

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**  
**FAKULTA PRÁVNICKÁ**

Diplomová práce

**Úloha prezidenta při sestavování vlády v českém historickém vývoji**

**Plzeň 2016**

**Vladislav Vnenk**

## Prohlášení

**Prohlašuji, že jsem tuto kvalifikační práci s názvem "*Úloha prezidenta při sestavování vlády v českém historickém vývoji*" zpracoval zcela samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.**

Praha, březen 2016

.....

Vladislav Vnenk

## **Poděkování**

Tímto bych chtěl poděkovat vedoucí mé diplomové práce JUDr. Zuzaně Vostřové, Ph.D. za cenné rady a připomínky nejen při tvorbě této diplomové práce, ale i za její příkladné pedagogické a vědecké působení během celého mého studia, zejména co do podpory při mé účasti na Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ).

Dále mé obrovské díky patří JUDr. Monice Forejtové, Ph.D., vedoucí katedry ústavního a evropského práva, za její vždy maximálně vstřícný a neobyčejně přátelský přístup v době mého působení na této katedře jako pomocné vědecké a pedagogické síly a spoluřešitele grantu a rovněž za to, že mi poskytla nespočet cenných příležitostí k vědeckému působení v oboru ústavního práva.

Mé velké poděkování patří rovněž JUDr. Milanu Tomešovi zejména za to, že mě přivedl na akademickou dráhu a vzbudil ve mně zájem o hlubší studium ústavního práva při jím vedených hodinách státovědy a práv práva ústavního v prvním ročníku mého studia.

Nemůžu ovšem v žádném případě opomenout poděkování JUDr. Tomáši Pezlovi za jeho cenné připomínky, konzultace a vědecké působení na mou osobu při spoluřešení grantové práce.

Poděkování rovněž patří velkým dílem Mgr. Marii Klinerové a Mgr. Přemyslu Líbalovi za jejich obrovskou trpělivost při učení mě praktické aplikaci práva a formování právního myšlení a citu pro profesní etiku. Bez těchto dvou skvělých praktikujících právníků bych nikdy nemohl být tam, kde jsem. Zvláštní poděkování náleží také Ivě Samcové, vedoucí naší advokátní kanceláře.

Obrovské poděkování také patří mé rodině a mým přátelům/kolegům za nepopsatelně důležitou podporu během celého mého studia, zejména mé drahé Monice Vondrové, Jaroslavu Schierlovi, Lukáši Korenekovi, Pavle Buriánové, Tereze Kosařové, Barboře Kubičkové, Denise Vostárkové, Jiřímu Bálkovi.

## Seznam zkratk

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

## **OBSAH**

<b>Úvod</b> .....	1
<b>1. Obecná teorie prezidenství</b> .....	4
1.1 Úvod k historickému vývoji a pojetí dělby moci.....	4
1.2 Formy vlády.....	6
1.2.1 <i>Parlamentní model a úloha hlavy státu</i> .....	7
1.2.2 <i>Prezidentský systém</i> .....	10
1.2.3 <i>Poloprezidenstvý systém</i> .....	11
<b>2. Postavení a pravomoci prezidenta republiky při sestavování vlády v českém historickém vývoji</b> .....	13
2.1 Dobré tradice české státnosti - ideová, historická a právní východiska současné ústavní úpravy.....	13
2.2 Období počátku československé ústavnosti.....	17
2.2.1 <i>První ústavní návrhy</i> .....	17
2.2.2 <i>Prozatímní ústava</i> .....	18
2.3 Období vrcholu československé ústavnosti.....	21
2.3.1 <i>Právní předpisy upravující postavení prezidenta</i> .....	21
2.3.2 <i>Postavení a pravomoci prezidenta</i> .....	22
2.3.3 <i>Úloha prezidenta při sestavování vlády v poměrech Ústavy 1920</i> .....	25
2.3.3.1 <i>Obecně k právní úpravě</i> .....	25
2.3.3.2 <i>Prezident jmenuje vládu a její jednotlivé členy</i> .....	26
2.3.3.3 <i>Prezident republiky stanovuje počet ministrů</i> .....	29
2.4 <i>Stručné zhodnocení ústavního vývoje 1948 - 1992</i> .....	29
<b>3. Postavení a pravomoci prezidenta při sestavování vlády dle současné úpravy</b> .....	31
3.1 Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky.....	31
3.2 Pravomoci prezidenta republiky.....	35
3.3 Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky při výkonu funkce.....	38
3.3.1 <i>Obecně ke koncepci odpovědnosti prezidenta republiky</i> .....	38
3.3.2 <i>Připravovaná novela Ústavy a úvahy de lege ferenda</i> .....	40
3.4 Pravomoci prezidenta republiky při sestavování vlády.....	44
3.4.1 <i>Obecně k právní úpravě</i> .....	44
3.4.2 <i>Prezident republiky jmenuje předsedu vlády</i> .....	46
3.4.3 <i>Prezident republiky jmenuje ostatní členy vlády</i> .....	52
<b>4. Prezident a sestavování vlády de lege ferenda</b> .....	57
4.1 <i>Lhůta ke jmenování předsedy vlády</i> .....	57

4.2 Výběr osoby předsedy vlády.....	58
4.3 Ostatní členové vlády.....	60
<b>Závěr.....</b>	<b>62</b>
<b>Summary.....</b>	<b>65</b>
<b>Seznam použité literatury.....</b>	<b>66</b>

## ÚVOD

Prezident republiky je hlavou státu. Jako hlava státu je prezident republiky významným ústavním orgánem v každé jednotlivé republice, přičemž jeho úloha a postavení v ústavním systému jsou rozdílné vždy v závislosti na konkrétní ústavní zřízení. Prezident České republiky je jako ústavní orgán charakteristický velkou silou a autoritou prezidentského úřadu a to již od počátku vzniku samostatného Československa v roce 1918.<sup>1</sup> Silná autorita prezidentského úřadu pokračovala i přes rok 1918 až do současnosti. Pro svou kvalifikační práci jsem si vybral problematiku jedné z nejvýznamnějších oblastí pravomocí prezidenta republiky a to konkrétně pravomoci prezidenta republiky spočívající v jeho úloze při sestavování vlády a to v kontextu historického vývoje. Svou podstatou i dle názorů právní vědy se jedná o téma velmi kontroverzní, závažné, avšak také rozhodně velmi aktuální.

Cílem mé práce je tedy podrobná analýza a rozbor ústavního systému v intencích role prezidenta při sestavování vlády v českém historickém vývoji. Práce si neklade za cíl toliko postihnout všechny aspekty postavení a pravomoci prezidenta. Snahou je analyzovat úlohu a postavení prezidenta republiky při sestavování a jmenování vlády České republiky, nikoliv tedy při její dekonstrukci, uvést základní filosofická, historická, politologická ale zejména právní východiska, která nesporně přispějí k pochopení jeho úlohy v rámci tradice naší státnosti a ústavnosti, neboť jsem přesvědčen, v návaznosti na text Preambule, že tradicionalismus české ústavnosti je východiskem a paralelou k ústavnosti současné. Rozbor předchozích úprav našeho ústavního systému je tedy rozhodně potřebný a nutný, neboť mnoho jevů, zejména v rámci První republiky, poskytuje určitá kritéria s nimiž dochází k hodnocení podobných jevů i právních úprav v současnosti. Při rozboru současného ústavního systému také budu věnovat pozornost problematice odpovědnosti prezidenta republiky právě při sestavování vlády, zejména tedy v oblasti jeho odpovědnosti ústavněprávní, která v širším smyslu fakticky stanovuje hranice diskrece prezidenta republiky.

---

<sup>1</sup> Příkladem síly prezidentského úřadu může být situace kolem tzv. Ústavy 9. května, kterou odmítl prezident E. Beneš. Bez jeho podpisu se vláda neodvážila vyhlásit a proto byla vyhlášena až po abdikaci E. Beneše, kdy se stal prezidentem K. Gottwald. K tomu srov. KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 11 - 14.

Při zejména historicko-genetickém výkladu tradic naší ústavnosti neopomenou první návrhy ústav z let 1917–1918 a tzv. druhé ústavní provizorium (jinak známé jako Prozatímní ústava), které jsou v hodnocení českého ústavního vývoje opomíjeny či zmíněny jen na okraj, protože existují ve stínu téměř „mýtické“ Ústavy z roku 1920. Co ovšem zmíním pouze částečně, je úprava postavení prezidenta a jeho role v sestavování vlády v totalitním období naší republiky. Z hlediska výkladu českého demokratického ústavního vývoje, pokud jde o úpravy i ústavní praxi, na kterou lze a musí se navazovat, tuto kontinuitu pro kritéria hodnocení dnešní úpravy totalitní éra rozhodně neposkytuje. Objektivnímu výsledku se chci dobrat používaje ustálených výkladových pravidel při interpretaci Ústavy, zejména s využitím slovního (resp. gramatického), systémového, teleologického a historicko-genetického výkladu s přihlédnutím k metodě formální logické analýzy.

Pro tuto práci jsem shromáždil poměrně solidní množství literatury, převážně monografické, komentářové a sborníkového typu. Časopiseckých článků jsem shromáždil množství menší, neboť jich mnoho o předmětném tématu napsáno nebylo, převážně jsem tyto statě zaznamenal v odborných sbornících.

Svou kvalifikační práci nejprve započnu úvodem o úloze a smyslu ústavního orgánu prezidenta republiky. Poté budou následovat dvě sěžejní kapitoly, jejich předmětem bude úloha prezidenta při sestavování vlády dle předchozích ústavních úprav a dle úpravy současné. V poslední kapitole mé kvalifikační práce bych rád představil své představy právní úpravy *de lege ferenda* za pomoci aplikace poznatků vysvětlených v předchozích na sebe navazujících dílčích kapitolách.

Ke zpracování této problematiky na úrovni kvalifikační práce mě vedl dlouhodobý zájem o ústavní právo jako takové, zejména však mé akademické a vědecké působení jako pomocného vědeckého pracovníka Katedry ústavního a evropského práva Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni. Tato předkládaná kvalifikační práce přímo navazuje a vychází z mých dvou publikovaných článků v odborném právním časopise Právní rozhledy nakladatelství C. H. Beck.<sup>2</sup> V přípravě je i text třetí zabývající se problematikou jmenování předsedy vlády v intencích připravované novely Ústavy, nicméně ke

---

<sup>2</sup> VNENK, Vladislav. Rozbor pravomoci prezidenta ke jmenování ostatních členů vlády metodou historického výkladu. *Právní rozhledy*, 2015, č. 1/2015, s. 29 - 32.

VNENK, Vladislav. Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky z hlediska připravované novely Ústavy. *Právní rozhledy*, 2015, č. 21/2015, s. 744 - 745.



dni odevzdání této práce nebyl publikován. Dále se má práce opírá o účast ve Studentské odborné a vědecké činnosti v akademických letech 2013/2014 a 2014/2015, kde jsem obhajoval práce týkající se tématu mé kvalifikační práce a které jako takové byly částečně publikovány v již zmíněných Právních rozhledech. Velké díky tedy patří mé vedoucí práce, člence katedry, JUDr. Zuzaně Vostré, Ph.D., které mě, mimo kvalifikační práci, touto soutěží provázela a která mě při společných konzultacích o ústavněprávních otázkách v právním myšlení a chápání posunula o notný kus kupředu.

# 1. OBECNÁ TEORIE PREZIDENTSTVÍ

## 1.1 Úvod k historickému vývoji a modernímu pojetí dělby moci

Ve své kvalifikační bych nerad práci následoval neblahý trend dlouhých, často i zbytečných, pasáží týkajících se historického vývoje každého daného institutu, budu se pouze toliko soustředit na nutný obecný úvod tak, aby alespoň v základních rysech pomohl ke správnému uchopení tématu mé práce a také, abych byl schopen přidat k těmto faktům vlastní názor či případná doplnění, aby se tedy nejednalo jen o určité zkratkovité „zápisky z četby“.

V historickém kontextu, který je rovněž považován za základní ideové zdroje teorie dělby moci,<sup>3</sup> vývoje všeobecné státovědy ve vztahu k pojetí dělby moci můžeme nalézt jisté zárodky této zásadní konstitucionální teorie již v učení Aristotelově, který sice ve svém pojednání neuvažoval o klasické dělbě moci tak, jak ji moderní státovědě chápeme dnes, nýbrž ji identifikoval z hlediska dělby funkcí v politickém společenství.<sup>4</sup> Přesto však moderní všeobecná státověda považuje tuto první teorii dělby moci, kdy *Aristoteles* identifikoval v každém státním zřízení složku správní, poradní a soudní, za zásadní počátek a také ideové východisko v moderních státoprávních teoriích.<sup>5</sup> Z hlediska historického vývoje je Aristotelovo učení následováno učením *J. Locka*<sup>6</sup> a *Ch. L. de Montesquie*. Druhý jmenovaný, tedy *Ch. L. de Montesquie*, ustálil ve svém díle klasickou tripartici dělby moci, ze které dnes vycházejí všechny moderní formy vlády, tedy moc zákonodárnou, výkonnou a moc soudní. Podle J. Kysely se právě z učení *Ch. L. de Montesquie*<sup>7</sup> vytvořila klasická dělba moci se zřetelem ke každému ze základních systémů - tedy systému prezidentského a systému parlamentního. Prezidentský systém, který byl rozpracován zejména americkými federalisty, se vyznačuje striktní dělbou moci a tedy zásadní oddělení každé z mocí (prototypem je ústavní systém USA), kdežto parlamentní systém vychází z modelu pružné dělby moci, které se ovlivňují a sebou vzájemně prostupují.<sup>8</sup> Příkladem tohoto typu systému dělby moci je ústavní systém České republiky

<sup>3</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 391.

<sup>4</sup> KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou - Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 281.

<sup>5</sup> WEYR, František. *Teorie práva*. Praha: Orbis, 1936, s. 237 a násled.

<sup>6</sup> Podrobněji srov. LOCKE, John. *Druhé pojednání o vládě*. Praha: Svoboda, 1992.

<sup>7</sup> Srov. MONTESQUIEU, Charles. *O duchu zákonů*. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2003.

<sup>8</sup> KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou - Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 281 - 283.

a to v souladu se zejména čl. 2, odst. 1 Ústavy a použitím argumentu *a rubrica* také jednotlivá pojmenování každé z mocí vždy ve zvláštní hlavě Ústavy. Výše uvedené bych mohl shrnout tak, že teorie dělby moci jako taková představuje zásadu, že ani jedna ze složek státu (státních orgánů) nemůže získat oproti druhé dominantní postavení, což by mělo za následek i neexistenci systému brzd a protiváh.

