktu. V kontextu parlamentních republik se tato doktrína uplatňuje spíše v rámci vlády než v kontextu hlavy státu, neboť stát vyžaduje, aby byla vždy u moci vláda.<sup>89</sup> V rámci politické teorie se často předpokládá, že vláda, která je dočasně pověřena řízením státu, by se měla omezit pouze na základní a naléhavé administrativní úkoly. Avšak z pohledu ústavních kompetencí neexistuje žádný významný rozdíl mezi vládou, která byla formálně jmenována, a takovou, která byla odvolána a následně jen dočasně pověřena správou státu. Zajímavostí s mezinárodním přesahem v této problematice je skutečnost, kdy Nejvyšší soud Státu Izrael v roce 1999 uznal, že vláda, která již nepožívá důvěry parlamentu, má plné pravomoci k jednání a uzavírání dohod s Palestinci, pokud byla původně řádně jmenována. Toto rozhodnutí zdůrazňuje, že klíčovým faktorem pro oprávnění vlády jednat není aktuální důvěra parlamentu, ale její formální jmenování.<sup>90</sup> Tímto rozhodnutím je podtržena idea, že ústavní pravomoci a odpovědnosti vlády přetrvávají, dokud není formálně nahrazena novou vládou, která získala důvěru parlamentu. Tento přístup má zásadní význam pro udržení kontinuity státní správy a zajištění, že vláda může efektivně reagovat na mezinárodní a vnitřní výzvy i v období politické nejistoty.

### **2.2.3. Pravomoci prezidenta republiky k moci soudní**

V rámci svých pravomocí prezident republiky ovlivňuje soudnictví zejména prostřednictvím práva na udělení individuální milosti a amnestie. Kromě toho, v oblasti státní správy soudů, má prezident klíčové pravomoci spojené s jmenováním a odvoláváním soudců. Kromě těchto pravomocí má prezident právo být informován o záležitostech týkajících se soudnictví, což mu umožňuje lépe pochopit a reagovat na vývoj v oblasti právního státu. Všechny tyto pravomoci společně posilují postavení prezidenta jako klíčového aktéra v systému rovnováhy a kontroly moci v České republice, zvláště v kontextu soudní moci. Pravomoci prezidenta v oblasti soudnictví se drží rámce ústavních tradic a principů typických pro parlamentní republiky, nezaznamenávají výrazné odchylky. Na rozdíl od toho v některých evropských zemích hlava státu hraje podstatně významnější roli v

---

<sup>89</sup> KOUDELKA, Z. *Prezident republiky*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-126-7. s. 196

<sup>90</sup> Tamtéž. s. 197

soudnictví například tím, že zaujímá předsednické místo v Nejvyšší soudcovské radě dle italského či francouzského modelu, což se přesto neseťkává s porušením principu soudní nezávislosti. Oproti tomu rozhodovací praxe Ústavního soudu České republiky vykazuje tendenci odchýlit se od principů, na kterých stojí demokratická parlamentní republika, směřuje k názoru favorizujícímu takzvaný soudcovský stát. Toto pojetí preferuje pro soudnictví samosprávný a od ostatních státních orgánů nezávislý status, což odstraňuje soudnictví z tradičního systému vzájemných vazeb mezi různými mocenskými složkami a podporuje jeho privilegovanou pozici.<sup>91</sup> V tomto vztahu prezidenta a moci soudní je tedy důležité rozlišovat pravomoc jmenovat soudce a pravomoc udělovat milost a amnestii.

Pravomoc udělit milost je historicky zakotvena a spojena s hlavou státu, přičemž v minulosti bylo toto právo považováno za logickou součást autority panovníka, který vystupoval jako nejvyšší persona v legislativní a soudní moci. Toto právo si zachovává svůj význam i v současných demokratických a liberálních právních systémech. V této souvislosti je prezident republiky, jako strážce veřejného pořádku, považován za vhodného držitele pravomoci udělovat milost.<sup>92</sup> Jedná se tak o pravomoc:

- a) odpouštět, snižovat výši trestů (agraciace) a zhlazovat odsouzení,
- b) nařídit, aby se trestní řízení nezahajovalo, případně, aby se v něm nepokračovalo (abolice) - pravomoc kontraskignovaná.

Nicméně, pravomoc prezidenta republiky udělovat milost je ve své podstatě omezena zásadami demokratického právního státu, jak jsou definovány ústavními normami České republiky, který stojí na respektování lidských práv a svobod. Podle ústavy je soudní moc vykonávána nezávislými soudy a pouze soud má pravomoc rozhodovat o vině a trestu.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 869-870

<sup>92</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 114

<sup>93</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 873

### 3. HISTORICKÝ EXKURZ DO PROBLEMATIKY ÚŘEDNICKÝCH VLÁD NA NAŠEM ÚZEMÍ SE ZAMĚŘENÍM NA ÚSTAVNÍ LISTINU Z ROKU 1920

#### 3.1. Československá ústavní listina z roku 1920

Ústava Československé republiky, přijatá 29. února 1920, je často považována za jediný a konečný ústavní dokument. Ve skutečnosti se však jedná o třetí ústavní akt nově vzniklého nezávislého státu. Tato ústava přímo navazuje na zákon č. 11 z 28. října 1918, který deklaroval vznik samostatného československého státu. Bezprostředně také vychází z druhé československé ústavy konkrétně ze zákona o prozatímní ústavě z listopadu 1918, který byl později novelizován v březnu a květnu 1919. Dne 21. listopadu 1918 dosáhly politické strany zastoupené v Revolučním národním shromáždění konsensu o tom, že konečná ústava a přidružené zákony budou projednány a schváleny právě v rámci tohoto shromáždění, čímž se Revoluční národní shromáždění stalo ústavodárným orgánem. Dohodly se také, že ústava nebude předložena jako návrh vlády a že legislativní příprava proběhne v rámci čtyř subkomisí ústavního výboru Revolučního národního shromáždění.<sup>94</sup> Podle původního znění prozatímní ústavy plnilo Revoluční národní shromáždění funkci jednokomorového zákonodárného, kontrolního a kreativního orgánu, který zaujímal klíčovou pozici mezi ústředními státními institucemi Československa. Jeho úloha byla nastavena tak, aby byla ukončena volbou nového legislativního orgánu, která by proběhla na základě schválení a implementace nové ústavy.

Tato ústavní listina byla připravována pod vedením profesora J. Hoetzela a v průběhu příprav byla pravidelně konzultována s politickými stranami, především s tehdejšími ministry vnitřních věcí Švehlou. Ústavu tvořil Zákon č. 121/1920 Sb., ten zahrnoval uvozovací zákon o deseti článcích s klíčovými ustanoveními týkajícími se hierarchie právních norem, vyšší právní síly ústavních zákonů, a zvláště založení Ústavního soudu s pravomocí rozhodovat o ústavnosti zákonů. Lze prohlásit, že tímto byla československá ústava průkopnická, a to konkrétně v zavádění abstraktní kontroly ústavnosti zákonů, přičemž předcházela rakouské ústavě s podobným postavením ústavního soudu.

---

<sup>94</sup>SCHELLE, K. *Dějiny ústavního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. ISBN 978-80-7478-999-1. kapitola 3 (e-pub)

Ústava 1920 představuje první kompletní a konečnou ústavní chartu Československa během období mezi světovými válkami. Přes určité nedostatky je často označována za nejvýznamnější ústavní dokument v historii Československa. Tento dokument měl vliv na další vývoj ústavního práva v zemi, ovlivňující ústavní uspořádání až od ústavy přijaté v roce 1948 po českou ústavu z roku 1992. Ústava byla vytvořena v atmosféře nově nabyté nezávislosti, republikánských hodnot a demokratických principů. V otázce ústavních modelů se inspirovala zejména organizací vrcholných státních institucí podle vzoru francouzské ústavy Třetí republiky. Francouzský ústavní model sloužil jako inspirace díky svému republikánskému uspořádání s prezidentem omezenými pravomocemi, avšak s rozšířenými kompetencemi v oblasti promulgace zákonů a legislativní iniciativy.<sup>95</sup> Ústavodárce nejvíce diskutoval institut pravomocí prezidenta při sestavování vlády, kdy v návrhu úprav, které A. Meissner představil 26. března 1919, se zpočátku váhalo s udělením prezidentovi pravomoci jmenovat členy vlády, což byla do té doby pravomoc vyhrazená parlamentu. Nicméně vláda sama přišla s podobným návrhem 7. dubna a dospěla k názoru, že „z pragmatických důvodů by prezident naší republiky měl obdržet pravomoci v oblasti výkonné moci a vlády, podobně jako je tomu ve francouzském modelu“.<sup>96</sup> Ústavodárce nakonec k výše zmíněné pravomoci prezidenta přistoupil s odůvodněním, že „nelze z ministrů udělat pouhé zmocněnce parlamentu, neboť je třeba zamyslet se nad rozložením státní moci ve státě“. Pravomoc jmenovat členy vlády a určovat jejich počet se v praxi stalo velmi diskutovaným tématem, T. G. Masaryk si této pravomoci cenil a důrazně požadoval její dodržování. Nikdy se ale nevzdal možnosti odmítnout konkrétního kandidáta navrženého tou či onou stranou a často vyžadoval jeho změnu jinou osobou, byť stejné stranické příslušnosti.<sup>97</sup>