Moderní dělbu moci můžeme chápat v několika rovinách. První možné hledisko doktrinálního rozdělení dělby moci, je rozdělení na dělbu moci ve *formálním a materiálním smyslu*.<sup>9</sup> Ve formálním smyslu se dělba moci chápe s ohledem na formu právních aktů, nikoliv dle jejich obsahu. Příkladem může být ústavní zákon, nálezy ústavních soudů, správní rozhodnutí nebo dekrety prezidenta republiky. Každý z těchto právních aktů chápe formální pojetí dělby moci jako projev (výraz) jedné z konkrétních mocí. Kupříkladu ústavní zákon je projevem zákonodárné (ústavodárné) pravomoci, ačkoliv by z se z hlediska obsahového mohl dotýkat moci výkonné, soudní rozhodnutí je projevem moci soudní atp. Materiální pojetí moderní státovědné teorie dělby moci je postavena na odlišném principu. Materiální pojetí chápe dělbu moci s ohledem na právní akty z hlediska obsahového. Vychází-li tedy z jejich obsahu určité normativně stanovené pravidlo chování, jedná se o moc zákonodárnou. V případě, že je obsahem právního aktu řešení sporu, případně rozhodnutí o vině a trestu, jedná se o moc soudní.

Dalším možným teoretickým přístupem je dělba moci v subjektivním a právním smyslu. V *subjektivním smyslu* je dělba moci ve vztahu k právním aktům chápána ve smyslu orgánů, které předmětné právní akty vydávají. Bude-li tedy určitý právní akt vydávat vláda, bude se jednat o projev moci výkonné. Pokud se bude jednat o akt vydaný soudy, můžeme jej považovat za moc soudní. V *právním smyslu* dané právní akty klasifikujeme z hlediska jejich právních následků i z hlediska možných derogačních účinků vůči ostatním právním aktům.

S třetím typologickým přístupem k rozdělení dělby moci, jsou úvahy o dělbě moci z hlediska *horizontálního a vertikálního*.<sup>10</sup> Horizontální dělba moci je dělba moci z hlediska uspořádání nejvyšších státních orgánů - tedy klasická oddělenost moci zákonodárné, výkonné a soudní. Čistý horizontální systém dělby

---

<sup>9</sup> FILIP, Jan; SVATONĚ, Jan. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 125 - 126.

<sup>10</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 391 - 394.

moci je obvykle ve státovédné teorii spojován s existencí prezidentské republiky. Vertikální pojetí dělby moci spočívá v decentralizaci státní moci a jejím typickým projevem je právo na samosprávu.

Shrneme-li veškeré státovédné koncepce dělby moci, můžeme klasifikovat jednotlivé složky moci v daném státě podle několika základních kritérií. Zákonodárná moc by se dala klasifikovat zejména pojmy zákona a vázanosti na zákon, přičemž její role zákonodárná hraje nezastupitelnou roli v právně-normativních řešení otázek stability a legitimizace ze strany parlamentu i hlavy státu. Výkonná moc je charakteristická svou nadřazeností a vrchnostenským postavením jejich orgánů vůči nepodřízeným adresátům, prováděním zákonů, tvorbou vnitrostátní a zahraniční politiky státu, diskrečním uvážením a řešením otázek obrany státu. Výkonná moc bývá také často vázána na moc zákonodárnou, která ji propůjčuje dočasně demokratickou a vládní legitimitu, přičemž velmi trefně tuto moc charakterizoval J. Blondel jako nervové centrum procesu vládnutí.<sup>11</sup> Soudní moc je charakteristická svým nezávislým a nestranným postavením, možností závazného řešení sporů a otázek viny a trestu.<sup>12</sup> Historicky doznávala soudní moc největší proměny. To bylo mimo jiné dáno tím, že byla soudní moc považována za tu "nejméně nebezpečnou".<sup>13</sup> Příčinou obecného uznání vysoké míry důležitosti této složky státní moci bylo zejména přiznání vyšší míry kreativity v procesu aplikace práva, možnosti kontroly ústavnosti a precedenčních účinků soudních rozhodnutí.

## **1.2. Formy vlády**

K. Klíma ve své monografii státovédy obecný výklad k formám vlády začíná tak, že se státovédné vymezení jednotlivých forem vlád tradičně považuje za právně-politologický institut. Na rozdíl od předchozí podkapitoly, kde jsem se věnoval historickému vývoji pojetí dělby moci a následnému modernímu vymezení, je tato dílčí podkapitola v této práci mnohem účelnější, proto ji budu věnovat širší pozornost a to z důvodu toho, že vymezení a typologie formy vlády je vždy spojována v ústavním postavením hlavy státu.<sup>14</sup> Dle mého názoru je

---

<sup>11</sup> BLONDEL, Jean. *Comparing political systems*. Preager: 1972, s.117 a násled.

<sup>12</sup> FILIP, Jan; SVATONĚ, Jan. *Státovéda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 122 - 127.

<sup>13</sup> KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou - Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 297.

<sup>14</sup> KLÍMA, Karel a kol. *Státovéda*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 182.

vhodné k tomu doplnit, že je nutno vždy při vymezení typových znaků daného ústavního zřízení přihlídnout k povaze pravomocí dané hlavy státu a také z hlediska jeho vztahů s ostatními ústavními orgány.<sup>15</sup> Vymezení jednotlivých definičních znaků parlamentního a prezidentského systému bude pro tuto práci důležité z hlediska jejich pozdější aplikace na ústavní systém České republiky a postavení prezidenta republiky, zejména co do možností prezidenta republiky uplatňovat svoji diskreci při výkonu svých pravomocí.

Obecná moderní státověda doktrinálně vymezuje 3 základní typy forem vlády s ohledem na postavení hlavy státu v ní a to konkrétně model parlamentní, prezidentský a poloprezidentský. Státovědné vymezení jednotlivých forem vlády je však úkol poměrně obtížný, neboť zejména parlamentní systémy vlády jsou natolik různé, že v souhrnu v podstatě nenalezneme žádný klasický prototyp parlamentního systému a to na rozdíl od například systému prezidentského, který svůj prototyp nachází v ústavním systému USA. Ten se často vymezuje negativním způsobem, který se vyznačuje stanovením a deskripcí odchylek od systému parlamentního.

### **1.2.1 Parlamentní model a úloha hlavy státu**

Parlamentní forma vlády, ať již v modelu parlamentní monarchie nebo parlamentní republiky, patří k nejrozšířenějším formám vlády vůbec.<sup>16</sup> Parlamentarismus a parlamentní forma vlády je charakteristická postulátem demokratického principu vlády většiny, existence širokého a garantovaného volebního práva (aktivního i pasivního) a principem svobodných voleb vůbec.<sup>17</sup> J. Wintr považuje dnešní formu parlamentarismu, kdy parlamenty mají ze všech ostatních státních orgánů nejvyšší míru demokratické legitimacy, za klasickou podobu demokratického zřízení a demokracie jako takové.<sup>18</sup>

Jak jsem předestřel výše, nelze nalézt určitý jednotný model parlamentního způsobu vlády a ústavního systému, který by byl typickým jejím představitelem. Klasická všeobecná státověda rozlišuje tři základní typy parlamentárního ústavního systému. Jedná se o stranicky kontrolovaný

---

<sup>15</sup> K tomu srov. KREJČÍ, Jaroslav. *Problematika postavení hlavy státu v demokracii*. Praha: Moderní stát, Právnické knihkupectví a nakladatelství, 1935.

<sup>16</sup> FILIP, Jan; SVATONĚ, Jan. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 208.

<sup>17</sup> Tamtéž, s. 208 - 209.

<sup>18</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 50.

parlamentarismus, premiérský systém parlamentarismu a vládu zákonodárných sborů.<sup>19</sup>

Základní podstatou parlamentní formy vlády je způsob konstituování vlády a její politická odpovědnost. V této formě vlády panuje princip parlamentní většiny, která vládě vyslovuje důvěru. Její členy, i samotného předsedu, jmenuje hlava státu (prezident republiky nebo případně i monarcha), výjimkou z této koncepce je ústavní systém Belgie, kdy se králem jmenované vládě presumuje důvěra parlamentu a jedinou možností je vyslovení nedůvěry.<sup>20</sup> Klíčovým institutem je tedy konstrukce politické odpovědné vlády parlamentu, nejčastěji jeho dolní komoře.<sup>21</sup> Důvěra se vyslovuje při jednání dané komory hlasováním, přičemž tuto důvěru si musí vláda stabilně udržovat po celé její funkční období. Tento model však samozřejmě funguje i opačně a to tak, že se může daná komora parlamentu usnést, že vládě vyslovuje nedůvěru což ve svém důsledku znamená, že vlády ztrácí parlamentní legitimitu a musí být v co nejbližší době nahrazena vládou novou, která se musí o důvěru parlamentu znovu ucházet.

Politická odpovědnost, případně nazývaná přesněji též jako ústavněpolitická odpovědnost,<sup>22</sup> vyjadřuje právo parlamentu vyslovit vládě tzv. nedůvěru. S vyslovením nedůvěry je automaticky spojena povinnost vlády podat demisi. V parlamentním prostředí můžeme institut vyslovení nedůvěry nalézt v modelu konstruktivního vyslovení nedůvěry a destruktivního vyslovení nedůvěry vládě parlamentem.<sup>23</sup> Na destruktivním modelu vyslovení nedůvěry vládě je postaven ústavní systém České republiky, kdy podle čl. 72, odst. 1 Ústavy může Poslanecká sněmovna vyslovit vládě nedůvěru. Česká republika však samozřejmě není jediným představitelem tohoto přístupu, stejný model destruktivního vyslovení nedůvěry vládě má zakotvena Ústava Italské nebo Portugalské republiky.<sup>24</sup> Konstruktivní přístup k vyslovení nedůvěry vládě

---

<sup>19</sup> Podrobněji srov. SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011, s. 110 - 112.

<sup>20</sup> Srov. čl. 63 a 65 Ústavy Belgie.

<sup>21</sup> Výjimkou je v evropském prostředí například Itálie, kdy musí mít vláda důvěru obou komor současně.

<sup>22</sup> V tomto případě tedy záleží na pojetí koncepce odpovědnosti. Já se přikláním k pojetí ústavněpolitické formy odpovědnosti v případě institut vyslovení nedůvěry vládě parlamentem. Tuto typologii jsem podrobněji vysvětlil ve svém článku srov. VNENK, Vladislav. Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky z hlediska připravované novely Ústavy. *Právní rozhledy*, 2015, č. 21/2015.

<sup>23</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 378 - 380.

<sup>24</sup> Srov. čl. 94 Ústavy Italské republiky, čl. 196 a 197 Portugalské republiky. Tento model je dále doplněn o možnost vyslovení pouze jednotlivým členům vlády, což má zakotven například dánský

parlamentem má ve svém ústavním systému zakotvena například Spolková republika Německo.<sup>25</sup> Konstruktivní přístup spočívá v tom, že parlament může vyslovit vládě nedůvěru pouze za splnění podmínky, že parlament současně zvolí nástupce.

Rozhodující úlohu v parlamentní formě vlády má právě hlava státu. Funkce hlavy státu není často spjata pouze s určitým jejím reprezentativním pojetím, ale z ústavy častou plynou poměrně zásadní systémová oprávnění a pravomoci. Jedná se zejména o pravomoci související s činností parlamentů (svolávání zasedání, přerušování zasedání, neomezená možnost udělení slova na jeho schůzi, rozpuštění), dále také pravomoci související s legislativním procesem (pravomoci veta, možnost zahájení řízení o přezkumu právní normy v souvislosti s jeho souladem s ústavou), může se také jednat o fenomén samostatné legislativní pravomoci (dekretální pravomoc), pravomoci v souvislosti s kreací jiných ústavních orgánů (jmenování členů centrální banky, soudců obecných nebo i ústavních soudů), pravomoci související s ingerencí v moci soudní (široké právo milosti - individuální i obecné),<sup>26</sup> dále bych typologii K. Klímy doplnil o pravomoci související se zahraniční politikou (sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv) a o jeho úlohu reprezentační (jmenování vysokoškolských profesorů či udělování státních vyznamenání).

Pro tuto práci je velmi důležité zmínit se v obecné doktrinní rovině o konceptu dualismu výkonné moci, který byl v našem právním prostředí typický pro ústavní poměry založené Ústavou 1920 a byl východiskem ústavní úpravy současné dle ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky.<sup>27</sup> Jedná se o institucionální znak parlamentarismu spočívající v dualismu osoby hlavy státu (prezidenta republiky) a předsedy vlády. Úloha hlavy státu je spíše symbolická a moderační,<sup>28</sup> proto by měl do parlamentního systému a ústavních poměrů zasahovat jen ve zcela výjimečných případech, zejména v souvislosti s řešením jinak neřešitelných sporů. Model kooperace mezi předsedou vlády, případně vládou jako takovou, je dále doplněn několika vzájemnými pravomocemi, zejména konceptem kontrasignace aktů prezidenta republiky

---

ústavní systém. Podrobněji srov. HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovédy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 378 - 379.

<sup>25</sup> Srov. čl. 67, odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo, který je trefně doktrinní označován jako *misstrauensvotum*.

<sup>26</sup> KLÍMA, Karel a kol. *Státovéda*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 192 - 194.

<sup>27</sup> Podrobněji a příkladně v kapitole 2. a 3. této kvalifikační práce.

<sup>28</sup> Tedy prezident republiky jako *pouvoir modérateur*.

předsedou vlády nebo jím pověřeného člena, který svým podpisem bude garantovat podporu vlády k tomuto aktu i symbol převzetí zásadně politické odpovědnosti vlády za tento akt před parlamentem. Prezident naproti tomu plní funkci určitého negativního zákonodárce, neboť ve většině parlamentních modelů vlády disponuje právem veta, díky kterému může vracet parlamentu přijaté, i vládní, zákony, ke kterým může případně připojit i své připomínky.<sup>29</sup> Nutno však dodat, že ústavní systémy většinou počítají s možností překonání tohoto prezidentova veta v rámci výkonu zákonodárné moci, hovoří se tak o právu suspenzivního veta.

### 1.2.2 Prezidentský systém

G. Sartori pro prezidentský systém vymezuje 4 základní kritéria, která jsou typická pro tento systém vlády. Prvním definujícím kritériem pro prezidentský systém je způsob přímé volby hlavy státu všelidovým hlasováním,<sup>30</sup> případně jak zdůrazňuje Z. Koudelka, tzv. nepřímou volbou skrze volitele.<sup>31</sup> Samozřejmě, že již při znalosti pouze například českého ústavního systému<sup>32</sup> lze snadno namítnout, že toto kritérium samo o sobě izolovaně není kritériem stěžejním, neboť i zcela parlamentní systémy mají ve svých ústavních systémech tuto přímou volbu zakotvenu.<sup>33</sup> Druhým vymezujícím kritériem je, že v prezidentských systémech existence vlády není závislá na hlasování zákonodárného sboru, není tedy pro prezidentský systém typické, že vláda se musí v celém svém funkčním období opírat o důvěru parlamentu. Tento proces je zcela ponechán v rukou prezidenta, který si vládu sestavuje zcela dle svého racionálního uvažování. Třetí definiční kritérium je dle Sartoriho úzce spojeno s kritériem druhým, tedy dle tohoto kritéria, prezident stojí v čele své vlády anebo ji jinak obdobně řídí. Ke čtvrtému definičnímu kritériu přistupuje Sartori velmi opatrně a zmiňuje se o něm v poznámkách pod čarou. Toto poslední definiční kritérium vyjadřuje

<sup>29</sup> FILIP, Jan; SVATONĚ, Jan. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 209 - 213.

<sup>30</sup> SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011, s. 128 - 133.

<sup>31</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 38 - 39. Zdeněk Koudelka v předmětné monografii zdůrazňuje, že je všeobecným omylem, že je prezident v USA volen přímou volbou občanů. Charakterizuje systém volby tak, že se jedná o nepřímou volbou skrze volitele. Neznamená to však, že tím naplňuje znak parlamentarismu, neboť sice není volen v rámci všelidového hlasování, ale ani není volen parlamentem.

<sup>32</sup> Změna byla v českém ústavním systému provedena ústavním zákonem č. 71/2012 Sb., s účinností k 1. říjnu 2012. První přímá volba se dle této ústavní úpravy konala v lednu 2013.

<sup>33</sup> Kromě České republiky má přímou volbu též zakotveno Slovensko nebo Rakousko.



zákonodárnou pravomoc prezidenta republiky. Sartori však k tomuto poslednímu definičnímu kritériu dodává, že jej uvádí jen pro doktrinální přesnost, neboť je v zásadě obsaženo v prvních třech kritériích.

Ačkoliv by se mohlo na první pohled zdát, že prezidentská a parlamentní forma vláda nemá příliš mnoho společného, opak je pravdou. Ve skutečnosti bychom mohli nalézt několik společných znaků, které budou typické jak pro parlamentní, tak pro prezidentskou formu vlády. Výčet bych začal znakem, který je velmi aktuální pro české ústavní zřízení, a to přímou volbou hlavy státu. Přímá volba hlavy státu, zejména tedy prezidenta republiky, je jedním ze základních definičních znaků prezidentské systému, který má v této otázce dlouho tradici a velmi dlouho se tímto definičním znakem od parlamentního systému odlišoval. Nicméně je v současné době velkým trendem posilování účasti občanů na politice a tak přímá volba hlavy státu je nyní vhodná a použitelná i v parlamentním systému vlády.<sup>34</sup>

V obou ústavních systémech mají klíčové postavení parlamenty, které jsou projevem zákonodárné moci, jež jsou vždy modifikovány v rámci daného ústavního systému. Funguje-li čistý parlamentarismus, nemá zásadně hlava státu zákonodárnou pravomoc, na rozdíl tedy od formy prezidentské, kdy prezident normotvornou působnost zpravidla samozřejmě má.<sup>35</sup>

V zásadě totožné postavení má v obou systémech moc soudní, pokud jde o postavení a pravomoci, přičemž rozdíly můžeme nalézt pouze v organizační struktuře.

### **1.2.3 Poloprezidentský systém**

Alternativním modelem k parlamentnímu a prezidentskému systému vlády je systém tzv. poloprezidentský. M. Kubát definuje poloprezidentský systém jako určitý systém dvouhlavé exekutivy, ve kterém obě její složky - tj. prezident a vláda, reálně vládnou. Prezident vedle své funkce hlavy státu je rovněž držitelem výkonné moc, o kterou se však musí dělit s premiérem. V. Pavlíček dokonce poloprezidentský poloprezidentským systémem nenazývá a spíše

---

<sup>34</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 209.

<sup>35</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 108 - 109.

se přiklání k pojmu parlamentně prezidentského systému.<sup>36</sup> Historické příčiny parlamentně prezidentského systému V. Pavlíček shledává historicky v období po druhé světové válce, kdy existovala snaha překonávat tendence k labilitě vlády v parlamentních systémech v podmínkách pluralitních politických systémech. Klasickým příkladem parlamentně prezidentského systému je příklad dnes platné francouzské ústavy, tedy francouzského ústavního systému vůbec. Dalším příkladem může být příklad ústavního systému Ruské federace.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 110.

<sup>37</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 110 - 113.

## **2. POSTAVENÍ A PRAVOMOCI PREZIDENTA PŘI SESTAVOVÁNÍ VLÁDY V ČESKÉM HISTORICKÉM VÝVOJI**

### **2.1 Dobré tradice české státnosti - ideová, historická a právní východiska současné ústavní úpravy**

Je nesporné, že hlavním ideovým zdrojem současné ústavní úpravy v rámci ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (je zejména ústavní listina Československé republiky z roku.<sup>38</sup> Konec konců jednalo se již o jednu z prvních zásadních tezí komise předsednictva ČNR pro přípravu Ústavy České republiky stanovených v jejím úplně prvním usnesení, tedy že „v zájmu kontinuity československého a českého státu by měla nová Ústava vycházet z těch principů, z nichž vycházela ústavní listina Československé republiky z 29. 2. 1920, které se osvědčily.“

Ústava 1920 zaujímá v ústavní historii České republiky zcela mimořádné postavení, ačkoliv šlo o ústavu zásadně rigidní s mnoha bílými místy.<sup>39</sup> Ústava 1920 jako taková byla však první celkovou a úplnou ústavní úpravou v období mezi světovými válkami a navzdory jejím mnohým nedostatkům je považována za vrchol československé ústavnosti a „nejctihodnější ústavu v československé historii vůbec.“<sup>40</sup> K tradicím české státnosti a k návaznosti na ústavní řád Československa v právních poměrech Ústavy 1920 se hrdě hlásí i současná Ústava a to konkrétně ve své *Preambuli*. Ačkoliv se jedná o určitou uvozovací formuli, je Preambule součástí Ústavy, přičemž její význam samozřejmě netkví ve formulaci konkrétních ustanovení, zakotvení práv nebo povinností či zakotvení ústavních orgánů, nýbrž v uvození samotného textu Ústavy a nastínění východisek, v rámci kterých má být vykládána.<sup>41</sup> Text Preambule nemá tedy účinky normativní, nezakládá ani nemůže svou podstatou zakládat konkrétní právní vztahy, ale jedná se o velmi významný interpretační a aplikační pokyn, který je nutné užít na celý ústavní pořádek, neboť Česká republika je zemí

<sup>38</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl*, Praha: Linde a.s., 2008, str. 53.

<sup>39</sup> Jako příklad bych mohl uvést pojetí jmenovacích a propouštěcích dekretů prezidenta republiky, kterými právně prováděl navenek svou pravomoc jmenování a propouštění členů vlády a které ve svém pojetí podléhalo kontrasignaci a neřešilo situaci, kdy by premiér nebo pověřený člen vlády kontrasignovat odmítl. Podrobněji níže.

<sup>40</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 2. aktualizované vydání*. Praha: Leges, 2015, s. 72.

<sup>41</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIP, Jan; MOLEK, Pavel; PODHRÁZKÝ, Milan; SUCHÁNEK, Radovan; ŠIMÍČEK, Vojtěch; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 21 - 22.

s ústavou polylegální, tedy že Ústavu ve formálním smyslu v souladu s čl. 112 Ústavy tvoří celý její takzvaný ústavní pořádek.<sup>42</sup>

V důvodové zprávě k Preambuli Ústavy je stanoveno, že „*se navazuje na tradice, jejichž kořeny jsou v období první republiky.*“ To bylo převzato a přeneseno do samotného textu Preambule, kde se nová ústavní úprava přihlásila k tomu, že v časech obnovy samostatného státu bude věrna všem dobrým tradicím československé státnosti. Toto prohlášení je tedy mimořádně silným ideovým a interpretačním východiskem stanovujícím, že se nelze při výkladu a aplikaci ústavního textu obejít bez komparace a bez přihlídnutí k dávným tradicím československé státnosti, zejména k ústavním poměrům, které zakládala Ústava 1920.

Přestože je Ústava 1920 takto velmi silným ideovým a právním východiskem, nelze se bez výhrad přihlásit ke všem názorům právní vědy z doby její účinnosti, ani k související judikatuře. To je způsobeno odlišným postojem i odlišným zakotvením některých institutů a ústavních orgánů nové ústavní úpravy v rámci dnešní Ústavy a Ústavy 1920. Typickým příkladem takového rozdílného pohledu je i institut prezidenta republiky, jako zásadního ústavního orgánu. Prezident republiky dle dnešní úpravy kupříkladu nestojí v čele výkonné moci<sup>43</sup> a některé jeho pravomoci jsou samostatné, nezávislé na vládě, a nepodléhající kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena. Z tohoto důvodu je velmi nutné pečlivě zvažovat a komparovat tehdejší komplexní pojetí dělby moci a ústavní řád s úpravou dnešní a nelze se tedy bez rozmyslu přiklánět ke každému z názorů právní vědy, ústavním zvyklostem nebo judikatuře z období účinnosti Ústavy 1920.

Jednou ze základních metodologických metod interpretace, jak jsem naznačil v úvodu této práce, je tedy **výklad historický**. Základním východiskem historického výkladu a interpretace práva je hledání smyslu zákona z hlediska úmyslu zákonodárce.<sup>44</sup> Jak vyplývá z textu preambule, důvodové zprávy a výše uvedeného vůbec prvního usnesení komise předsednictva ČNR pro přípravu Ústavy České republiky, bylo jasným úmyslem zákonodárce (ústavodárce) navázat svou ústavní úpravou, ústavními tradicemi a pojetím parlamentarismu

---

<sup>42</sup> RYCHETSKÝ, Pavel; LANGÁŠEK, Tomáš; HERC, Tomáš; MLSNA, Petr. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 2.

<sup>43</sup> K podrobnostem k pojetí prezidenta moci v rámci moci výkonné a jeho samotné postavení v rámci ústavního systému odkazují na kapitulu 3 této práce.

<sup>44</sup> GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 126 - 136.

na Ústavu 1920 a období Československa v rámci první republiky.<sup>45</sup> A. Gerloch zdůrazňuje, že jsou tato ustanovení, zdůrazňující historickou návaznost právních úprav, které jsou v konkrétních právních normách zakotveny zejména v preambulích, velmi metodologicky a interpretačně zásadní a nelze je při správném interpretačním postupu ignorovat. V. Knapp se s názorem A. Gerlocha ve své podstatě shoduje, ač zdůrazňuje přihlídnout také k okolnostem vzniku samotné právní normy a podpůrně doporučuje užívat argumentu *e ratione legis*, jehož podstatou je výklad dle známého či předpokládaného úmyslu zákonodárce (ústavodárce) a který s metodou historického výkladu velmi úzce souvisí.<sup>46</sup>

Komplexní pojetí všech výkladových pravidel, nejen tedy pravidel historického výkladu, přináší zásadní habilitační monografie J. Wintra.<sup>47</sup> Jako obecnou úvodní tezi J. Wintr v případě historického výkladu uvádí, že historickým výkladem se primárně neorientujeme na text konkrétní právní normy, nýbrž na vůli zákonodárce,<sup>48</sup> obecná shoda právních teoretiků je tedy na této výchozí tezi, J. Wintr ji však rozvádí do značných podrobností. Nejčastějším pramenem bude v případě historického výkladu důvodová zpráva, která je povinnou součástí každého návrhu zákona a to i samozřejmě zákona ústavního.<sup>49</sup> Dle díkce § 86, odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny musí důvodová zpráva návrhu zákona zhodnotit platný právní stav, odůvodnit principy nové právní úpravy a vysvětlit její nezbytnost.

Historický výklad, vycházím-li z typologie J. Wintra, se jako takový rozděluje do devíti dílčích souvisejících a vzájemně provázaných zásad, které bych rád v krátkosti představil a poukázal na text zákona nebo judikaturu, jež se k těmto dílčím zásadám historického výkladu přiklonily. První již zmíněnou zásadou je *princip zkoumání vůle zákonodárce*, druhou zásadou je *zásada odvržení zamítnuté alternativy*, který spočívá v podrobném zkoumání zamítnutých pozměňovacích návrhů nebo i některého opozičního návrhu.<sup>50</sup> Dalším principem je *zásada presumované jednotné vůle zákonodárce*, podle které se zkoumají širší podklady pro schválenou právní normu, jako jsou věcné záměry vládních zákonů, předkládací zprávy ministerstev, odpovědi na připomínky k návrhům zákona

<sup>45</sup> KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a k Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 26.

<sup>46</sup> KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H.Beck, 1995, s. 171.

<sup>47</sup> WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, 229 s.

<sup>48</sup> WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, s. 101.