Obsah ústavy byl formálně rozčleněn do šesti částí, přičemž pouze třetí část byla dále dělena na menší sekce. Struktura samotné Ústavní listiny je tedy charakterizována svou jednoduchostí, přehledností a jasnou logikou. Za úvodní částí, která zahrnuje obecná ustanovení, následují tři části zaměřené na jednotlivé tradiční státní funkce: legislativní moc, výkonnou a vládní moc, a soudní moc. Závěrečná část je věnována právům a povinnostem občanů a šestá část se zabývá

---

<sup>95</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 72

<sup>96</sup> KLIMEK, Antonín. *Boj o hrad I.*, Praha: Panevropa 1996. ISBN 80-85846-06-3. s. 41-42

<sup>97</sup> Tamtéž. s. 42

ochranou práv menšin.<sup>98</sup> Jedním z výrazných rysů této demokratické ústavy z roku 1920 byla její rigidnost, která je obzvláště pozoruhodná z hlediska její faktické nezměnitelnosti. Během celého osmnáctiletého období své platnosti nebyla ústava změněna. Tato stálost však nevyplývala z formální nepružnosti textu ústavy, ale byla výsledkem rozhodnutí hlavních politických stran neiniciovat její změnu z obav před možným spuštěním laviny dalších změn.<sup>99</sup>

Exekutiva je definována dle širšího pojetí jako spojení vládní a výkonné moci, čímž Ústava 1920 efektivně rozlišuje mezi nejvyššími politickými autoritami (prezidentem a zejména vládou) a správními orgány (centrální správní úřady, tj. ministerstva a jiné správní úřady). Vládní moc je rozdělena mezi prezidenta a vládu, přičemž ústava nevyklučuje jejich účast na administrativních činnostech, což naznačuje, že hranice mezi těmito sférami může být nejasná. Toto rozdělení exekutivy, ač teoreticky přínosné pro demokracii, je považováno spíše za teoretickou předpoklad.<sup>100</sup>

V období 30. let musel ústavní systém Československé republiky, jak byl stanoven Ústavou 1920 a dalšími zákony, čelit výzvám spojeným s postupným pronikáním německého nacismu a vzestupem pravicového extremismu. V reakci na tuto situaci bylo přijato speciální, dočasně platné legislativní opatření, které umožňovalo vládě suspendovat nebo úplně zrušit činnost politických stran, pokud byly jejich aktivity identifikovány jako bezpečnostní hrozba pro státní integritu.<sup>101</sup> Vláda se snažila čelit těmto výzvám prostřednictvím zavedení mimořádných opatření, která byla navržena tak, aby posílila státní bezpečnost a ochránily demokratický ústavní řád. Tato opatření zahrnovala možnost vlády suspendovat politické strany a organizace, které byly považovány za ohrožující státní integritu nebo podporující totalitní ideologie. Tato legislativa však přinesla i rizika. Mohla být zneužita k potlačení legitimní politické opozice a omezení občanských svobod. V důsledku toho se rozhořela debata o rovnováze mezi bezpečností státu a ochranou individuálních práv a svobod. Diskuse o těchto otázkách odhalila napětí mezi potřebou reagovat na bezprostřední hrozby a dlouhodobým závazkem k udržení demokratických principů.

---

<sup>98</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 77

<sup>99</sup> Tamtéž. s. 76

<sup>100</sup> Tamtéž. s. 80

<sup>101</sup> Tamtéž. s. 93



### 3.2. Vláda a postavení úřednických vlád dle ústavní listiny 1920

Vláda je definována jako kolektivní orgán s výkonnými a nařizovacími pravomocemi. Struktura rozdělení výkonné moci mezi prezidentem republiky a vládou byla inspirována francouzským modelem. Ve srovnání s prezidentem, jehož pravomoci byly v Ústavě z roku 1920 výslovně vymezené, disponovala vláda univerzálními kompetencemi. Zaveden byl i tzv. prvek duality, jenž je začleněn do Ústavní listiny z roku 1920 tím způsobem, že každý akt prezidenta republiky musel pro svou platnost získat souhlasný podpis odpovídajícího ministra. Toto opatření zajistilo, že alespoň jeden člen kabinetu může být v případě potřeby vyzván k nesení ústavní odpovědnosti. V Ústavní listině z roku 1920 bylo ustanovení o kontrasignaci spojeno nejen s nutností potvrzení aktů prezidenta republiky pro jejich platnost, ale i s celkovou odpovědností vlády za tyto prezidentské činy a § 66 této ústavní listiny explicitně stanovil, že prezident republiky požívá za vykonávání svého úřadu imunitu, zatímco veškeré jeho oficiální činy jsou pod odpovědností vlády. Specifické vymezení toho, co přesně spadá do kategorie „projevů souvisejících s úřadem prezidenta“, nebylo jasně definováno a není jednoznačné dodnes.<sup>102</sup> V rámci zákonů a bez zasahování do soudního rozhodování měla ve státní politice relativně volné pole působnosti. Tato autonomie byla v praxi omezena vůlí vedoucích představitelů stran tvořících vládní koalici a podléhala parlamentní kontrole prostřednictvím mechanismu vyslovení nedůvěry. Vláda byla politicky odpovědná výhradně Poslanecké sněmovně a mohla čelit vyslovení nedůvěry ze strany této sněmovny, což by v případě úspěchu vedlo k podání povinné demise. Kromě toho ústava specifikovala trestní odpovědnost vládních členů za úmyslné či z důvodu značné nedbalosti spáchané porušení ústavy nebo zákona v rámci jejich oficiálních funkcí.<sup>103</sup> Vládní členové společně utvářeli vládu jako konstituční instituci, jejímž vedením byl pověřen premiér. Obě komory Národního shromáždění měly právo kladení otázek (interpelací) na ministry a premiéra ohledně všech otázek spadajících do jejich kompetencí. Pokud byl ministr vyzván sněmovnou k poskytnutí informací, byl povinen tak učinit, což znamená, že na každou interpelaci musel reagovat. Interpelace sloužily jako nástroj k zajištění politické odpovědnosti vládních členů. Vláda byla odpovědná primárně Poslanecké

---

<sup>102</sup> MLSNA, P. *Vláda v československém a českém ústavním systému*. Habilitační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2021. s. 37-38

<sup>103</sup> VOJÁČEK, L.; SCHELLE, K.; KNOLL, V. *České právní dějiny*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-575-3. s. 307

sněmovně, jež mohla proti vládě vyjádřit nedůvěru. Pro schválení návrhu na nedůvěru vládě byla nezbytná přítomnost absolutní většiny poslanců, tedy nadpoloviční většina hlasů.

Výraz „úřednická vláda“ vznikl v kontextu ústavních zvyklostí v Československu, které byly zavedeny ústavní listinou z roku 1920.<sup>104</sup> Tato ústava poskytla Prezidentovi pravomoci, na jejichž základě mohl jmenovat dočasnou vládu, tento koncept vlády, která byla primárně tvořena vysokými státními úředníky, může vyvolávat otázky ohledně její ústavní přípustnosti. Avšak tato forma vlády vyžadovala dle tehdejší ústavní listiny důvěru Poslanecké sněmovny, proto se v rámci ústavního pořádku považovala za legitimní. Během existence první republiky byla úřednická vláda ustavena v situacích, kdy nebylo možné nebo vhodné sestavit koaliční vládu z politických stran kvůli nedostatku konsenzu. V průběhu první republiky byly takové vlády vytvořeny celkem třikrát, a to v letech 1920-1921, 1926 a 1938 jako řešení politické patové situace.<sup>105</sup> Lze do značné míry tvrdit, že fenomén úřednických vlád byl hojně diskutován, Ferdinand Peroutka identifikoval a popsal několik klíčových charakteristik úřednických vlád z období první republiky takto: *„Úřednická vláda nebyla než optickým klamem, aranžovaným pro veřejnost, kulisou, za níž si koalice schopné strany měly vyřídit své těžkosti. A úředničtí ministři měli postavení sboru slušných mužů, kteří v zájmu státu musejí snášet i nespravedlivou a demagogickou kritiku. Úřednická vláda musela posloužit politickým stranám vším způsobem“*.<sup>106</sup> Podle výše zmíněné citace lze tedy tvrdit, že taková vláda byla vnímána spíše jako vizuální iluze, vytvářená s cílem poskytnout politickým stranám prostor k vyřešení interních konfliktů mimo veřejné pozornosti, zatímco sama působila jako dekorace. V tomto kontextu se od úřednické vlády očekávalo, že bude v maximální možné míře vyhovovat potřebám a požadavkům politických stran i na úkor kritiky ze strany veřejnosti. Pokud bychom měli specifikovat základní charakteristiky úřednických vlád v období první republiky, mohli bychom je shrnout dle určitých slov takto:

a) zatímnost,

---

<sup>104</sup> VNENK, Vladislav. Úřednické vlády a institut důvěry v ústavním systému České republiky a přihlédnutím k československé ústavní tradici. In: GERLOCH, A., KRZYŽANKOVA ŽÁK, K. (eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-749-8. s. 52

<sup>105</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 82

<sup>106</sup> PEROUTKA, F., cit., *Budování státu*. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. s. 366

- b) odbornost,
- c) nestrannost,
- d) rozkol politických stran.