<sup>49</sup> Srov. ust. § 86 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>50</sup> Srov. Nález Pl. ÚS 1/08 ze dne 20.5.2008.

i celková osnova zákona. Tato metody je však velmi málo užívaná.<sup>51</sup> *Zásada subjektivně teleologického výkladu* se netýká toliko významu textu zákona tak, jak jej chápal zákonodárce dle konkrétního normativního textu, nýbrž jakého účelu chtěl přijatou právní normou původně dosáhnout.<sup>52</sup>

*Zásada occasio legis*, neboli *zásada výkladu dle dobových okolností* je zásada, která stanovuje zkoumání politických, ekonomických a společenských souvislostí, které vedly k přijetí předmětné právní normy.<sup>53</sup> Tato metoda v rámci historického výkladu byla využita ve významném nálezu Ústavního soudu ve věci evropského zatýkacího rozkazu a jeho souladu s ústavním pořádkem,<sup>54</sup> ve kterém Ústavní soud použiv metody *occasio legis* došel k závěru, že ust. čl. 14 Listiny má své historické motivy, pro které tento článek byl přijat a z hlediska historického výkladu, není institut evropského zatýkacího rozkazu v rozporu s ústavním pořádkem.<sup>55</sup>

Šestou dílčí zásadou je *zásada zohlednění vývoje práva*, která umožňuje při výkladu platného práva uplatňovat poznatky z vývoje daného institutu a proto je oblíbenou interpretační metodou zejména mezi historiky práva. *Zásadou působení dějin* rozumíme zásadu stanovující zohlednění ustáleného soudního výkladu v rámci rozhodovací praxe. To akcentuje i ust. § 13 zák. č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, které zavedl, či možná potvrdil, kvaziprecedentální působení (civilní) soudní judikatury v oblasti soukromého práva.<sup>56</sup> Nedůvodné odchýlení od konstantní judikatury považuje sám Ústavní soud za porušení základních principů právního státu.<sup>57</sup> Nelze to však chápat tak, že změna či posun judikatury je nepřípustná. Ústavní soud dovedl tři podmínky, při jejichž splnění je změna judikatura přípustná. Prvním důvodem pro překonání vlastní judikatury Ústavním soudem je změna sociálních či ekonomických poměrů nebo změna kulturních představ. Druhým důvodem je změna či posun právního řádu v oblasti zákonných (podústavních) norem, které ve svém souhrnu významným způsobem ovlivňují nahlížení na samotné ústavní principy a zásady. Poslední možností pro

---

<sup>51</sup> WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, s. 114.

<sup>52</sup> Subjektivně teleologický výklad použil například Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku I Afs 5/2011 ze dne 4. května 2011, kterým Nejvyšší správní soud zahrnul do pojmu vstupné i registrační poplatek.

<sup>53</sup> WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, s. 116.

<sup>54</sup> Nález Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006.

<sup>55</sup> Záměrně jsem argumentaci Ústavního soudu ve věci ústavnosti evropského zatýkacího rozkazu zjednodušil tak, aby to odpovídalo účelu textu této práce.

<sup>56</sup> Velmi trefně působení § 13 OZ popsala A. Macková. Srov. MACKOVÁ, Alena. Co dál s civilním procesem? *Ad notam*, 2015, č. 2/2015, s. 3 a násl.

<sup>57</sup> Např. Nález II. ÚS 566/05 ze dne 20.9.2006, nález I. ÚS 220/04 ze dne 15.9.2004 nebo nález Pl. ÚS 20/05 ze dne 28.2.2006.

překonávání vlastní judikatury Ústavním soudem je změna referenčních hledisek, které jsou obsaženy v ústavním pořádku, neodporují-li samozřejmě limitům v čl. 9, odst. 2 Ústavy.<sup>58</sup>

Nejslabší ze všech devíti historických metod je zásada *zohlednění předúčinného práva*, neboť není v zásadě používána samostatně,<sup>59</sup> je tedy používán pouze podpůrně společně s nějakou silnější zásadou interpretační metodou.<sup>60</sup> Poslední metodou historického výkladu, která se silně prolíná se systematickým výkladem, je zásada *lex posterior derogat legi priori*, tedy zásada, že pozdější právní předpis deroguje právní předpis dřívější.<sup>61</sup>

Těchto devět dílčích zásad tvoří tedy v širším smyslu historický výklad, který je základní, ne však jedinou, interpretační metodou, ze kterých budu ve své práci vycházet. Dle mého názoru se jedná o méně užívanou interpretační metodu, která však může být velmi užitečná, zejména pokud jde o takový institut jako prezident republiky a jeho postavení v ústavním systému. Nicméně jak jsem již uvedl výše, je nutné v případě prezidenta republiky velmi opatrně, neboť je pojetí tohoto ústavního orgánu v obou úpravách částečně odlišné, tedy tak, aby nedošlo k chybné interpretaci na základě nesprávného užití metodologie historického výkladu.

## **2.2 Období počátku československé ústavnosti**

### **2.2.1 První ústavní návrhy a vznik Československa**

Při zkoumání základních otázek ústavního zákonodárství v období, které by se dalo označit jako profilizace a konstitucionalizace nového ústavního systému, by bylo jistě chybou, která by zapříčinila nepochopení historicko-právního kontextu, opomenout i první návrhy ústavy, jež vznikaly mezi lety 1917 a 1918.

První návrh pochází z pera K. Kadlece.<sup>62</sup> Ten předpokládal zřízení konstituční monarchie v čele s králem, jehož moc by byla ovšem značně omezena.

---

<sup>58</sup> FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014, s. 105.

<sup>59</sup> WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, s. 120.

<sup>60</sup> Srov. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19.11.2008.

<sup>61</sup> KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H.Beck, 1995, s. 115.

<sup>62</sup> Karel Kadlec (nar. 11.leden 1865 – zemř. 4. prosinec 1928) byl profesorem právních dějin přednášející na právnické fakultě Univerzity Karlovy. Jeho nejvýznamnější publikací je *Přehled ústavních dějin Moravy z r. 1926*.

Zákonodárná moc by byla výhradně svěřena do rukou zákonodárných sborů, král by se na legislativním procesu podílel pouze omezeným právem suspenzivního veta.

Návrh druhý z pera J. Hoetzla,<sup>63</sup> který však více než jako návrh, působí coby soubor podnětů či důvodová zpráva, předpokládá, že „*Suverénní státy český, polský, rakouský, maďarský a jihoslovanský sdružují se za účelem hájení společných zájmů ve spolek, který má tuto ústavu.*“<sup>64</sup> Prof. Hoetzel tedy předpokládal federativní uspořádání taxativně výše vypočtených států.

Návrh třetí vytvořil F. Weyr.<sup>65</sup> Z hlediska míry radikalismu návrhu nové ústavní úpravy se zdá být návrh prof. Weyra nejradikálnější.<sup>66</sup> Návrh Weyrův není sice koncipován jako ústavní zákon (ústava), více působí jako myšlenková koncepce k vypracování takového ústavního zákona. Klíčovým a poměrně odvážným požadavkem byl návrh zcela suverénního českého státu, který, pokud má vůbec být, má svazky s určitou monarchistickou dynastií pouze na smluvním základě v konceptu personální unie. Z hlediska vnitřního uspořádání českého státu se prof. Weyr rozhodl pro absolutní minimalizaci role panovníka a veškeré legislativní pravomoci svěřil generálnímu sněmu.<sup>67</sup>

### **2.2.2. Prozatímní ústava**

Druhé ústavní provizorium, jak se jinak Prozatímní ústava nazývá,<sup>68</sup> koncipovalo, ve svém prvním znění, vládu výhradě jako vládu parlamentního typu,<sup>69</sup> tedy vládu odpovědnou zásadně Národnímu shromáždění.<sup>70</sup> Předsedu a členy vlády volilo podle této Prozatímní ústavy Národní shromáždění, vláda ze

---

<sup>63</sup> Jiří Hoetzel byl profesorem správního práva, je považován za klasika československého a českého správního práva a správní vědy.

<sup>64</sup> TOBOLKA, Zdeněk. *Státoprávní prohlášení ze dne 30. května r. 1917*. Naše revoluce II., 1924, s. 207.

<sup>65</sup> František Weyr byl univerzitním profesorem ústavního práva na Masarykově univerzitě, dále samotným děkanem právnické fakulty a následně i rektorem celé univerzity. Zabýval se zejména právem ústavním, správním a právní filosofií.

<sup>66</sup> Srov. VYKOUPILO, Ladislav. František Weyr a návrhy československé ústavy z roku 1917. In: *Sborník prací Filozofické fakulty Brněnské univerzity*. Brno: 1993.

<sup>67</sup> VYKOUPILO, Ladislav. František Weyr a návrhy československé ústavy z roku 1917. In: *Sborník prací Filozofické fakulty Brněnské univerzity*. Brno: 1993, s. 113.

<sup>68</sup> Prvním ústavním provizoriem se rozumí tzv. recepční zákon (tj. zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého). Recepční zákon se ústavním provizoriem nazývá, neb se v případě recepčního zákona jednalo o akt nikoli deklarativní, ale o akt konstitutivní, jak se může zdát.

<sup>69</sup> GRONSKÝ, Jan. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. 1914-1945*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005, s. 53.

<sup>70</sup> § 16 druhého ústavního provizoria



sebe volila pouze náměstka předsedy vlády. Vliv prezidenta podle této úpravy na sestavování vlády byl tedy dle této úpravy minimální. Proč tomu takto bylo, je samozřejmě logické. Po mnoha staletích vlády silného neoblíbeného monarchy zde nebyla potřeba a všeobecná vůle mít silného prezidenta, proto se tedy přikročilo k úpravě prezidenta jako velmi slabého<sup>71</sup> a z hlediska ústavněprávního a státovědného téměř až k čisté formě parlamentní republiky. Z hlediska ústavněprávního vývoje našeho státu není Prozatímní ústava zdaleka tak významným ústavněprávním ideovým východiskem, jako je následná ústavní úprava Ústavy 1920. Z tohoto důvodu se nebudu této úpravě zevrubně věnovat, podrobněji pouze v částech, které jsou použitelné v rámci historického výkladu k úpravě dnešní, zejména ve vývojových tendencích ústavního orgánu prezidenta republiky.

Druhé ústavní provizorium prošlo dvěma novelami a to zákonem č. 138/1919 Sb. z. a n., a zákonem č. 271/1919 Sb. z. a n., kterými se mění zákon o Prozatímní ústavě.<sup>72</sup> K těmto novelizacím se přikročilo ze dvou důvodů. Prvním důvodem bylo odstranění neúměrně malého počtu poslanců ze Slovenska<sup>73</sup> a důvodem druhým, pro účely této práce mnohem zajímavějším, bylo přání T.G.Masaryka mít určitý vliv na sestavování vlády,<sup>74</sup> resp. na celkové posílení jeho pravomocí.<sup>75</sup> Však právě vliv prezidenta na vládu jako takovou byl pro T.G.Masaryka klíčový.<sup>76</sup> Došlo tedy k výraznému posílení pravomocí a tedy i vlivu prezidenta republiky, nejen na sestavování vlády.<sup>77</sup> Po této novele byl prezident chápán jako třetí státní orgán, tedy jako třetí orgán k Národnímu shromáždění, moci výkonné a vládní.<sup>78</sup> Právní nauka chápala postavení prezidenta podle prvního znění Prozatímní ústavy jako „neústrojně“ a naprosto nevhodné.<sup>79</sup>

---

<sup>71</sup> Až snad s výjimkou omezeného práva veta podle § 11 Prozatímní ústavy.

<sup>72</sup> Ze dne 23.května 1919.

<sup>73</sup> GRONSKÝ, Jan. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. 1914-1945*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005, s. 53.

<sup>74</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Prezident a jmenování vlády. In: *Blog Zdeňka Koudelky* (online). 5.12.2013 (cit. 24.2.2014). Dostupné z: <<http://blog.aktualne.centrum.cz/blog/zdenek-koudelka.php?itemid=21780>>

<sup>75</sup> PAVLÍČEK, Václav. Ústavní listina a československá státní idea. In: *Československá ústava 1920. Devadesát let poté*. Marek Loužek (ed.), Příbram: CEP, 2010, s. 39.

<sup>76</sup> BÁRTA, Jan. Pravomoci prezidenta v československé ústavě. In: *Československá ústava 1920. Devadesát let poté*. Marek Loužek (ed.), Příbram: CEP, 2010, s. 89.

<sup>77</sup> Prezident republiky začal např. pověřovat velvyslance, požíval silnějšího práva veta či byl nadán určitou kvazilegislativní pravomocí ve formě tzv. opatření podle § 10 b) Prozatímní ústavy ve znění podle novely ze dne 23.května 1919.

<sup>78</sup> WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 189.

<sup>79</sup> Tamtéž, s. 205.

Než přikročím k hodnocení a právnímu posouzení postavení prezidenta a jeho vztahu k vládě (resp. jejímu sestavování) je nutné odpovědět na jednu otázku, a to proč T.G.Masaryk nevyužil již dříve svého nezpochybnitelného vlivu a nebyly pravomoci prezidenta silnější již v prvním znění? Je nutno si uvědomit, že Prozatímní ústava byla vyhlášena ve sbírce zákonů dne 14.11.1918, téhož dne proběhla i volba T.G.Masaryka, ovšem v jeho nepřítomnosti – ze Švýcarska dorazil až 20.12.1918.<sup>80</sup> Je tedy více než pravděpodobné, že T.G.Masaryk byl volen podle ústavy jejíž přesný obsah ve skutečnosti vůbec neznal. Traduje se jeho výrok po příjezdu do Československa a po prvním přečtení nové ústavní úpravy, který zněl: „*Tož to ne.*“,<sup>81</sup> jenž podle mého názoru nepotřebuje žádný další související komentář a již tehdy předestíral Masarykovo chápání svého úřadu prezidenta. Na druhou stranu však nelze Masarykovu snahu chápat tak, že by T. G. Masaryk určitých způsobem „toužil“ po moci ve svém úřadu, jen nepovažoval za správné, aby ve státě fungoval tzv. čistý parlamentarismus a prezident by tudíž neměl na konstituování vlády žádný nebo téměř žádný vliv, o čemž se vyjádřil již například ve svém cyklu přednášek *Praktická filozofie na základě sociologickém* v akademickém roce 1884/1885 na Pražské univerzitě.<sup>82</sup> Ve svých pamětech rovněž zdůrazňuje, že před vznikem státu o svém prezidentství vůbec nepřemýšlel a chápal institut prezidenta v Československu jako určitý nutný zbytek monarchismu a projev monarchistické myšlenky a tradice royalismu, ke kterému má však národ velmi silný, pozitivní i negativní, vztah. Pokud T. G. Masaryk uvažoval o nejvhodnější formě prezidentství, vyzdvihoval zejména vzor prezidenta USA, dále pak Francie ale také císařské Německo, tedy ty ústavní systémy se zásadní úlohou osoby prezidenta.<sup>83</sup>

Pokud jde tedy o samotný vztah prezidenta a vlády podle výše zmíněné novely druhého ústavního provizoria (dále jen „druhé provizorium“), dle § 10 a) druhého provizoria měl prezident právo být přítomen a předsedat schůzím vlády, dožadovat se od vlády či jejich jednotlivých členů písemných zprávy o každé věci, která náležela do působnosti dotčeného člena vlády, dále §14 ve spojení §18 druhého provizoria dává prezidentu republiky pravomoc jmenovat<sup>84</sup> a odvolávat

---

<sup>80</sup> BÁRTA, Jan. Pravomoci prezidenta v československé ústavě. In: *Československá ústava 1920. Devadesát let poté.* Marek Loužek (ed.), Příbram: CEP, 2010, s. 88.

<sup>81</sup> PEROUTKA, František. *Budování státu.* Praha: Lidové noviny, 1991, s. 163.

<sup>82</sup> MASARYK, Tomáš. *Univerzitní přednášky I. Praktická filozofie na základě sociologie. Etika.* Praha: Ústav T.G.Masaryka, o.p.s., 2012, s. 188-193.

<sup>83</sup> MASARYK, Tomáš. *Světová revoluce.* Praha: Orbis, 1933, s. 575 - 577.

<sup>84</sup> Důvodová zpráva k novele Prozatímní ústavy toto vysvětluje jako logickou úpravu po vzoru Francie, kdy by se více uplatnila dělba moci mezi mocí zákonodárnou a nařizovací a výkonnou,

členy vlády (včetně jejího předsedy), přičemž pověřování ministra řízením určitého rezortu bylo možno jen na návrh předsedy vlády. Ve vztahu k současné úpravě, je úprava podle druhého provizoria ve vztahu jmenování vlády a pověřování jejich členů, z hlediska systémového, téměř totožná. Druhé ústavní provizorium bylo následně nahrazeno tzv. Ústavní listinou Československé republiky z roku 1920.<sup>85</sup>

## **2.3 Období vrcholu československé ústavnosti**

### **2.3.1 Právní předpisy upravující postavení prezidenta**

Za vrchol československé ústavnosti je tradičně považována Ústava z roku 1920<sup>86</sup> (přesněji tedy ústavní zákon č. 121/1920 Sb., ze dne 29. února 1920), jinak známá také jako Ústavní listina. Úpravu týkající se prezidenta republiky nalezneme v hlavě třetí Ústavy 1920, která pojednává o moci vládní a výkonné (tj. §§ 55 - 93 Ústavy 1920).

Hlava třetí Ústavy 1920 je následně dělena na tři její dílčí části, přičemž úpravu týkající se prezidenta republiky nalezneme již v části první, druhá část je věnována vládě a část třetí ministerstvům a nižším správním úřadům. Ačkoliv je československá Ústava 1920 pokládána za jedinou a definitivní ústavu, je již třetí ústavní úpravou po tzv. recepční normě, tj. zákonu č. 11/1918 Sb. z. a n. z 28. října 1918 a Prozatímní ústavě, o které jsem podrobněji pojednával v předchozí podkapitole. Jak jsem již uvedl výše, je nesporné, že silně ovlivnila i další ústavní historii našeho státu a to včetně současné ústavní úpravy v rámci úst. zák. č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky.<sup>87</sup>

Postavení prezidenta upravoval mimo Ústavu 1920 také zvláštní zákon č. 161/1920 Sb. z. a n., o volbě prezidenta republiky. Další doplňující úpravou, která přesněji vymezovala postavení prezidenta (dle § 5 zákona o volbě prezidenta republiky a § 38 Ústavy 1920) byl dále jednacím řád Poslanecké sněmovny, který se k zákonu o volbě prezidenta republiky použil subsidiárně, tedy že se jednacím řád Poslanecké sněmovny použil vždy, nestanovil-li zákon o volbě prezidenta

---

neboť při jmenování vlády (předsedy a jejich členů) prezidentem zamezuje ministři „být pouhým zmocněncem parlamentu.“

<sup>85</sup> Tedy zákon č. 121/1920 Sb. z. a n. ze dne 29. února 1920.

<sup>86</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl*, Praha: Linde a.s., 2008, str. 53.

<sup>87</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 2. aktualizované vydání*. Praha: Leges, 2015, s. 72.

republiky jinak. Klíčovým předpisem byl rovněž zákon č. 93/ 1918 Sb. z. a n., o platu prezidenta republiky,<sup>88</sup> dále zák. č. 654/1919 Sb. z. a n., kterým se zřizuje kancelář prezidenta republiky, dále dva se sebou související zákony č. 252/1920 Sb. z. a n., a č. 269/1936 Sb. z. a n., upravující standartu prezidenta republiky a její užívání a zák. č. 50/1923 Sb. z. a n., o obraně republiky. Ústava 1920 byla nahrazena až tzv. Ústavou 9. května, tedy tou kterou prezident Dr. E. Beneš odmítl podepsat.

Z historického i právního hlediska jsou také významné ústavní dekrety prezidenta republiky z období druhé světové války a to konkrétně ústavní dekret prezidenta republiky č. 2/1940 Úř. věst. čs. o prozatímním výkonu moci zákonodárné a ústavní dekret č. 3/1945 Úř. věst. čs. o výkonu moci zákonodárné v přechodném období.

Ústava 1920 nebyla za dobu své účinnosti v období první republiky nikdy novelizována, doplněna byla ústavními zákony s ní souvisejícími, které se však prezidenta republiky nijak nedotýkaly.

Pro zajímavost bych rád uvedl ještě zákony týkající se přímo osoby prezidenta T. G. Masaryka, který byl prezidentem zvolen v roce 1918, 1920, 1927 a 1934 a abdikoval až ze zdravotních důvodů dne 14.12. 1935,<sup>89</sup> a to tedy zák. č. 318/1920 Sb. z. a n., o čestném daru prvnímu prezidentovi Československé republiky, zák. č. 22/1930 Sb. z. a n., o zásluhách T. G. Masaryka<sup>90</sup>, zák. č. 23/1930 Sb. z. a n., o věnování na oslavu 80. narozenin prvního prezidenta republiky Československé T. G. Masaryka a zák. č. 232/1935 Sb. z. a n., o státní poctě prezidentu Československé republiky.<sup>91</sup>

### **2.3.2 Postavení a pravomoci prezidenta**

Ústava 1920 považovala prezidenta republiky za orgán vládní a výkonný,<sup>92</sup> který byl volen nepřímo Národním shromážděním,<sup>93</sup> na dobu sedmi

---

<sup>88</sup> Tento zákon byl následně novelizován zák. č. 290/1920 Sb. z. n. a dekretem prezidenta republiky č. 56/1945 Sb.

<sup>89</sup> GRONSKÝ, Jan. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. 1914-1945.* Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2005, s. 88 - 89.

<sup>90</sup> V tomto zákoně se nachází ono známé ustanovení, že „T.G. Masaryk zasloužil se o stát.“

<sup>91</sup> Podrobněji k zákonodárství např. GRONSKÝ, Jan. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. 1914-1945.* Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2005.

<sup>92</sup> Srov.: WEYR, František. *Československé právo ústavní.* Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 189.

<sup>93</sup> § 38 Ústavy 1920.

let.<sup>94</sup> Prvorepubliková právní věda ústavního práva charakterizovala prezidenta jako zástupce lidu, jako jeho mandantáře a také jako nejvyššího lidového úředníka.<sup>95</sup>

Vztah prezidenta a vlády byl velice specifický, prezident byl považován jako součást a jako hlava<sup>96</sup> moci výkonné, o kterou se s vládou dělil.<sup>97</sup> Nasvědčuje tomu poslední věta §64 Ústavy 1920, ve které se praví: „*Veškerá moc vládní a výkonná, pokud ústavní listinou nebo zákony Československé republiky vydanými po 15. listopadu 1918 není a nebude výslovně vyhrazena prezidentovi republiky, přísluší vládě.*“ Toto ustanovení bylo ve své době předmětem širokého odborného diskurzu. Tvůrci Ústavy 1920 byly vedeni snahou, aby žádná z pravomocí prezidenta republiky nepřipomínala monarchistické uspořádání státu a zároveň, aby byla vyřešena otázka toho, kdo nastupuje do práv, která v době monarchistického uspořádání Rakouska-Uherska náležela císaři. Bylo tedy zvoleno řešení, že bude zavedeno tzv. *dualistické uspořádání moci výkonné* takovým způsobem, že prezident republiky je oprávněn činit pouze to, co mu výslovně Ústava 1920 nebo zákony Československé republiky vydané po 15. listopadu 1918 svěří. Vše ostatní náleželo vládě.<sup>98</sup> Druhým smyslem tohoto ustanovení bylo zamezení případného rozšiřování pravomocí prezidenta republiky jinými normami, než jsou ústavní nebo obyčejné zákony, tedy zejména normami podzákonými. Právní věda z tohoto období tento postup odůvodňovala tak, že v případě velmi slabé vlády by mohla vzniknout snaha některé z pravomocí pomocí podzákoných předpisů přenést na prezidenta republiky, což se jevílo jako zcela nepřípustné.<sup>99</sup>

Jak bylo již nastíněno výše, prezident republiky byl volen dle této ústavní úpravy nepřímo, tedy na společné schůzi obou sněmoven (komor) Národního shromáždění. I v tehdejších poměrech byla však zvažována přímá volba prezidenta republiky. Idea přímo voleného prezidenta byla však zavrhnuta z důvodu

---

<sup>94</sup> § 58 Ústavy 1920.

<sup>95</sup> VAVŘÍNEK, František. *Základy práva ústavního. Díl I. Ústavní řád našeho státu.* Praha: Spolek českých právníků Všeherd, 1920, s. 101.

<sup>96</sup> VAVŘÍNEK, František. *Základy práva ústavního. Díl I. Ústavní řád našeho státu.* Praha: Spolek českých právníků Všeherd, 1920, s. 106.

<sup>97</sup> WEYR, František: *Československé právo ústavní*, Praha: Melantrich a.s., 1937, str. 190.

<sup>98</sup> Tento tzv. dualismus moci výkonné se stal právním základem dekretální pravomoci prezidenta republiky v období druhé světové války. Vydané ústavní dekrety prezidenta republiky č. 2/1940 Úř. věst. čs. o prozatímním výkonu moci zákonodárné a ústavní dekret č. 3/1945 Úř. věst. čs. o výkonu moci zákonodárné v přechodném období, byly koncipovány právě v souladu dualismus moci výkonné dle § 64 Ústavní listiny.

<sup>99</sup> Srov.: HOETZEL, Jiří. *Ústavní listina Československé republiky.* Praha: Otakar Janáček, 1928, s. 28 - 31.

možného zneužití procesu volby za účelem znevážení osoby prezidenta republiky.<sup>100</sup> Vážnost procesu volby prezidenta republiky zdůraznil i ústavní výbor ve svém odůvodnění zvláštní zákonné úpravy procesu volby prezidenta republiky.<sup>101</sup> Je tedy zjevné, že i procesu volby prezidenta republiky byla věnována mimořádná pozornost a to zejména s ohledem na možné ohrožení vážnosti osoby prezidenta republiky jako takové, ale také s ohledem na vzájemný provázaný vztah prezidenta a vlády.

Prezidentem republiky mohl být zvolen pouze občan státní občan Československé republiky volitelný do Poslanecké sněmovny, který dosáhl věku 35 let. Toto obecné pasivní volební právo bylo dále omezeno speciálními ustanoveními Ústavy 1920. V prvním případě bylo omezení stanoveno § 58, odst. 4 Ústavy 1920 tak, že *„nikdo nemůže býti více než dvakrát po sobě zvolen. Kdo byl prezidentem po dvě po sobě jdoucí volební období, nemůže opět zvolen býti, dokud od skončení posledního období neuplyne sedm let; ustanovení toto nevztahuje se na prvního prezidenta Československé republiky.“* A dále nemohl být prezidentem republiky zvolen ten, komu byla uložena ústavněprávní sankce ztráty pasivního volebního práva za naplnění skutkové podstaty deliktu *velezrady*<sup>102</sup> Senátem, ve zvláštním řízení o obžalobě prezidenta za velezradu.

Pravomoci prezidenta republiky byly zakotvené zejména v ust. § 64 Ústavy 1920. Dle tohoto ustanovení prezident republiky zastupoval stát navenek, přijímal a pověřoval velvyslance, vyhlášoval válečný stav, vypovídal válku, byl oprávněn předkládat Národnímu shromáždění mír k vyslovení souhlasu, byl oprávněn svolat, odročovat a rozpouštět Národního shromáždění, rovněž prohlašovat zasedání jednotlivých sněmoven za ukončené, byl oprávněn užít práva veta k zákonům, schválené zákony podepisovat a vracet je s poznámkami, podat zprávu a navrhopat opatření Národnímu shromáždění s ohledem na stav republiky, jmenovat profesory, soudce a státní úředníky, udělovat dary, pense z milosti k návrhu vlády, byl vrchní velitelem branné moci, uděloval milosti a konečně ve vztahu k vládě dle odst. 7 předmětného ustanovení jmenoval a propouštěl ministry a stanovoval jejich počet. Výčet prezidentových pravomocí však § 64 Ústavy 1920 nevynezuje zcela taxativně, nicméně je základem

---

<sup>100</sup> HOETZEL, Jiří. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha: Otakar Janáček, 1928, s. 28 - 29.

<sup>101</sup> Tj. zákon č. 161/1920 Sb. z. a n., o volbě prezidenta republiky.

<sup>102</sup> Přesněji však trestného činu, neboť skutková podstata velezrady byla zakotvena v zákoníku trestním. Tuto formulaci jsem však zvolil z toho důvodu, že dle současné právní úpravy je velezrada ústavním deliktem, jehož skutková je vymezena přímo v textu Ústavy.

ostatních pravomocí. Tedy například ve vztahu k vládě § 72 Ústavy 1920 stanovuje, že právě prezident republiky určoval, který z členů vlády řídí jednotlivá ministerstva nebo dle § 83 měl právo prezident republiky zvat vládu nebo její jednotlivé členy k poradě. O vztahu prezidenta a vlády jednotlivých pravomocích k ní a k procedurálnímu sestavování vlády níže v dílčí podkapitole.

Prof. Hoetzel k pravomocem a působnosti prezidenta republiky uvádí, že ačkoliv jsou nástroje vlivu prezidenta republiky poměrně široké, jsou zcela v pořádku a rovněž v souladu s teorií i právní praxí v demokratických republikách.<sup>103</sup> K. Klíma, jako současný významný konstitucionalista, charakterizuje ústavní poměry dle ústavní úpravy Ústavy 1920 jako parlamentní republiku a zásadně parlamentní formu vlády se zvláštním postavením prezidenta republiky.<sup>104</sup>

Dalším projevem prezidentova zvláštního postavení ve vztahu k vládě byla úprava podle § 82-83 Ústavy 1920. Prezident získal právo na to, být přítomen a také předsedat schůzím vlády, dále právo vyžádat si od jednotlivých ministrů podrobnou zprávu o věcech, do jejichž působnosti předmětná záležitost patří a nakonec i právo zvat si vládu jako celek, či její jednotlivé členy, k poradě. Postavení prezidenta podle této úpravy je ve vztahu k vládě podle dnešních poměrů velice silné, tehdejší právní nauka však jeho pravomoci chápala jako neústrojné a značně limitované.