Prozatímní charakter úřednických vlád je založen na ideji poskytnutí času politickým stranám na dosažení konsenzu nebo na organizaci voleb. Důraz na odborné kompetence ministrů v jejich specifických oblastech je klíčovým prvkem, který dal název tomuto typu vlády. Objektivita je očekávána jak na úrovni jednotlivých členů vlády, tak i celého kabinetu, nicméně reálné provádění vládních opatření a iniciativ často závisí na podpoře politické elity. Konflikty nebo neshody uvnitř koalice či mezi politickými stranami jsou typicky jedním z předních důvodů pro ustavení úřednické vlády.<sup>107</sup>

Tato zmíněná a velmi důležitá pravomoc prezidenta republiky byla ustanovena v § 78 odst. 1 Ústavy 1920, zněla následovně. „*Vyslovila-li poslanecká sněmovna vládě nedůvěru anebo zamítla-li vládní návrh na vyslovení důvěry, musí vláda podati demisi do rukou prezidenta republiky, který určuje, kdo vede vládní věci, pokud nová vláda nebude ustavena*“.<sup>108</sup> Na základě zmíněného ustanovení měl prezident pravomoc jmenovat novou vládu po podání obligatorní, povinné demise předchozího kabinetu. Ústavní listina poskytla prezidentovi republiky specifické pravomoci, které mu umožňovaly ovlivňovat složení vlády. Přestože prezidentovy pravomoci byly v tomto ohledu jistým způsobem limitovány, ze srovnání s naší dnešní Ústavou ČR a Ústavy 1920 vyplývá, že jeho role v této doméně byla podle původní ústavní úpravy značně významnější, než jak je definována dle současné úpravy. V kontextu výrazně omezených pravomocí prezidenta republiky je relevantní připomenout, jak první republika reflektovala politické vlivy na proces jmenování ministrů. V této souvislosti je možné konstatovat, že hlava státu měla během první republiky značný vliv na výběr ministrů, neboť pravidelně vedla diskuse s potenciálními kandidáty o současných politických otázkách, což jí umožňovalo ovlivňovat finální složení vlády. Srovnání s dnešní ústavní úpravou v České republice ukazuje, že pravomoci prezidenta byly od té doby výrazně omezeny. Současná ústava klade větší důraz na parlamentní systém, kde prezidentova role v procesu formování vlády je méně významná a více

---

<sup>107</sup> LÉKO, Kristián. Úřednické vlády. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-38-0. s. 105

<sup>108</sup> § 78 odst. 1 Ústavy 1920

ceremoniální. Tento posun odráží vývoj demokratických institucí a snahu o vyváženější rozdělení moci mezi různé větve vlády.

Dle výše uvedeného ustanovení mohlo docházet k jmenování různých modelů vlády, a to i těch úřednických. Během první republiky byl postup jmenování určitého typu vlády využíván jako prostředek k překonání politické krize, která nastala v důsledku odstoupení předešlého kabinetu, zejména když nebylo možné dosáhnout dohody mezi politickými stranami o sestavení nové, funkční vlády. Tyto vlády, které byly z hlediska jejich složení známé jako úřednické vlády, byly ve skutečnosti formovány prezidentem republiky a ne parlamentem nebo politickými stranami. Takové vlády tedy představovaly odchylku od obvyklého postavení vlády v rámci parlamentní demokracie.<sup>109</sup>

Taková nově jmenovaná úřednická vláda pak vykonávala své povinnosti dočasně až do chvíle, kdy byla ustavena nová oficiální vláda s politickým nebo stranickým zázemím.<sup>110</sup> Domnívám se tedy, že výše uvedená pravomoc představuje dle dnešního pohledu důležitý prvek systému checks and balances (systému vzájemných kontrol a rovnováh), který je základem demokratického státu. Umožňuje udržet vládní aparát v chodu i v časech, kdy politické napětí nebo konflikty mohou ohrožovat stabilitu nebo efektivitu státní správy. Zároveň tato pravomoc klade na prezidenta velkou odpovědnost, neboť jeho rozhodnutí o vedení vlády v přechodném období může mít významný dopad na politický vývoj země.

S první úřednickou vládou jsme se v souvislosti s tehdejší ústavní listinou setkali již v roce 1920. Mandát této vlády trval od 15. 9. 1920 do 26. 9. 1921, ministerským předsedou byl právník Jan Černý. Zajímavostí je postavení prof. Edvarda Beneše, který coby ministr zahraničí této úřednické vlády nahradil pozici Jana Černého ve vládě nové, následující, již „neúřednické“.<sup>111</sup> Druhá úřednická vláda Československa trvala od 18. 3. 1926 do 12. 10. 1926 a předsedou vlády byl opět již zmíněný Jan Černý.<sup>112</sup> Na konci první republiky lze zmínit poslední dvě vlády gen. Jana Syrového, první trvala od doby Mnichovské krize do října 1938 a administrativa této úřednické vlády usilovala o obranu státu, přičemž v reakci na

---

<sup>109</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška.; BUREŠOVÁ, Eva. Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení. Parlamentní institut – studie č. 1.177., říjen 2006, s. 2-3

<sup>110</sup> VNENK, Vladislav. Úřednické vlády a institut důvěry v ústavním systému České republiky a přihlédnutím k československé ústavní tradici. In: GERLOCH, A., KRZYŽANKOVA ŽÁK, K. (eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-749-8. s. 54

<sup>111</sup> CHURÁŇ, Milan a kol. *Kdo byl kdo v našich dějinách ve 20. století II.*, Praha: nakladatelství Libri, 1998. ISBN 80-85983-65-6. s. 427

<sup>112</sup> Tamtéž, s. 429

narůstající hrozbu vyhlásila celostátní mobilizaci.<sup>113</sup> Oficiálně druhá úřednická vláda pod vedením gen. Syrového, působící od 4. října do 1. prosince 1938, měla za cíl čelit důsledkům Mnichovské dohody, především měla zaujmout reakci na rozložení státního aparátu a sjednotit společnost. Dalším cílem bylo řešit politickou krizi a ochránit zbytkový stát po odstoupení pohraničních území Německu, Polsku a Maďarsku. Především se snažila o stabilizaci situace v zemi, avšak narazila na značné výzvy, včetně problémů spojených se ztrátou území a národnostních menšin, což komplikovalo udržení politické a sociální koheze.