### **2.3.3 Úloha prezidenta při sestavování vlády v intencích Ústavy 1920**

#### **2.3.3.1 Obecně k právní úpravě**

Prezidentovi ve vztahu k vládě a k moci výkonné náleželo, jak již bylo předestřeno výše, jmenování, propouštění ministrů a stanovení jejich počtu<sup>105</sup> a také samozřejmě jmenování jejího předsedy.<sup>106</sup> Podle znění ust. § 64, odst. 7 Ústavy 1920 tedy „*president republiky: jmenuje a propouští ministry a stanoví jejich počet*“ a dle ust. § 70 Ústavy 1920 „*předsedu a členy vlády (ministry) jmenuje a propouští president republiky.*“ Souvisejícími důležitými ustanoveními Ústavy 1920 jsou ust. § 72 a 73 Ústavy 1920, podle kterých „*president republiky*

<sup>103</sup> HOETZEL, Jiří. *Ústava republiky Československé. Zákony a nařízení z oboru práva ústavního*, Praha: Vyšehrad, 1920, s. 9.

<sup>104</sup> KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 154.

<sup>105</sup> § 64, odst. 7 Ústavy 1920.

<sup>106</sup> § 70 Ústavy 1920.

*stanoví, který z členů vlády řídí jednotlivá ministerstva“ a že „členové vlády skládají do rukou presidenta republiky slib na svou čest a své svědomí, že budou svědomitě a nestranně konati své povinnosti a budou šetřiti ústavních a jiných zákonů.“* Tyto základní 4 ustanovení Ústavy 1920 je však nutné samozřejmě číst v kontextu celého ústavního textu, zejména však v kontextu s ust. zejména odst. 1 § 78 Ústavy 1920, která se týká vyslovení důvěry a nedůvěry vládě a její demise. Podle tohoto ustanovení platilo, že byla-li Poslaneckou sněmovnou vyslovena vládě nedůvěra, anebo nebyla-li na základě návrhu na vyslovení důvěry důvěra vyslovena, byla vláda dle této úpravy povinna podat do rukou prezidenta republiky svou demisi. Po tomto aktu demise, byl prezident republiky oprávněn a povinen určit, kdo bude vládnout do doby ustanovení nové fungující vlády.

### 2.3.3.2 Prezident republiky jmenuje vládu a její jednotlivé členy

Pokud jde o **právo prezidenta republiky jmenovat ministry a jednotlivé členy vlády (tj. vládu jako takovou)** měl prezident republiky dle ústavního textu a prvorepublikové právní vědy velmi silné postavení v tom smyslu, že tato jeho velmi významná pravomoc nebyla chápána jen jako pouhá potvrzovací formalita.<sup>107</sup> Prezident republiky si v duchu Prozatímní ústavy, po její druhé novele, podržel své právo výběru jednotlivých osob jako členů vlády. Bylo ústavní zvyklostí, že prezident republiky ve svém výběru dával přednost osobě, která byla schopna zajistit své vládě parlamentní většinu a tím tedy i předpoklad vyslovení důvěry v Poslanecké sněmovně.<sup>108</sup> Při jednáních s prezidentem republiky možný předseda vlády vždy předkládal tzv. *ministerskou listinu*, tedy listinu, která obsahovala návrh na budoucí složení vlády a tedy i jednotlivých osob, jako možných jejích členů. Tím byl naplněn požadavek zásady funkčnosti ústavního systému jako celku, neboť mohl prezident republiky oprávněně předpokládat, že jím jmenovány předseda vlády sestaví funkční vládu, která následně získá důvěru. Vlády v období první republiky byly velmi ovlivněny názorem prezidenta T. G. Masaryka, který zdůrazňoval obsazování některých ministerstev nepolitickými odborníky mimo zvolené zástupce Poslanecké sněmovny. Tuto ideu prezident Masaryk prosazoval a uvažoval o ní ještě před

---

<sup>107</sup> SOBOTA, Emil; VOREL, Jaroslav; KŘOVÁK, Rudolf; SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 113.

<sup>108</sup> Srov. BÁRTA, Jan. Pravomoci prezidenta v československé ústavě. In: *Československá ústava 1920. Devadesát let poté*. Marek Loužek (ed.). Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010, s. 88 - 90.



vznikem Československa, kdy varoval před přehnanou stranickostí a neodborností určitého spektra možných členů vlády a právě z tohoto důvodu zdůrazňoval částečně nestranické a zcela odborné členy vlády.<sup>109</sup>

Tento svůj názor tedy T. G. Masaryk uváděl do praxe a většina vlád tudíž měla určité smíšené složení z politiků a nepolitiků. Jako příklad bych uvedl druhou vládu V. Tusara jmenovanou 25. května 1920, kdy T. G. Masaryk prosadil do vlády celkem tři nepolitické členy - K. Engliš, R. Hotowetze a E. Beneše.<sup>110</sup>

Z uvedeného je tedy více než zřejmé, že postavení prezidenta republiky ve vztahu k sestavování vlády bylo, zejména na dnešní poměry, velice silné. Prezidentovi právní úprava, podpořená zavedenou praxí a názorem právní vědy, umožňovala mít velký vliv na složení i fungování vlády. Dnešní úpravu, kdy se při schůzích vlády prezident republiky omezuje jen na „pasivního posluchače“ a vládě ani nepředsedá, by se v době První republiky, a minimálně také v době prezidenství T. G. Masaryka, jevilo jako nepředstavitelné.<sup>111</sup> Jak jsem uvedl výše, že ačkoliv byly nástroje vlivu prezidenta republiky poměrně široké, byly zcela v pořádku a rovněž v souladu s teorií i právní praxí v demokratických republikách.<sup>112</sup>

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

Zvláštní situací jmenování vlády prezidentem republiky byla situace přímo související s okamžikem vyslovení nedůvěry (či odmítnutí vyslovení důvěry) Poslaneckou sněmovnou, dokud nebude jmenována vláda nová, která se bude o důvěru znovu ucházet. Prezident republiky měl dle Ústavy 1920 dvě možnosti.

---

<sup>109</sup> MASARYK, Tomáš. *Světová revoluce*. Praha: Orbis, 1933, s. 577.

<sup>110</sup> KLÍMEK, Antonín. *Velké dějiny zemí koruny české XIII*. Praha: Nakladatelství Paseka, 2000, s. 169. Členy druhé vlády V. Tusara byly - V. Tusar (předseda vlády, ministr národní obrany); E. Beneš (ministr zahraničních věcí); A. Švehla (ministr vnitra); K. Engliš (ministr financí); G. Habrman (ministr školství); A. Meissner (ministr spravedlnosti); K. Sonntág (ministr obchodu); J. Stříbrný (ministr železnic); B. Vrbenský (ministr veřejných prací); K. Prášek (ministr zemědělství), L. Wintř (ministr sociální péče); V. Šrobár (ministr zdravotnictví a ministr unifikací); V. Johaniš (ministr zásobování), F. Staněk (ministr pošt); I. Dérer (bez portfeje) a R. Hotowetz (bez portfeje). Jmenováním některých ministrů sledoval T. G. Masaryk svou vlastní politiku. Tak například jmenováním K. Engliše se pokusil odtrhnout „prohradní“ křídlo národní demokracie od zbytku strany.

<sup>111</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 205.

<sup>112</sup> HOETZEL, Jiří. *Ústava republiky Československé. Zákony a nařízení z oboru práva ústavního*, Praha: Vyšehrad, 1920, s. 9.

Mohl odložit propuštění (odvolání) vlády do doby, než-li bude jmenována vláda nová, a zatímně ji tedy pověřit, aby dále vládla. Nebo mohl prezident republiky vládu, která již neměla důvěru v Poslanecké sněmovně či která podala demisi, odvolat (propustit) a jmenovat předsedou vlády a členy vlády někoho jiného a prozatím je pověřit.<sup>113</sup>

Pokud jde o samotný akt jmenování členů vlády, tak to probíhalo prostřednictvím tzv. *jmenovacích dekretů*. Přesný text nebyl nikdy zákonem nebo ústavním textem přesně stanoven. Obsahově (materiálně) však musel obsahovat projev vůle prezidenta republiky jmenovat konkrétního člena vlády a pověřit jej řízením konkrétního ministerstva. Jak uvádí E. Sobota tak, v textu obsahu doznaly jmenovací dekrety značného vývoje. Při jmenování vlády V. Tusara jmenovací dekrety například obsahovaly, kromě aktu jmenování a pověření i pokyny a podněty pro budoucí činnost každého z ministrů.<sup>114</sup> Ke konci období První republiky se však praxe ustálila. Jmenovaný předseda vlády obdržel do vlastních rukou jmenovací dekret, ve kterém ho prezident republiky jmenoval předsedou vlády (případně jej pověřil i řízením ministerstva) a rovněž v něm byla uvedena jména všech členů samotné vlády a jejich pověření řízením ministerstva. Každý z členů vlády také obdržel svůj individuální jmenovací dekret, ve kterém ho prezident republiky jmenoval členem vlády a pověřil jej řízením konkrétního ministerstva (nebyl-li ministrem bez portfeje).<sup>115</sup>

Právní povaha jmenovacích (stejně tak i odvolávacích) dekretů je velmi zajímavá. Jmenovací a propouštěcí dekrety jsou akty prezidenta republiky jako akty vládní a výkonné, které bez kontrasignace podléhaly sankci jejich neplatnosti. Z povahy ústavního textu je mohl kontrasignovat odpovědný člen vlády, nicméně se vyvinula v rámci parlamentního duchu ústavní zvyklost, že jmenovací a propouštěcí akty kontrasignoval předseda vlády, přičemž se mohlo jednat již o nově jmenovaného premiéra.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> SOBOTA, Emil; VOREL, Jaroslav; KŘOVÁK, Rudolf; SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 111 - 115.

<sup>114</sup> SOBOTA, Emil; VOREL, Jaroslav; KŘOVÁK, Rudolf; SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 119.

<sup>115</sup> VAVŘÍNEK, František. *Základy práva ústavního. Díl I. Ústavní řád našeho státu*. Praha: Spolek českých právníků Všeherd, 1920, s. 101.

<sup>116</sup> SOBOTA, Emil; VOREL, Jaroslav; KŘOVÁK, Rudolf; SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 121.

#### 2.3.4.2 Prezident republiky stanovuje počet ministrů

Prezident ve své diskreci *o počtech ministrů* byl však omezen a to §85 Ústavy 1920, kdy bylo stanoveno, že působnost ministerstev se upravuje zákonem.<sup>117</sup> Při použití argumentu *a minore ad maius* je více než zřejmé, že pro zřízení ministerstva je třeba zákona, z čehož vyplývá, že pokud by prezident republiky jmenoval více ministrů, než jich zákonná úprava předpokládá, stali by se tzv. ministry bezrezortními (či bezportfejnými). Omezení počtu bezportfejných ministrů lze chápat v omezení rozpočtových kapitol na takoveto jednotlivé ministry.<sup>118</sup> Tehdejší právní nauka chápala možnost prezidenta republiky jmenovat ministra bez portfeje jako důkaz politického, nikoliv jen „správního“ či administrativního postavení ministerstva a jejího ministra.<sup>119</sup>

Vliv prezidenta, pokud jde o jmenování či odvolávání jednotlivých členů vlády, byl omezen, pokud již člena vlády jmenoval. Prezidentovi příslušelo na základě vlastního rozhodnutí odvolání jednotlivých členů vlády jen ve výjimečných případech – konkrétně, pokud by došlo k odsouzení ministra senátem<sup>120</sup> a samozřejmě v případě demise.<sup>121</sup> P. Holländer toto chápe jako projev parlamentarismu a projev oslabení monarchistické myšlenky v Ústavě 1920.<sup>122</sup>

#### 2.4. Stručné zhodnocení ústavního vývoje 1948–1992

Komunistický převrat, který se odehrál v únoru 1948, způsobil přerušeni demokratického vývoje československé společnosti. Charakteristickými rysy

---

<sup>117</sup> Konkrétně se jednalo zák. č. 2/1918 Sb. z. a n., kterým se zřídilo 12 ministerstev (zahraničí; věci vnitřní; finanční; vyučovací a národní osvěty; spravedlnosti; průmyslu, obchodu a živností; dopravy; veřejných prací; zemědělství; obrany; správy sociální péče a ministerstvo pro správu veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy. Tento zákon byl dále doplněn nepřímo dalšími zákony, kterými se v souladu s textem Ústavy 1920 zřídila další ministerstva - pro zásobování lidu (zák. č. 20/1918 Sb. z. a n.); pošt, telegrafů a telefonů (zák. č. 40/1918 Sb. z. a n.); pro sjednocení zákonodárství a organizace správy (zák. č. 431/1919 Sb. z. a n.) a ministerstvo pro zahraniční obchod (zák. č. 418/1920 Sb. z. a n.). Tento zákon byl zrušen až ústavním dekretem prezidenta republiky č. 1/1945 Sb., o nové organizaci vlády a ministerstev v době přechodné. Některá z ministerstev však byla zrušena dříve před platností tohoto ústavního dekretu prezidenta republiky, přičemž samozřejmě neuvažují o době Protektorátu Čechy a Morava, a to konkrétně zák. č. 25/1922 Sb. z. a n. zrušil ministerstvo pro zahraniční obchod a zák. č. 142/1933 Sb. z. a n. bylo zrušeno ministerstvo pro zásobování lidu.

<sup>118</sup> Srov. PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*, Praha: Československý Kompas, 1935.

<sup>119</sup> Srov. WEYR, František. *Československé právo ústavní*, Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 201.

<sup>120</sup> § 79 Ústavy 1920.

<sup>121</sup> § 78 Ústavy 1920.

<sup>122</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 384–385.

tohoto období je diktatura jedné strany a bezpluralitní politický systém.<sup>123</sup> Vrcholem bylo přijetí tzv. Ústavy 9. května, s touto úpravou prezident Beneš nesouhlasil a abdikoval. Oficiálním důvodem abdikace byl špatný zdravotní stav, nicméně předchozí abdikací dopis, neodeslaný, však hovořil o důvodech politických, kdy uvedl: „některé články ústavy jsou takového obsahu, že moje svědomí a mé přesvědčení o demokracii i mé pojetí lidských a občanských práv mi brání vysloviti s nimi plný souhlas.“ Po abdikaci prezidenta Beneše byl 14. června 1948 zvolen prezidentem předseda KSČ Klement Gottwald<sup>124</sup> a to hlasy všech přítomných poslanců.<sup>125</sup> Pojetí prezidentského úřadu komunistickou stranou bylo takové, že existovalo nepsané pravidlo, že po uvolnění prezidentského úřadu se prezidentem stane dosavadní předseda vlády. Ale i toto „pravidlo“ mělo svou výjimku. V roce 1957, po smrti Antonína Zápotockého, se podle výše zmíněného pravidla měl stát prezidentem Viliam Široký, nicméně tehdejší šéf politbyra SSSR Nikita Chruščov rozhodl, že se prezidentem stane první tajemník ÚV KSČ Antonín Novotný.