### 3.3. Prezident a jeho postavení dle ústavní listiny 1920

V prozatímní i následné ústavě z roku 1920 byla stanovena republikánská a individuální forma hlavy státu podobně jako ve Francii či Spojených státech. Post prezidenta byl původně koncipován s omezenými pravomocemi, obdobně jako ve Francii a na rozdíl od výrazně silnější pozice prezidenta v USA. Omezení pravomocí prezidenta se projevovalo především nutností spolupodpisu se členem vlády pro platnost jakéhokoli prezidentova rozhodnutí, přičemž onen člen vlády nesl odpovědnost před parlamentem za rozhodnutí, za něž prezident osobně odpovědný nebyl. Prezidentský úřad byl sedmiletý s možností opětovného zvolení, současně minimální věk pro zvolení byl stanoven na 35 let, což je zajímavé, jelikož je to o deset let méně než věková hranice pro volbu do senátu.<sup>114</sup> Je důležité odlišit formální úlohu prezidenta republiky od fakticky významné role, kterou zastával T. G. Masaryk během svého působení v úřadu od roku 1918 do roku 1935, než ho vystřídal jeho blízký spolupracovník Edvard Beneš. Jeho vliv v politickém spektru byl umocněn vysokou mírou respektu, kterou mu projevovali předáci koaličních stran, jež v té době tvořily základní pilíře vládní moci první republiky.<sup>115</sup> Tento hluboký respekt a autorita, kterou si T. G. Masaryk vybudoval, mu umožňovaly hrát klíčovou roli nejen v diplomacii a státní správě, ale také ve formování veřejného mínění a podpory demokratických principů v celé společnosti. Jeho schopnost sjednocovat různé politické frakce a překonávat ideologické rozdíly přispěla k stabilizaci mladého československého státu v jeho formujících se letech a zároveň

---

<sup>113</sup> CHURÁŇ, Milan a kol. *Kdo byl kdo v našich dějinách ve 20. století II.*, Praha: nakladatelství Libri, 1998. ISBN 80-85983-65-6. s. 434

<sup>114</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3 vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 80-82

<sup>115</sup> Tamtéž. s. 81

posilovala demokratický charakter politického systému. Masaryk tak nebyl jen formální hlavou státu, ale především symbolem a garantem jeho demokratických hodnot, což mělo zásadní význam nejen pro identitu a soudržnost tehdejšího Československa v období mezi světovými válkami, ale i pro tehdejší politické spektrum.

Volba prezidenta byla v pravomoci Národního shromáždění, které muselo rozhodovat za účasti minimálně dvou třetin svých členů, přičemž pro zvolení byla vyžadována dvoutřetinová většina hlasů přítomných poslanců. Podobně bylo ustanoveno, že mandát prezidenta pokračuje až do okamžiku, kdy bude v souladu s ústavou zvolena nová hlava státu. Prezident republiky reprezentoval stát v zahraničních vztazích, byl nejvyšším velitelem ozbrojených sil, přijímal diplomatické zástupce, jmenoval vysoké státní úředníky a vojenské důstojníky, disponoval právem udělovat milost a amnestii. Prozatímní ústava zavedla princip, který byl později přejet i do definitivní ústavy, že prezident nebyl politicky odpovědný za své úřední akty, což znamenalo, že každý jeho akt vyžadoval kontrasignaci odpovídajícím vládním členem nesoucím za tento akt odpovědnost. V kontextu rozdělení státní moci na legislativní a exekutivní byl prezident republiky formálně uznáván jako nositel vládní a výkonné moci, avšak jeho přímá účast na výkonu těchto pravomocí byla omezena pouze na specificky vymezené situace. Zbytek vládní a exekutivní moci byl vykonáván vládou.

Jak bylo zmíněno, postavení prezidenta, které se Masarykovi po jeho návratu ze zahraničí jevílo jako nedostatečné, vedlo k rozšíření jeho pravomocí prostřednictvím novelizace prozatímní ústavy. Masaryk tak získal právo na jmenování a odvolání vlády, mohl se účastnit zasedání vlády, a dokonce jí předsedat. Došlo také k prodloužení lhůty pro výkon prezidentského veta a to z 8 na 14 dnů, přičemž pro projednání zákona vráceného Národnímu shromáždění byla vyžadována přítomnost většiny poslanců. Prezidentská pravomoc v roli nejvyššího velitele ozbrojených sil byla rozšířena na celou obrannou moc. Dále novelizace ústavy přinesla možnost zvolit zástupce prezidenta pro případ, že by prezident nebyl schopen vykonávat svůj úřad déle než jeden měsíc.<sup>116</sup>

V rámci pravomocí prezidenta republiky patřilo rozhodování o tom, kteří členové kabinetu byli jmenováni do vedení jednotlivých ministerstev, čímž prezident ovlivňoval složení vlády a její velikost. Pravomoci ministerstev byly

---

<sup>116</sup> SCHELLE, K. *Dějiny ústavního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. ISBN 978-80-7478-999-1. kapitola 3 (e-pub)

definovány zákonem v souladu s § 85 Ústavy 1920. V situacích, kdy předseda vlády nemohl dočasně vykonávat svůj úřad, si vláda z řad svých členů vybírala náměstka, který předsedu zastupoval. V případě, že by i náměstek nemohl zastupující funkci vykonávat, převzal tuto roli nejdéle sloužící člen vlády. Ústava 1920 tak umožňovala jmenování pouze jednoho náměstka předsedy vlády.<sup>117</sup>

### 3.4. Národní shromáždění dle ústavní listiny 1920

Legislativní pravomoc byla podle ústavy delegována Národnímu shromáždění, které se skládalo ze dvou komor a to Poslanecké sněmovny a Senátu. Senát byl navržen tak, aby do jisté míry reflektoval strukturu Poslanecké sněmovny, což představovalo kompromis mezi požadavkem sociálních demokratů na jednokomorový systém a konzervativním pojetím. Obě komory československého parlamentu se skládaly z poslanců a senátorů zvolených na základě univerzálního, rovného, přímého a tajného volebního práva v souladu s principem proporcionálního zastoupení. Poslanecká sněmovna měla 300 členů a Senát polovinu, tedy 150. Právo volit do Poslanecké sněmovny měl každý občan Československa starší 21 let, zatímco kandidovat mohl od 30 let věku. Pro Senát byla věková hranice pro voliče stanovena na 26 let a pro kandidáty na 45 let. Mandát Poslanecké sněmovny trval šest let, zatímco Senátu osm let, což odráželo dlouhodobější perspektivu senátního mandátu.<sup>118</sup>

Hlavní rozdíly mezi komorami se projevovaly v odpovědnosti vlády, která byla zodpovědná výhradně Poslanecké sněmovně s možností vyslovení nedůvěry, a v legislativním procesu, kde Poslanecká sněmovna měla konečné slovo.<sup>119</sup>

V procesu formulace ústavy byla role Senátu koncipována jako politická protiváha k Poslanecké sněmovně, jejíž základ tvořilo všeobecné volební právo. Senát měl představovat spíše odbornou protiváhu v legislativním procesu. V některých situacích Senát pozitivně přispěl k legislativnímu procesu, stalo se tak zejména u zákonů, které nebyly vnímány jako politicky citlivé. Přesto jeho vliv na formulaci státní politiky byl minimální. Avšak ve specifických momentech senátoři sloužili jako bezpečnostní pojistka proti potenciálně nevhodným

---

<sup>117</sup> MLSNA, P. *Vláda v československém a českém ústavním systému*. Habilitační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2021. s. 40-41

<sup>118</sup> VOJÁČEK, L.; SCHELLE, K.; KNOLL, V. *České právní dějiny*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-575-3. s. 305

<sup>119</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 79

rozhodnutím Poslanecké sněmovny. Jedním z výrazných případů bylo rozhodnutí v roce 1920, kdy Poslanecká sněmovna schválila rozpočet s vysokým schodkem, aby umožnila zvýšení platů státních zaměstnanců, což vedlo k hrozbě demisí ze strany úřednické vlády Jana Černého.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> SCHELLE, K. *Dějiny ústavního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. ISBN 978-80-7478-999-1. kapitola 3 – Národní shromáždění (e-pub)



## 4. SOUČASNÉ POJETÍ ÚŘEDNICKÝCH VLÁD

### 4.1. Pojetí úřednických vlád dle platné právní úpravy

Fenomén úřednických vlád je významným tématem v politických dějinách u nás i ve světě. Tyto vlády se často formují v nestabilních obdobích a jejich existence je spojena s dočasným řízením, a tedy k překlenutí období mezi vznikem plnohodnotné vlády. „*Ústava České republiky institut tzv. úřednické vlády neupravuje. Nečiní rozdíl mezi vládami s ohledem na jejich složení a zejména obligatorně vyžaduje, aby každá požádala o důvěru Poslaneckou sněmovnu (čl. 68 odst. 3). To je zásadní rozdíl proti ústavní listině z roku 1920, která umožňovala existenci skutečných úřednických vlád, když nesvazovala existenci vlády s výslovně projevenou důvěrou*“.<sup>121</sup> V kontextu českého ústavního práva termín „úřednická vláda“ není explicitně definován ani právně zakotven. V současném právním kontextu může tuto roli zastávat pouze vláda, která byla prezidentem republiky pověřena pokračovat ve své činnosti po své rezignaci až do jmenování nové vlády, což je situace označovaná za prozatímní vládu podle čl. 62 písm. d Ústavy ČR. Tedy po rezignaci vlády nemá prezident ústavní oprávnění k jmenování nové vlády, ale může jen pověřit stávající vládu, aby dočasně pokračovala ve výkonu svých funkcí, dokud nebude jmenována vláda nová.<sup>122</sup> Z historické perspektivy současná ústavní úprava představuje výraznou změnu ve srovnání s postupy první republiky po rezignaci vlády, kdy nyní prezident republiky po rezignaci vlády jí uděluje mandát k dočasnému řízení.<sup>123</sup> Tato změna reflektuje evoluci v pojetí ústavních pravomocí hlavy státu a mechanismu udržení státní správy během přechodného období. Je nesporné, že současná ústavní úprava klade důraz na kontinuitu vládního řízení, dokud není jmenována nová vláda, což zajišťuje stabilní fungování státního aparátu.