Než přikročím k hodnocení Ústavy samostatné České republiky, považuji za nezbytné, zhodnotit předchozí ústavní úpravu, a to zejména v oblastech, které budou z pohledu komparativního důležité v pojetí dílčích ustanoveních současně platné Ústavy a tedy zejména ta ustanovení týkající se vztahu prezidenta a vlády při jejím konstituování.

Prezident byl dle této úpravy samostatně upraven v hlavě čtvrté jako osoba, která stojí v čele České a Slovenské federativní republiky. Ve vztahu k vládě a k jejímu sestavování je důležitý zejména čl. 61, odst. 1, písm. g) Ústavy ČSFR podle něhož prezident jmenoval a odvolával předsedu a ostatní členy vlády, nutno podotknout, že bez návrhu předsedy vlády, dále je pověřoval řízením federálních ministerstev a jiných federálních ústředních orgánů. Tento výše zmíněný článek je z hlediska hodnocení současné úpravy velmi důležitý zejména při použití argumentů historického výkladu, zejména zásada předúčinného práva.

---

<sup>123</sup> Srov.: VOJÁČEK, Ladislav; SCHELLE, Karel; KNOLL, Vilém. *České právní dějiny*, 2. vyd, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 525.

<sup>124</sup> GRONSKÝ, Jan. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II. 1945-1960*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005, str. 327.

<sup>125</sup> GRONSKÝ, Jan. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa I. 1918-1945*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005, s. 147.

### **3. POSTAVENÍ A PRAVOMOCI PREZIDENTA PŘI SESTAVOVÁNÍ VLÁDY DLE SOUČASNÉ ÚPRAVY**

#### **3.1 Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky**

Přijetí ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky bylo nepochybně zásadním mezníkem historie samostatné České republiky. Ačkoliv v dílčích otázkách nebyla politická reprezentace ve shodě, přijetí Ústavy 172 poslanci ČNR z přítomných 199, se dá chápat jako projev širokého konsenzu.<sup>126</sup>

Zodpovědět si otázku systémového zařazení prezidenta republiky v ústavním řádu České republiky je neopominutelným východiskem pro interpretaci ustanovení ústavního pořádku týkajícího se tohoto zásadního ústavního orgánu.<sup>127</sup> V této dílčí podkapitole bych tedy chtěl zhodnotit postavení prezidenta republiky v moci výkonné a jeho označení jako hlavu státu.

Ústava systematicky prezidenta republiky zařazuje ústavní orgán prezidenta republiky do Hlavy třetí upravující moc výkonnou. Pod pojmem výkonná moc chápe současná ústavní úprava tři typy orgánů - vedle prezidenta republiky, tak chápe vládu a státní zastupitelství. Doktrinálně navazuje současná ústavní úprava na tradice československé státnosti koncipované v Ústavě 1920. Ústava tedy přebírá i pojetí dualismu výkonné moci. V souladu s čl. 2, odst. 3 Ústavy a čl. 2, odst. 2 Listiny základních práv a svobod je prezident oprávněn činit pouze to, co mu ústavní pořádek či zákon výslovně svěří, na rozdíl od vlády, která činí vše ostatní z okruhu věcí, které náleží do moci výkonné (samozřejmě s předpokladem tzv. implicitní podmíněnosti zmocnění právním řádem České republiky). Zde je tzv. dualistická koncepce konstituována se zřejmou návazností na úpravu podle Ústavy 1920, resp. poslední věty § 64, který zněl takto: „*Veškerá moc vládní a výkonná, pokud ústavní listinou nebo zákony Československé republiky vydanými po 15. listopadu 1918 není a nebude výslovně vyhrazena prezidentovi republiky, přísluší vládě.*“.

Zejména tedy systematické zařazení prezidenta republiky, s ohledem na povahu pravomocí svědčí, dle mého názoru, a také s vazbou na historický výklad,

---

<sup>126</sup> FILIP, Jan. Ústava po pěti letech – základní východiska. In: *Ústava České republiky po pěti letech*, Vojtěch Šimíček (ed.), Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 9.

<sup>127</sup> ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. In: *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2012, s. 30.

i dle většiny spektra právní vědy ústavního práva<sup>128</sup> o tom, že prezident republiky je nedílnou součástí moci výkonné. Jsou však i zastánci názoru opačného, z nichž nejvýraznějším je V. Pavlíček, kteří považují prezidenta republiky za *pouvoir neutre*, tedy za zcela neutrální moc v systému dělby moci.<sup>129</sup> Jak správně poukazuje M. Antoš, lze i v judikatuře Ústavního soudu vidět určité rozpolcení a nejednotnost chápání určitého přesného systémového zakotvení prezidenta republiky v ústavním systému.<sup>130</sup> Konkrétní rozpor v názorové shodě s M. Antošem spatřuji ve dvou významných nálezech Ústavního soudu a to ve věci sporu o jmenování guvernéra ČNB<sup>131</sup> a ústavní stížnosti předsedkyně Nejvyššího soudu ČR I. Brožové proti jejímu odvolání z funkce.<sup>132</sup>

V prvním velmi významném nálezu věci sporu o jmenování guvernéra ČNB, Ústavní soud v obecné rovině charakterizuje ústavní poměry a ústavní řád České republiky jako parlamentní formu vlády. Dále deklaroval, že i v ústavních poměrech parlamentní formy vlády jsou zcela legitimní pravomoci prezidenta republiky, které nepodléhají kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena a které zároveň zasahují do jiných ústavních orgánů (jako například ČNB). Zvláštními důvody shledává v ochraně nezávislosti této instituce zejména na Vládě ČR, kterou bude garantovat právě „nadstranický prezident“ prostřednictvím vládou nekontrasignované pravomoci. Z tohoto nálezu lze tedy usoudit, že Ústavní soud chápe ústavní orgán prezidenta republiky právě jako *pouvoir neutre*, to jest moc neutrální. Nutno však dodat, že předmětný nález nebyl přijat v širokém konsenzu soudců Ústavního soudu.

V odlišném stanovisku k tomuto nálezu ústavních soudců V. Güttlera, M. Holečka, I. Janů, Z. Kesslera a J. Malenovského, k výroku nálezu v této věci

---

<sup>128</sup> Např. ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. In: *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2012, s. 29.,

BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav.: *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 657.,

RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 531 - 532.

<sup>129</sup> PAVLÍČEK, Václav. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? In: Šimíček, Vojtěch. *Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 129 - 148. K tomu shodně např. JANSTOVÁ, Kateřina. *Prezident republiky*. Disertační práva. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva, 2007, s. 210 - 211.

<sup>130</sup> ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. In: *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2012, s. 30.

<sup>131</sup> Nález Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. června 2001.

<sup>132</sup> Nález Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. července 2006.

poukazují na chybná východiska, pro které bylo rozhodnuto, že jmenování guvernéra a viceguvernéry ČNB prezidentem republiky nepodléhá kontrasignaci. Prvním důvodem je dle zmiňovaného disentančního stanoviska to, že prezident z podstaty své, tehdy ještě, nepřímé volby nemůže být nadstranickým prezidentem, protože jej volí „stranický“ Parlament na své společné schůzi. Tento argument v ústavních poměrech přímé volby prezidenta republiky již neobstojí a naopak přiklání nadstranickosti prezidenta republiky, protože již nadále není volen oním stranickým Parlamentem, ale zdrojem veškeré moci - tedy přímou volbou všech občanů. S tím však souvisí to nebezpečí, že právě přímo volený prezident bude mnohem více politicky aktivnějším, neboť v poměrech přímé volby nastupuje do svého úřadu s jasně definovaným politickým programem, o kterém se dá předpokládat, že jej bude plnit. Pozitivum toho však je to, že nemusí být přímo volený prezident nutně svázán s konkrétní politickou stranou. Druhým důvodem disentu bylo zakotvení vzájemného vztahu spolupráce mezi ČNB a Vládou ČR a to na základě Ústavy a zákona o ČNB. Dle názoru soudů zaujímajících odlišné stanovisko je konstruován vztah prezidenta, vlády a ČNB jako vztah, jenž je založený na základě spolupráce a nelze akceptovat jako ústředního partnera v takovéto spolupráci jakoukoliv osobu, kterou určí jednostranně prezident republiky bez jakékoliv ingerence třetího z partnerů - Vlády ČR.

Ve druhém výše zmíněném nálezu, ve věci rozhodnutí o ústavní stížnosti předsedkyně Nejvyššího soudu ČR I. Brožové proti jejímu odvolání z funkce, zaujal Ústavní soud stanovisko zcela opačné a explicitně označil prezidenta republiky jako součást a orgán moci výkonné. Ačkoliv existuje určitý rozpor v judikatuře Ústavního soudu ve vztahu k postavení prezidenta republiky k moci a v moci výkonné, jsem toho názoru, že prezident není v zásadě určitou neutrální mocí, ale přímou a nedílnou součástí, avšak nestojí v jejím čele.<sup>133</sup> Neplatí to však bezvýjimečně, neboť při plnění své role při výkonu reprezentačních pravomocí, prezident sehrává neutrální roli, podrobněji bude vysvětleno níže.

Prezident republiky je rovněž charakterizován jako hlava státu. Tato charakteristika má původ v tzv. organistické teorii, podle které jsou jednotlivé státní orgány přirovnávány k orgánům těla lidského. Takové označení je také ovšem v našem právním prostředí již určitou tradicí, neboť prezidenta jako hlavu

---

<sup>133</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2015, s. 832.

státu takto označovaly všechny ústavní úpravy, které úpravě současné předcházely. Proti označení prezidenta republiky jako hlavy státu dle některých vědců ústavního práva určitým zbytkovým monarchistickým přežitkem.<sup>134</sup> Dalším problémovým faktem označení prezidenta jako hlavu státu je to, že klasická státověda spojuje pojem hlava státu v mnohem širším pojetí a pravomoci a postavení prezidenta republiky fakticky dalekosáhle přesahuje.<sup>135</sup>

Ideální stavem, který zejména právní nauka předpokládá, je role prezidenta jako prezidenta nadstranického. Bohužel, je v souladu s naší ústavní i politickou tradicí tento ideál téměř nesplnitelný.

Již prezident T. G. Masaryk byl chápán jako protiváha neschopných a hašteřivých politických stran, v podobném duchu bylo takto chápáno i prezidentství Václava Havla,<sup>136</sup> minimálně tedy v prvních letech devadesátých.<sup>137</sup> Přímá volba prezidenta nás od tohoto ideálu ještě více oddálila, neboť jak jsem již uvedl, právě v přímých volbách prezident kandiduje s jasně profilovaným politickým programem a někteří jsou navrženi jako kandidáti na tento úřad přímo politickou stranou.

Pokud bychom přikročili k analýze některých aspektů pojetí prezidentského úřadu všemi novodobými prezidenty – tedy Václava Havla, Václava Klause i Miloše Zemana, tak ačkoliv se od sebe všichni výrazně odlišují, zejména v ideových východiscích a názorech na politický systém, všichni zmínění maximálně využívali prostoru působnosti, který jim Ústava přiznala.

Prezidentství Václava Havla bylo specifické především tím, že nepřicházel do úřadu s výraznou politickou historií (jako například Václav Klaus nebo Miloš Zeman, kteří byli oba předsedové ve své době nejsilnější politické strany, předsedové Poslanecké sněmovny i předsedové vlády) a ačkoliv sice měl své oblíbené politické strany, zejména ty menší, byl právě Hrad za prezidentství Václava Havla neutrálním polem pro řešení politických sporů i vládních krizí.<sup>138</sup>

---

<sup>134</sup> WEYR, František. *Teorie práva*. Brno-Praha: Orbis, 1936, s. 320.; PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2015, s. 833.

<sup>135</sup> MIKULE, Vladimír; SLÁDEČEK, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 411.

<sup>136</sup> Václav Havel byl prezidentem po dvě funkční období, pokud jde o samostatnou Českou republiku a to po sobě následujících volebních obdobích: 1993–1998 a 1998–2003.

<sup>137</sup> Srov.: BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIP, Jan; MOLEK, Pavel; PODHRÁZKÝ, Milan; SUCHÁNEK, Radovan; ŠIMÍČEK, Vojtěch; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 656.

<sup>138</sup> Zejména v dobách nesouhlasu malých stran s tzv. opoziční smlouvou.



Naproti tomu Václav Klaus přišel do úřadu s velmi výraznou a tedy i zásadní politickou minulostí, která jej jistě ovlivnila, že byl prezidentem více aktivním, v některých případech i aktivistickým (např. odložení jmenování nového premiéra po demisi M. Topolánka 11. 10. 2006).<sup>139</sup> I Miloš Zeman nastoupil do svého úřadu se zásadní politickou historií (s velmi podobnou jako jeho předchůdce Václav Klaus). Ten již ve své inauguraci deklaroval, že hodlá být prezidentem aktivním, nikoliv však aktivistickým, že by rád nabídl Hrad jako neutrální pole pro řešení politických sporů či vládních krizí. Těžko říct, zda svůj záměr splnil, když uvážím jeho řešení politické situace jmenováním tzv. úřednické vlády J. Rusnoka v roce 2013 navzdory rozložení sil v Poslanecké sněmovně.

Z výše uvedeného jasně vyplývá, že je tradicí demokratických prezidentů být právě i politickým hráčem, s jistým sebeomezením, právě ideálem nadstranickosti či apolitičnosti. Není však nutné dodávat, že z hlediska hodnocení českého ústavního vývoje, z pohledu pojetí institutu prezidenta, chybí všem třem výše zmiňovaným, zejména V. Klausovi a M. Zemanovi, především síla osobnosti obdobná síle osobnosti T. G. Masaryka.

### **3.2 Působnost a pravomoci prezidenta republiky**

Než přikročím k zevrubné charakteristice vztahu prezidenta a vlády, zejména co do procesu jejího ustanovování, je nejprve nutné si obecně vymezit pojetí pravomocí prezidenta republiky tak, abych jej mohl následně vhodně aplikovat na již zmíněnou dílčí podkapitolu.