V Československé republice měla vláda povinnost odpovídat Poslanecké sněmovně, která mohla vládě vyjádřit nedůvěru, a stejně tak vláda mohla od sněmovny požadovat vyslovení důvěry. Pro politickou praxi bylo klíčové udržení

---

<sup>121</sup> cit. PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8. s. 863

<sup>122</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška.; BUREŠOVÁ, Eva. Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení. Parlamentní institut – studie č. 1.177., říjen 2006, s. 2.

<sup>123</sup> VNENK, Vladislav. Úřednické vlády a institut důvěry v ústavním systému České republiky a přihlédnutím k československé ústavní tradici. In: GERLOCH, A., KRZYŽANKOVA ŽÁK, K. (eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-749-8. s. 55

stabilní většiny v Poslanecké sněmovně pro fungování vlády, avšak pro formování vlády bylo kromě prezidentského jmenování nezbytné splnit minimální další požadavky. Díky pravomoci prezidenta republiky jmenovat a odvolávat předsedu vlády a ministry bylo vytvoření úřednické vlády poměrně jednoduché, pokud měl prezident zájem tak učinit.<sup>124</sup>

Překlenovací vlády nejsou unikátním jevem pro konkrétní stát, ale jsou známy a aplikovány v různých politických systémech po celém světě. Tyto vlády jsou typicky tvořeny odborníky nebo profesionály, kteří nejsou přímo spojeni s politickými stranami a jejichž hlavním úkolem je řízení státu v období politické nejistoty, přechodu nebo krize. Při shromažďování zdrojů a jiných pramenů k této diplomové práci jsem se setkal se zajímavou literaturou Australské národní univerzity, která mi poskytla širší perspektivu na jev úřednických vlád na mezinárodní scéně.<sup>125</sup> Australské právo je založeno na tzv. Westminsterském typu, což nás odkazuje především na ústavní zvyklosti, známé též jako ústavní konvence „Conventions“ nebo obyčej. Toto nepsané právní pravidlo, které není přímo obsaženo v textu ústavy, je v praxi dodržováno. Tyto zvyklosti vznikají dlouhodobým dodržováním určitého postupu a přesvědčením většiny, že taková praxe vytvořila pravidlo chování. Zmíněné konvence tak v daném ústavním právu mohou nastavovat nejen uspořádání podle vně veřejné správy, ale i na poli politické hry daného státu. V této věci autoři zmiňují Novozélandské konvence z roku 1986, podle kterých jsou nastavena pravidla a jednání úřednických/ překlenovacích vlád, dále také tato zmíněná konvence upřesňuje například funkční období jednotlivých ministrů.<sup>126</sup> Nastolení právních rámců a etických principů pro veřejnou službu zavádí právní závazky pro veřejnou službu, aby jednali bez předsudků, což se uplatňuje i během období úřednické vlády.<sup>127</sup>

#### **4.2. Pojem, typické znaky a funkce úřednických vlád**

V kontextu stávajícího českého ústavního práva však tento pojem vyvolává určité kontroverze. Běžně se setkáváme s výrazy jako je vláda přechodná, omezená, provizorní, dočasná či vláda odborníků. Na základě výše uvedených pramenů a

---

<sup>124</sup> LÉKO, Kristián. Úřednické vlády. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-38-0. s. 103

<sup>125</sup> MENZIES, Jennifer.; TIERNAN, Anne. *Caretaker Conventions in Australasia: minding the shop for government*. Australian national university: 2014. ISBN 978-19-25021-93-6.

<sup>126</sup> Tamtéž. s. 7

<sup>127</sup> Tamtéž. s. 76

důkladné analýzy Ústavní listiny z roku 1920 lze formulovat definici, která by mimo jiné vycházela z charakteristických rysů úřednických vlád období Československa. Dle současného pojetí by se jednalo se o následující typické znaky:

- a) zatímnost,
- b) odbornost,
- c) nestrannost,
- d) svár napříč politickým spektrem.<sup>128</sup>

Onen svár považují v problematice úřednických vlád za stěžejní, neboť se jedná o impuls, který musí do značné míry prezident republiky řešit a moderovat.<sup>129</sup> Prezident republiky, co by hlava státu by měla být v pozici, která spojuje rozdělnou společnost. Aspoň takto si vykládám jeho formálně-moderační pravomoc. Častokrát se prezident republiky ocitá na prahu vládní krize, kdy tento rozkol v politickém spektru hraje klíčovou roli ve vzniku a řešení situací týkajících se úřednických vlád. Položme si tedy otázku, může prezident takovým zásahem do ústavnosti vyřešit ústavně-vládní krizi, případně za jakých podmínek by takovéto jednání bylo přijatelné?

Jako hlava státu má prezident nejen úlohu řídit a moderovat tento konflikt, ale také usilovat o překlenutí rozdílů a podporu dialogu mezi rozpolcenými stranami. Jeho schopnost jednat jako prostředník a sjednotitel může být rozhodující v obdobích politické nestability a napětí. V takových chvílích je důležité, aby prezident uplatňoval své moderační schopnosti s cílem zachovat kontinuitu státního řízení a předcházet hlubší politické krizi. Stará francouzská zásada „Le roi est mort, vive le roi!“ („Král je mrtev, ať žije král!“) odráží hluboce zakořeněný princip kontinuity státní moci, který je zásadní i v kontextu moderního státu a jeho vlády. Tento princip zdůrazňuje, že přechod moci musí být nepřerušovaný a okamžitý, bez ohledu na změny ve vedení nebo krize, kterými stát prochází. Ve vztahu k vládě to znamená, že i v případě politických otřesů, rezignací nebo jiných forem vládních krizí musí být zajištěna nepřetržitá vláda, aby se udržela stabilita a řádné fungování státu. V historii naší země a v zahraničí se úřednické vlády formovaly s cílem

---

<sup>128</sup> LÉKO, Kristián. Úřednické vlády. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-38-0. s. 105

<sup>129</sup> srov. WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 110

stabilizovat situaci v určitém období, čímž měly za úkol přemostit období krize. Tento koncept tak vymezuje jejich stabilizační úlohu.

Zásadním prvkem je proto důvěra udělená Poslaneckou sněmovnou, což je krok nezbytný hlavně z důvodu, že pouze přes vyslovení důvěry je možné zajistit vládě potřebnou legitimitu.<sup>130</sup> Jinými slovy řečeno, osobně považují institut důvěry ve vztahu k meritu této diplomové práce za stěžejní, poněvadž legitimizuje vládu v očích veřejnosti a umožňuje jí efektivně plnit své úkoly a provádět politický program. Kabinet předsedy vlády může být formován jak z členů zastupujících parlamentní strany, tak i z jednotlivců, kteří nejsou přímo zapojeni do politické scény. Avšak praktické zkušenosti naznačují, že úspěšná vláda musí mít určitý odraz ve vítězných politických stranách, což dle P. Mlsny naznačuje, že přítomnost členů parlamentních stran v kabinetu je základním stavebním kamenem pro získání důvěry v Poslanecké sněmovně. Ústava ČR totiž nerozlišuje mezi vládou tvořenou politiky nebo odborníky a významnými osobnostmi a výslovně stanovuje, že každá vláda musí získat důvěru Poslanecké sněmovny, bez ohledu na složení jejích členů.<sup>131</sup>

Bez tohoto formálního aktu důvěry by vláda postrádala nejen politickou, ale i morální autoritu nezbytnou pro řízení státu a získávání podpory pro svá rozhodnutí jak uvnitř parlamentu, tak v širší společnosti. Tento institut má zásadní význam, neb každá vláda musí po svém jmenování dle dikce ústavy,<sup>132</sup> předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o důvěru.<sup>133</sup> Dle ústavy z roku 1920 měl prezident možnost ustavit vládu pro přechodné období, během něhož nebylo nutné, aby si vláda vyžádala zmíněnou důvěru. Prezident byl vybaven pravomocí „vyřešit danou krizi“ zcela novou vládou na určité období. Položme si otázku, zda je absence tohoto institutu v platné úpravě nedostatkem. Pokud přihlédnu k zavedení přímé volby prezidenta republiky, osobně se obávám, že by mohly vyvstat obavy z možného zneužití této pravomoci. Takový vývoj by představoval problém, neboť Česká republika je republikou parlamentní a tento aspekt potenciaální, ústavní

---

<sup>130</sup> srov. LÉKO, Kristián. Úřednické vlády. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-38-0. s. 105

<sup>131</sup> MLSNA, P. *Vláda v československém a českém ústavním systému*. Habilitační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2021. s. 177

<sup>132</sup> resp. dle čl. 68 odst. 3 Ústavy ČR, platí ústavní povinností každé vlády do třiceti dnů po svém jmenování předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o důvěru

<sup>133</sup> VNENK, Vladislav. Úřednické vlády a institut důvěry v ústavním systému České republiky a přihlédnutím k československé ústavní tradici. In: GERLOCH, A., KRZYŽANKOVA ŽÁK, K. (eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-749-8. s. 55-56

novely by mohl vést k narušení výše uvedeného parlamentního systému. V souvislosti těchto obav zastávám názor, že v rámci stávajících ústavních norem není zapotřebí zvažovat zavedení možnosti jmenování dočasné, překlenovací vlády, jak to předpokládala Ústava z roku 1920. Pro dokreslení této myšlenky předkládám skutečnost, kdy bývalý prezident M. Zeman v roce 2013 jmenoval vládu Jiřího Rusnoka. Tato „vláda odborníků“ měla být řešením tehdejší politické krize, resp. řešením demise Nečasova kabinetu.<sup>134</sup> Sestavením této vlády si prezident republiky sestavil prezidentský model, neboť tuto vládu u moci podporoval až do 29. ledna 2014.<sup>135</sup> Z hlediska ústavnosti si dovoluji tento akt M. Zemana nazvat „ústavním přečinem“, neboť v jeho případě se nejednalo o chybnou interpretaci Ústavy ČR, ale o úmyslnou a nekalou politickou hru, kterou se snažil obejít kogentní ustavení Ústavy ČR, což je v českém ústavním právu nežádoucí. Proto si dle výše uvedených argumentů nedovoluji označit vládu J. Rusnoka za úřednickou.

#### **4.2.1. Vládní krize v roce 1997 a její následné řešení vládou J. Tošovského**

V roce 1996 vedla složitá situace po volbách k vytvoření unikátního politického řešení, ve kterém hrál významnou roli prezident Václav Havel. Už v průběhu roku 1997 se vláda Václava Klause potýkala s vážnými problémy způsobenými potřebou úspor, ekonomickým poklesem, měnovou krizí a neúspěšnou snahou o vládní rekonstrukci. Konec roku 1997 odhalil zjevnou slabost Klausova kabinetu, který byl navíc rozpolcen vnitřními rozpory a čelil intenzivnímu tlaku veřejnosti. Rozhodujícím bodem se stal listopad 1997, kdy KDU-ČSL oznámila svůj odchod z vládní koalice a svár v ODS vedl k pádu vlády Václava Klause. Prezident Havel měl zásadní vliv na formování nového kabinetu, neb preferoval, aby se nová vláda skládala z odborníků, prezident zprvu pověřil J. Luxe, aby moderoval politická jednání o vytvoření nové vlády, což se ukázalo být složité, a dne 17. prosince 1997 byl nakonec do role premiéra jmenován guvernér centrální banky J. Tošovský.<sup>136</sup> Dne 2. ledna 1998 prezident Václav Havel ustanovil celou vládu pod vedením premiéra Josefa Tošovského. Byl to historicky první případ, kdy

---

<sup>134</sup> Ačkoliv byla tato vláda J. Rusnoka jmenována prezidentem republiky, předstoupila dne 7. srpna 2013 před Poslaneckou sněmovnu a požádala ji o důvěru. Pro návrh vyslovit důvěru tehdy hlasovalo 93 a proti 100 poslanců, a tedy této vládě důvěra Poslanecké sněmovny vyjádřena nebyla.

<sup>135</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 37

<sup>136</sup> LÉKO, Kristián. Úřednické vlády. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-38-0. s. 108

předseda vlády nebyl zvolen z řad lídra vítězné politické strany. Tento kabinet měl smíšený charakter, jelikož jeho složení zahrnovalo jak odborníky, tak i politické představitele.<sup>137</sup> Premiér Tošovský měl záměr aktivně formovat složení svého kabinetu, přičemž otevřeně deklaroval svůj úmysl nebrat v potaz zastoupení politických stran v Poslanecké sněmovně, což mu umožňovalo zachovat si svobodu v personálních rozhodnutích. Přes některé komplikace vláda získala důvěru parlamentu 28. ledna 1998, přičemž klíčovou roli hrálo dohodnutí na přijetí ústavního zákona, který umožnil předčasné volby skrze zkrácení volebního období.<sup>138</sup>

Navzdory zmíněným obtížím a okolnostem se osobně domnívám, že sestavení vlády Josefa Tošovského bylo legitimizováno dohodou politických stran, čímž představovalo akceptovatelný způsob řešení tehdejší krizové situace, i když se pohybovalo na mezi ústavních pravidel. Tento krok odrazil potřebu pragmatismu v čase politické nestability, čímž nám poskytuje pro účely této diplomové další možnou definici. Výsledná (úřednická) vláda tak v parlamentním systému představuje kompromis mezi politickými silami, který umožňuje překonat politický pat a může zemi poskytnout stabilizační mechanismus.

#### **4.2.2. Úřednická vláda J. Fischera a nález Ústavního soudu ze dne 10. 9.**

**2009**

Úřednická vláda pod vedením Jana Fischera, která působila v České republice od května 2009 do července 2010, byla ustavena v reakci na politickou krizi a pád předchozí vlády, resp. reakce na vyslovení nedůvěry druhé vládě Mirka Topolánka na jaře 2009.

Úřednická vláda byla výsledkem tehdejšího konsenzu ČSSD, ODS, KDU-ČSL a Strany zelených. Plně se ztotožňuji s názorem V. Vnenka, že: „*Vláda J. Fischera představuje vhodnou demonstraci použití neparlamentního předsedy vlády a úřednické vlády jako takové, neboť tato vláda J. Fischera představovala výsledek dohody dvou nejsilnějších parlamentních stran a vláda J. Fischera tak následně skutečně získala důvěru Poslanecké sněmovny*“.<sup>139</sup> Jmenování Jana

---

<sup>137</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška.; BUREŠOVÁ, Eva. Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení. Parlamentní institut – studie č. 1.177., říjen 2006, s. 4

<sup>138</sup> LÉKO, Kristián. Úřednické vlády. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-38-0. s. 109

<sup>139</sup> cit. VNENK, Vladislav. Úřednické vlády a institut důvěry v ústavním systému České republiky a přihlédnutím k československé ústavní tradici. In: GERLOCH, A., KRZYŽANKOVA ŽÁK, K.

Fischerova a sestavení jeho úřednické vlády ukázaly, že i vláda bez přímého parlamentního mandátu může efektivně spravovat zemi, pokud existuje politická vůle a dohoda mezi hlavními politickými stranami. Tento model poskytl stabilní vládní platformu v období, kdy byla země zasažena politickou nestabilitou, což dokazuje, že úřednické vlády mohou sloužit jako účinný mechanismus pro překlenutí politických krizí a zajištění kontinuity. Mezi další důvody, proč byl jmenován prezidentem právě tento kabinet, lze uvést i skutečnost, že opozice a především předseda ČSSD, J. Paroubek nedisponoval potřebnou většinou pro vyslovení nedůvěry vládě M. Topolánka.<sup>140</sup>

Tato vláda měla za úkol zajistit stabilní správu státu v období do příštích předčasných voleb, přičemž se zaměřila na řešení ekonomických a sociálních otázek země ve velmi turbulentním období. Fischerova úřednická vláda byla charakterizována svou technokratickou povahou a snažila se o nestranné a efektivní řízení státních záležitostí, což jí umožnilo získat podporu široké veřejnosti i politického spektra. K. Léko efektivně provedl srovnání mezi Janem Fischerem a předsedy úřednických vlád první republiky, dokonce zdůraznil, jak osobnost a přístup Fischera k řízení jeho technokratického kabinetu odrážejí charakteristické rysy vládních kabinetů doby první republiky, zejména těch, které vedl Jan Černý. Fischerova pozice statistika a významného státního úředníka jej předurčuje jako archetypálního úřednického premiéra. Svým prohlášením při převzetí úřadu, že se jeho vláda zaměří na „tvrdou práci“, Fischer navazuje na tradici a postoj svých prvorepublikových předchůdců.<sup>141</sup>

Ve velmi slavné „kauze Melčák“<sup>142</sup> Ústavní soud České republiky ve svém nálezu Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009 rozhodl o zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, a rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Tento krok byl odůvodněn nesouladem s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, jak jsou definovány v čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR. Soud zdůraznil, že ústavní zákon, který reguloval jedinečný případ a měl retroaktivní účinky, nerespektoval principy obecnosti a pravidelnosti volebních

---

(eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-749-8. s. 58

<sup>140</sup> LÉKO, Kristián. Úřednické vlády. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-38-0. s. 109-110

<sup>141</sup> Tamtéž. s. 110-111

<sup>142</sup> Kauza je takto pojmenována, neboť tato ústavní stížnost byla podána poslancem Ing. Milošem Melčákem, CSc.

období, což je v rozporu s principem právního státu a ochranou důvěry občanů v právo. Zároveň Ústavní soud upozornil, že jeho rozhodnutí neomezuje právo občanů na výkon volebního práva, ale pouze znamená, že Poslanecká sněmovna bude vykonávat svou funkci do konce svého řádného volebního období, pokud Parlament nepřijme jiné ústavně konformní řešení.<sup>143</sup> Ústavní soud v této věci dovodil, že se zmíněným ústavním zákonem zasahuje do materiálního ohniska Ústavy ČR.<sup>144</sup> Celkově takto představuje příklad, kdy Ústavní soud efektivně využil své pravomoci k ochraně základních principů demokratického právního státu a upevnil svou roli jako klíčového strážce ústavnosti a právní jistoty v České republice. Rozhodnutí také posloužilo jako připomenutí významu dodržování ústavních principů a ochrany práv občanů, což je fundamentem fungující demokracie.

#### **4.2.3. Úřednické vlády de lege ferenda**

Jak již bylo výše uvedeno, úřednické vlády „působí“ jako dočasná řešení v období politické nejistoty, a proto lze vést diskusi tím směrem, zda vůbec existuje potřeba zavést legislativní mantinely za účelem zajištění transparentního a efektivního výkonu moci. Bez pochyb by implementace takové ústavní novely představovala krok, který by v rámci stávající praxe českého ústavního práva vyžadoval značný časový úsek, pravděpodobně na několik let. Zmíněná představa by znamenala podstatný zásah do současných pravomocí prezidenta a základních principů vládnutí v Parlamentní demokracii, což by mohlo vést k významným změnám v politické struktuře a k obavám z možnosti zneužití vládní moci. Diskuse se spíše zaměřuje na potenciální ústavní novelu, která by upřesnila pravidla pro jmenování předsedy vlády, včetně definování specifických požadavků na kandidáty a vytvoření transparentního mechanismu pro jejich výběr ze strany prezidenta republiky. Úřednické vlády jsou často složeny z odborníků a profesionálů na dané oblasti. To umožňuje efektivní řízení státních záležitostí bez politického tlaku, neboť se tyto vlády zpravidla (jak je z názvu patrné) skládají z vysoce postavených státních úředníků (viz. Vláda J. Tošovského). Rovněž lze ve vztahu k této problematice hovořit o skutečnosti, že úřednické vlády nemají demokratickou legitimitu, neboť se neopírají o mandát vzešlý z demokratických voleb. To může

---

<sup>143</sup> srov. Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009 - Pl. ÚS 27/9

<sup>144</sup> čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR



snížit jejich morální závazek k veřejnosti, i přesto, že lze konstatovat, že takovéto vlády mají potenciál minimalizovat korupci, ale není to zaručeno. Je důležité, aby byly transparentní, odpovědné a podléhaly kontrolním mechanismům, aby se minimalizovalo riziko zneužití moci.<sup>145</sup>

Z právního hlediska je nezbytné vzít v úvahu potenciální politické spory a komplikace, které by mohly nastat v průběhu legislativního procesu při zvažování takové novely. Důležité je posoudit, zda by případná ústavní novela nebyla v rozporu s nedotknutelným jádrem ústavního pořádku. Což znamená, že změny podstatných náležitostí demokratického právního státu jsou nepřijatelné.<sup>146</sup> Pokud by taková novela měla přeci jen vzniknout, má osobní představa o této novele by brala zřetel na vybudování konsenzu mezi dominantními politickými stranami, namísto postavení, kterým v tomto ohledu disponoval prezident republiky dle Ústavy 1920. Tento přístup odůvodňuji faktem, že Česká republika je založena na parlamentarismu, nikoli na systému s převahou prezidentské moci.<sup>147</sup> To je dáno mimo jiné i tím, že vláda je podle české ústavního práva odpovědna parlamentu.<sup>148</sup> Současná právní úprava tak představuje jistý odklon od modelu Ústavy 1920. V rámci stávajícího legislativního rámce se s konceptem úřednických vlád setkáváme spíše vzácně. Toto odráží fakt, že naše Ústava je v případě potenciálních krizí adekvátně připravena. Z tohoto důvodu se domnívám, že začlenění úřednických vlád do ústavního rámce není pro současný právní systém České republiky potřebné, zatímco v jiných ústavních systémech by to mohlo být považováno za přínosné. Tato perspektiva Ústavy ČR zdůrazňuje odolnost a flexibilitu našeho ústavního systému v reakci na mimořádné situace, což minimalizuje potřebu pro ad hoc řešení ve formě úřednických vlád.

Pokud by novela zavedla pravomoc prezidenta republiky jmenovat dočasnou, resp. překlenovací vládu, musela by vyřešit ústavní otázku, zda každá (tj. i překlenovací) vláda má povinnost předstoupit do třiceti dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry. Z mého hlediska je dle současné právní úpravy institut důvěry natolik důležitý, že jej nelze takto obcházet. Tento krok je zásadní pro udržení demokratické legitimacy a odpovědnosti vlády. Jakákoli ústavní novela by měla být pečlivě zvážena s ohledem na její dopad

---

<sup>145</sup> I když úředníci nejsou politicky voleni, mohou stále čelit politickému tlaku od různých zájmových skupin, což může ovlivnit jejich rozhodování. (viz problematika lobbingu)

<sup>146</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 14, k tomu srov. Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009 - Pl. ÚS 27/9

<sup>147</sup> Tamtéž. s. 69

<sup>148</sup> Resp. Poslanecké sněmovně dle Čl. 68 odst. 1 Ústavy ČR

na demokratický proces a ústavní pořádek, aby se předešlo jakémukoli potenciálnímu zneužití moci. V závěru této úvahy de lege ferenda o potřebě vytvoření legislativních mantinelů je třeba zdůraznit, že jakékoli ústavní změny by měly být prováděny s ohledem na zachování demokratických principů a ochranu ústavního pořádku. Zavedení pravidel pro transparentní výběr a jmenování předsedy vlády by mělo být provedeno tak, aby nebyla narušena rovnováha moci mezi různými větvemi vlády a aby byla zajištěna odpovědnost vlády vůči veřejnosti. Dále je také důležité, aby byla úřednická vláda vnímána jako dočasný nástroj, který je používán pouze v nezbytných případech a nikoli jako standardní řešení politických patů. V tomto ohledu by měla být ústavní novela navržena tak, aby podporovala politický dialog a hledání konsensu, což by mohlo vést k snížení potřeby úřednických vlád v budoucnosti.

Merit této kvalifikační práce je nepochybně spojen s pravomocemi, které má prezident republiky v procesu formování vlády. Jak již bylo uvedeno výše, proces formování vlády v ČR je zahájen jmenováním předsedy vlády prezidentem republiky. Ačkoli ústava neuvádí přesná kritéria pro výběr předsedy vlády, očekává se, že prezident vybere osobu, která je schopna získat podporu většiny v Poslanecké sněmovně. Tato podpora je nezbytná pro zajištění stability vlády a její schopnosti prosazovat legislativní program. Tradičně je role předsedy vlády svěřena lídrovi politické strany, která získala nejvíce mandátů ve volbách do Poslanecké sněmovny. Tento zvyk odráží demokratický princip, že vláda by měla odrážet vůli voličů, jak je vyjádřena ve výsledcích voleb. Ústava ČR neklade explicitní lhůty na jmenování předsedy vlády, což umožňuje flexibilitu v politickém procesu. Tato flexibilita je důležitá, protože umožňuje prezidentovi a politickým stranám vést diskuse a vyjednávat o podmínkách podpory vlády. Přesto je důležité, aby byl proces formování vlády proveden efektivně a bez zbytečných zdržení, aby se zajistila kontinuita vládního řízení a správy státu.<sup>149</sup> V kontextu českého ústavního práva je tedy jmenování předsedy vlády klíčovým krokem, který odstartuje sestavování vládního kabinetu. Tento proces je nejen formalitou, ale také příležitostí pro politické strany k vyjednávání a formování koalic, které budou schopny efektivně vládnout ve svém volebním období. Pokud chceme omezit či předcházet situacím vedoucím k vytváření úřednických vlád, měla by se naše pozornost obrátit spíše k revizi procesu sestavování vlády. Tato ústavní novela by v ideálním scénáři měl brát

---

<sup>149</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9. s. 103

zřetel na rozložení sil v Poslanecké sněmovně.<sup>150</sup> Taková novela by mohla zahrnovat jasnější pravidla pro jmenování předsedy vlády a kabinetu, včetně potenciálních lhůt pro jejich sestavení. Mohla by také stanovit mechanismy, které by umožnily efektivnější a rychlejší formování vládních koalic. Důležitým aspektem je také zvážení role prezidenta v tomto procesu, aby byla zachována rovnováha mezi výkonnou a zákonodárnou mocí. Novela by měla zajistit, že proces sestavování vlády bude v souladu s vůlí voličů, jak je vyjádřena ve výsledcích voleb, a zároveň bude flexibilní dostatečně, aby umožnila adaptaci na měnící se politické klima.

---

<sup>150</sup> Srov. VNENK, Vladislav. Úřednické vlády a institut důvěry v ústavním systému České republiky a přihlédnutím k československé ústavní tradici. In: GERLOCH, A., KRZYŽANKOVA ŽÁK, K. (eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-749-8. s. 61

## Závěr

V závěru diplomové práce na téma úřednických vlád lze konstatovat, že úřednické vlády představují významný jev v politickém spektru, který nastává jako přímá reakce na politickou paralýzu a neschopnost dosáhnout konsensu mezi politickými stranami. Tyto vlády se vyznačují svou apolitičností a technokratickým přístupem, což je aspekt, který obvykle získává pozitivní vnímání veřejnosti. Tato pozitivní percepce veřejnosti však nesmí zastřít fakt, že existence úřednických vlád odhaluje hlubší problémy v politickém systému, jako jsou politická rozdělenost a neschopnost politických stran spolupracovat ve prospěch obecného blaha. Úřednické vlády se formují jako přímý výsledek politického patu, kdy politici nejsou schopni uzavřít kompromis ohledně tradičního řešení. Tento fenomén se obvykle objevuje v situacích, kde hlavní političtí aktéři považují za jedinou možnost vyhlásit předčasné volby. Úřednické vlády jsou často přijímány veřejností s kladným ohlasem, což může být důsledkem jejich apolitické povahy. Je však důležité si uvědomit, že existence úřednických vlád je nejen nezbytná, ale také klíčová, protože poskytují efektivní dohled nad těmi, kteří by jinak v kabinetu chyběli, a tím přispívají k obecnému pocitu spokojenosti veřejnosti.<sup>151</sup>

V kontextu této diplomové práce bylo také zdůrazněno, že úřednické vlády mohou hrát klíčovou roli v udržení kontinuity státní správy a zajištění, že nezbytné vládní funkce pokračují bez ohledu na politické neshody. Jedná se tedy nepochybně o téma velice komplexní.

Přesto je důležité, aby byly tyto vlády založeny konsenzu největších politických stran v zemi a nevznikala tak ústavní krize. Přestože úřednické vlády mohou být vnímány jako užitečné nástroje pro překlenutí politických patů, je zásadní, aby byly vytvářeny na základě širokého politického konsensu, aby nedošlo k vyvolání ústavní krize. Vzhledem k tomu, že v českém právním řádu se s těmito vládami setkáváme relativně vzácně, reflektuje to adekvátní připravenost ústavního rámce na možné krizové situace, což naznačuje, že systémová integrace úřednických vlád nemusí být nutná.

Tato práce tedy zdůrazňuje důležitost pochopení úřednických vlád nejen jako symptomatických projevů politických krizí, ale také jako potenciálně užitečných mechanismů zajišťujících stabilitu a kontinuitu veřejné správy. Dle

---

<sup>151</sup> LÉKO, Kristián. Úřednické vlády. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-38-0. s. 111

českého ústavního a politického systému je klíčové uvažovat o možnostech, jak posílit politickou kooperaci a snížit frekvenci situací, které vedou k potřebě úřednických vlád, přičemž se současně zachová flexibilita systému reagovat na mimořádné okolnosti. Výzkum a diskuse prezentované v této diplomové práci tak přispívají k hlubšímu porozumění dynamiky a důsledků formování úřednických vlád, což je téma s významnými implikacemi pro teorii i praxi politického řízení.

V kontextu úřednických vlád je také důležité zdůraznit, že jejich vznik a fungování může být vnímáno jako dvojsečná zbraň. Na jedné straně mohou přinést klid a objektivitu do zatíženého politického prostředí, na druhé straně však mohou být kritizovány za nedostatek demokratické legitimacy, jelikož nejsou přímo voleny občany. Je tedy zásadní, aby byly úřednické vlády využívány s opatrností a v souladu s demokratickými principy, aby nedošlo k poškození důvěry veřejnosti v politický systém. Dále je třeba si uvědomit, že úřednické vlády mohou být pouze dočasným řešením a neměly by být považovány za dlouhodobou náhradu za plně funkční a demokraticky zvolenou vládu. Jejich úloha by měla být omezena na překlenutí období do doby, než se politické strany dohodnou na stabilní vládě, která bude mít silný mandát od voličů.

V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že úřednické vlády by měly být transparentní a odpovědné veřejnosti. To zahrnuje pravidelné zveřejňování zpráv o své činnosti a rozhodnutích, aby bylo zajištěno, že i v době politické nejistoty zůstává vláda odpovědná a pod kontrolou občanů. Tímto způsobem mohou úřednické vlády přispět k udržení důvěry ve veřejné instituce a k posílení demokracie.

## **Resumé**

This thesis examines the concept and implications of caretaker governments within the framework of parliamentary democracy. Caretaker governments, temporary administrations appointed to govern in the interim period between the dissolution of parliament and the formation of a new government following elections, play a crucial role in ensuring the continuity of governance and the administration of state affairs during potentially tumultuous transition periods. This thesis delves into the conditions under which caretaker governments are formed, their powers and limitations, and their impact on the political landscape.

The thesis underscores the importance of clearly defined legal parameters for caretaker governments to prevent the abuse of power and ensure that these administrations operate within the bounds of neutrality and impartiality. It also considers the challenges caretaker governments face in performing their duties without overstepping their interim mandate, especially in times of crisis or significant policy decisions. Furthermore, the thesis discusses the impact of caretaker governments on the democratic process, including their role in facilitating fair and free elections and the potential implications for political stability and continuity in governance.

caretaker governments are a vital component of parliamentary democracies, ensuring governance continuity during transitional periods. However, their success and legitimacy hinge on a delicate balance between limited authority and the need to maintain state functions, all within a framework that respects democratic principles and the rule of law.

## Seznam použitých pramenů a literatury

- FILIP, J., SVATONĚ, J. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011.
- CHURÁŇ, Milan a kol. *Kdo byl kdo v našich dějinách ve 20. století II.*, Praha: nakladatelství Libri, 1998.
- KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016.
- KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016.
- KLIMEK, Antonín. *Boj o hrad I.*, Praha: Panevropa 1996.
- KOUDELKA, Z. *Prezident republiky*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2018
- LÉKO, Kristián. Úřednické vlády. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012.
- PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020.
- PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Část 1. Praha: Linde, 2001.
- PEROUTKA, F., *Budování státu*. Praha: Academia, 2003.
- SCHELLE, K. *Dějiny ústavního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016.
- SYLLOVÁ, Jindřiška.; BUREŠOVÁ, Eva. Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení. Parlamentní institut – studie č. 1.177., říjen 2006.
- VNENK, Vladislav. Úřednické vlády a institut důvěry v ústavním systému České republiky a přihlédnutím k československé ústavní tradici. In: GERLOCH, A., KRZYŽANKOVA ŽÁK, K. (eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018.
- VALEŠ, Lukáš. *Dějiny politických teorií*. 2., rozšířené, vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007.
- VOJÁČEK, L.; SCHELLE, K.; KNOLL, V. *České právní dějiny*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016.

- WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023.

**Zahraniční literatura:**

- HEGEL, G. W. F. *Základy filosofie práva*. Praha: Academia, 1992.
- MENZIES, Jennifer.; TIERNAN, Anne. *Caretaker Conventions in Australasia: minding the shop for government*. Australian national university: 2014.

**Habilitační práce:**

- MLSNA, P. *Vláda v československém a českém ústavním systému*. Habilitační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2021.

**Disertační práce:**

- JANSTOVÁ, Kateřina. *Prezident České republiky*. Disertační práce, vedoucí Pavlíček, Václav. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva, 2007.

**Judikatura:**

- Nález ústavního soudu Pl. ÚS 27/09 ze dne 10.09.2009