Pojetí pravomocí prezidenta republiky velmi trefně ukazuje na zvláštní postavení prezidenta republiky v rámci ústavního systému a dělby moci. Jak jsem již uvedl výše v kapitole 3.1., Ústava systematicky prezidenta republiky zařazuje ústavní orgán prezidenta republiky do Hlavy třetí upravující moc výkonnou. Z organizačního a systematického pojetí dělby moci můžeme všechny pravomoci zařadit do moci výkonné, nicméně z funkčního pojetí pravomocí prezidenta republiky, však některé z jeho pravomocí moc výkonnou přesahují. Některé z jeho pravomocí dle hlediska funkčního pojetí náleží do moci zákonodárné (suspenzivní

---

<sup>139</sup>Srov.: NĚMEC, Jan; KUTA, Martin. *Vliv zavedení přímé volby prezidenta na politický systém*, Parlamentní institut: 2009.

veto) či do moci soudní (milosti).<sup>140</sup> To ostatně deklaroval již samotný Ústavní soud ve svém Usnesení č. 7 Sbírky Ústavního soudu České a Slovenské Federativní republiky: „*Vymezení veškerých činností, které spadají do kompetence hlavy státu, nelze enumerativně provést. Ústavní a jiné zákonné předpisy nepokrývají veškeré aktivity, které tvoří a mohou tvořit náplň funkce prezidenta jakožto hlavy státu... Vzhledem k tomu, že náš právní řád nedává přesnou odpověď na to, co vše tvoří náplň prezidenta, je nutno v těch případech, kdy vzniká pochybnost, vykládat jeho jednání tak, že je činí jakožto hlava státu.*“<sup>141</sup>

Současná ústavní úprava zakotvila pravomoci prezidenta republiky zejména v čl. 62 a 63 Ústavy. Pravomoci podle čl. 62 Ústavy se označují zpravidla jako tzv. osobní,<sup>142</sup> tedy ty, které pro svou platnost nevyžadují podpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena. Pravomoci podle čl. 63 Ústavy se již tradičně označují jako tzv. pravomoci kontrasygované,<sup>143</sup> to znamená, že vyžadují pro svou platnost také podpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena. Z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá, že pravomoci zakotvené v čl. 62 Ústavy nemůžou být nijak omezeny či podmíněny obyčejným zákonem.<sup>144</sup> Dále lze ust. čl. 62 Ústavy označit jako za sběrné, neboť z velké části pouze určitým způsobem katalogizuje pravomoci zakotvené v jiných ustanoveních ústavního pořádku (např. čl. 84, odst. 2 Ústavy nebo čl. 35 Ústavy).

Poněkud odlišné pojetí, dle mého názoru však velmi praktické, hlavy státu a jeho pravomocí v ústavním systému České republiky zaujímá J. Wintr.<sup>145</sup> Ten charakterizuje hlavu státu jako jeho reprezentanta, garanta řádu a moderátora politických sporů, který v zásadě není oprávněn k provádění vlastní politiky. Jako

<sup>140</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 50 - 51.

<sup>141</sup> Srov. II ÚS 312/92 jako Usnesení č. 7 Sbírky Ústavního soudu.

<sup>142</sup> Např. BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 710.

<sup>143</sup> Povahu a podstatu kontrasygovaných pravomocí prezidenta republiky velmi dobře charakterizoval Ústavní soud ve svém nálezu týkající se sporu o jmenování členů bankovní rady ČNB: *Při parlamentní formě vlády může být opatřením těmto principům zcela vyhovujícím vyloučení vládní kontrasygnace tam, kde zvláštní důvody opravňují ochranu instituce, jež má být dle Ústavy v hlavních směrech své činnosti nezávislá na vládě, neboť právo kontrasygnace by umožňovalo vládě přinejmenším rozhodovat o personálním složení Bankovní rady. Za těchto okolností je jmenovací právo, prováděné nadstranickým prezidentem - sice po konzultacích - avšak bez přímé vazby na souhlas vlády, složené z představitelů jedné nebo více politických stran, součástí záruk nezávislosti ČNB. Nezávislost ČNB je ústavní hodnotou, jež vyplývá jak z článku 98 Ústavy ("do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona") a z jeho umístění v samostatné hlavě šesté Ústavy, tak i z článku 62 písm. k) Ústavy a ze zákona o ČNB, zejména pak z § 9 odst. 1 tohoto zákona (při zabezpečování svého hlavního cíle je ČNB nezávislá na pokynech vlády).* Podrobněji srov. Nález Pl. ÚS 14/01.

<sup>144</sup> Srov. Pl. ÚS 59/2000.

<sup>145</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 92 - 104.

**reprezentační** pravomoci J. Wintr charakterizuje tak, že se jedná o ty pravomoci, jichž je většina a jejich katalogizaci zaujímá čl. 63, odst. 1 Ústavy a některé dílčí související zákony. Jedná se zejména o pravomoc zastupovat stát navenek, vyhlašování parlamentních voleb, jmenování soudců nebo podpisy zákonů. Zvláštní reprezentační pravomocí, kterou bych chtěl zmínit zvlášť, je pravomoc jmenování profesorů a rektorů vysokých škol. Jak bude vysvětleno podrobněji níže, tak tato zvláštní reprezentační pravomoc jmenování, zejména vysokoškolských profesorů, je svou povahou pravomoc pouze potvrzovací, reprezentativní a do jisté míry slavnostní. Na rozdíl od jmenování předsedy vlády a ostatních členů vlády prezidentem republiky, je akt jmenování vysokoškolských profesorů výsledkem akademické samosprávy, která je přísně oddělena od výkonné moci, již je prezident republiky nedílnou součástí. Z tohoto důvodu, dle mého názoru, je nanejvýš správné, že J. Wintr zařadil jmenování vysokoškolských profesorů do kategorie pravomocí reprezentačních a nikoliv tedy do kategorie následující - kategorie pravomocí moderačních. Proto tedy dle mého názoru zde prezident republiky nemá žádný diskreční prostor pro své uvážení vysokoškolské profesory nejmenovat, s jedinou výjimkou, kdy by bylo jmenování v rozporu se zákonem.

Druhou kategorií pravomocí prezidenta republiky jsou pravomoci s **moderační** povahou. Jedná se zejména o pravomoc jmenovat a odvolávat členy vlády, přijímat jejich demise a také pravomoc rozpustit Poslaneckou sněmovnu. J. Wintr charakterizuje tyto pravomoci tak, že se jedná o pravomoci, při jejichž výkonu má prezident republiky jistou volnost pro vlastní uvážení, které by však mělo vždy svým účelem sledovat účelné a hladké vyřešení politických sporů. Moderační úlohu prezidenta republiky v ústavních systémech všeobecná státověda řadí mezi pravidelné znaky parlamentních systémů. Takovéto moderační postavení a moderační úloha hlav států, zejména tedy prezidentů parlamentních republik, umožňuje a předpokládá reálné aktivní ústavní působení s možností „*integrovat a slad'ovat jednotlivé součásti ústavního systému*“.<sup>146c</sup>

Poslední skupinou pravomocí jsou pravomoci svou povahou **garanční**. Jedná se o takové pravomoci, při jejichž výkonu prezident republiky sehraje roli strážce hodnot, na nichž spočívá náš právní stát, a garanta řádu (případně stability). Garančními pravomocemi jsou například pravomoci týkající se milostí

---

<sup>146</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 386.

prezidenta republiky nebo právo uplatnit suspenzivního veta. Za jistých okolností se garanční pravomoc dá považovat i pravomoc jmenovat a odvolávat členy vlády. Nicméně převážně je tato specifická a důležitá pravomoc prezidenta republiky svou povahou spíše moderační, než-li přímo zcela garanční.

### **3.3 Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky při výkonu funkce**

#### **3.3.1 Obecně ke koncepci odpovědnosti prezidenta republiky**

Problematika odpovědnosti prezidenta republiky v ústavním systému České republiky je závažná a poměrně složitá ústavněprávní problematika. Principy právního státu a demokracie vyžadují, aby státní orgány byly z výkonu svých pravomocí odpovědné. Domnívám se, že krátké představení komplexu odpovědnosti je nutné k pochopení a interpretaci pravomocí prezidenta republiky, a opomenutí by mohlo znamenat i chybné závěry, kterých se chci samozřejmě vyvarovat. Dále bych chtěl nad to ještě připomenout, že tato podkapitola byla částečně publikována v Právních rozhledech<sup>147</sup> a jelikož bylo na tento článek již reagováno J. Kyselou v tomtéž periodiku, chtěl bych se zde i s tímto částečně nesouhlasným stanoviskem vypořádat.

Téměř komplexní a rovněž velmi kvalitní zpracování materie odpovědnosti prezidenta republiky pochází z pera J. Kudrny,<sup>148</sup> který se ve svém článku věnuje pojetí odpovědnosti za akty prezidenta republiky, dále se tomuto tématu podrobněji věnuje v příslušných pasážích většina komentářové literatury a to tedy J. Filip<sup>149</sup>, V. Sládeček,<sup>150</sup> P. Mlsna<sup>151</sup> nebo T. Herc.<sup>152</sup> Dále konkrétně v souvislosti s ústavněprávní odpovědností prezidenta republiky a institutem ústavní žaloby a řízení o ní například M. Forejtová<sup>153</sup> a P. Holländer.<sup>154</sup>

<sup>147</sup> K tomu srov. VNENK, Vladislav. Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky ve světle připravované novely Ústavy. *Právní rozhledy*, 2015, č. 21/2015.

<sup>148</sup> KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 7-8, s. 385 – 405.

<sup>149</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka, FILIP, Jan, MOLEK, Pavel, PODHRÁZKÝ, Milan, SUCHÁNEK, Radovan, ŠIMÍČEK, Vojtěch, VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010.

<sup>150</sup> MIKULE, Vladimír; SLÁDEČEK, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 475-478.

<sup>151</sup> KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a k Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 507 – 511.

<sup>152</sup> RYCHETSKÝ, Pavel; LANGÁŠEK, Tomáš; HERC, Tomáš; MLSNA, Petr. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 646 – 657.

<sup>153</sup> FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014, s. 155.

V obecné rovině Ústava, jako taková, předpokládá konstrukci několika forem odpovědnosti prezidenta republiky, které bych v návaznosti na výše citované autory rozdělil do dvou základních skupin a to na odpovědnost dle mezinárodního práva a odpovědnost dle práva vnitrostátního. Odpovědnost dle práva vnitrostátního se dále rozděluje na odpovědnost ústavněprávní, ústavněpolitickou, trestněprávní, politickou a odpovědnost morální.<sup>155</sup>

V této podkapitole bych se rád věnoval problematice připravované novely Ústavy, která by se měla týkat právě jedné z forem odpovědnosti prezidenta republiky a to odpovědnosti ústavněprávní. Základním předpokladem realizace<sup>156</sup> ústavněprávní odpovědnosti je uskutečnění jednání - ústavního deliktu,<sup>157</sup> kterým prezident republiky poruší normu ústavního práva, která předpokládá ústavněprávní sankci jako reakci na toto protiústavní jednání.<sup>158</sup> Odpovědností v ústavněprávní rovině se tedy rozumí povinnost prezidenta republiky nést následky takového svého jednání, kterým prezident republiky naplní některou ze skutkových podstat ústavních deliktů. Ústava, ve vztahu k osobě prezidenta republiky, jako ústavního orgánu, předpokládá dvě skutkové podstaty, při jejichž naplnění může být prezident republiky potrestán ústavněprávní sankcí, a to skutkovou podstatu ústavních deliktů *velezrady a hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku*.

Ústava definuje<sup>159</sup> ústavní delikt<sup>160</sup> velezrady jako jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu.<sup>161</sup> Pokud jde o ústavní delikt hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, tak v tomto případě Ústava jeho legální definici neuvádí. Nicméně je dle mého názoru nesporné, že tento specifický ústavněprávní delikt bude svým obsahem pokrývat ta hrubě protiústavní jednání,

---

<sup>154</sup> FILIP, Jan; HOLLÄNDER, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu*. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 716 – 733.

<sup>155</sup> A to ve volné návaznosti na typologii dle J. Kudrny, srov. KUDRNA, Jan. *Odpovědnost za akty prezidenta republiky*. *Správní právo*. 2013, roč. 46, č. 7-8, s. 385 – 405.

<sup>156</sup> TOMOSZEK, Maxim. *Ústavní odpovědnost jako podstatná náležitost demokratického právního státu*. In: KLÍMA, K. a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitní univerzita v Praze, 2013, s. 56 a násl.

<sup>157</sup> V některé literatuře se hovoří o veřejnoprávním deliktu, např. MIKULE, Vladimír; SLÁDEČEK, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 477.

<sup>158</sup> K sankcím v ústavním právu srov. JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, s. 30 a násl.

<sup>159</sup> Přičemž se jedná o tzv. definici legální.

<sup>160</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIP, Jan; MOLEK, Pavel; PODHRÁZKÝ, Milan; SUCHÁNEK, Radovan; ŠIMÍČEK, Vojtěch; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 716 - 733.

<sup>161</sup> Čl. 65, odst. 2 Ústavy.

kterých se prezident republiky dopustí v souvislosti s výkonem svých pravomocí a v souvislosti s plněním svých povinností, avšak se zároveň nebude jednat o takové jednání, které svým obsahem naplní skutkovou podstatu velezrady. Tato skutková podstata ústavního deliktu hrubého porušení Ústavy nebo jiné části ústavního pořádku by mohla být naplněna například v případě delší nečinnosti prezidenta republiky se jmenováním vlády, proto se domnívám, že tato dílčí podkapitola je v této mé diplomové práci žádoucí, aby byl pohled na problematiku sestavování vlády co nejkomplexnější.

V případě, že prezident republiky svým jednáním naplní skutkovou podstatu velezrady nebo hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, Ústavní soud na základě důvodné ústavní žaloby Senátu rozhodne o tom, že se prezident republiky dopustil tohoto ústavněprávního deliktu a zároveň ho vyhlášením nálezu zproští prezidentského úřadu a zbaví způsobilosti jej znovu nabýt<sup>162</sup>. Okamžikem veřejného vyhlášení tohoto nálezu dochází k uvolnění úřadu prezidenta republiky a jeho kompetence si v souladu s čl. 66 Ústavy rozdělí předseda vlády, předseda Poslanecké sněmovny a předseda Senátu. Podmínkou zahájení tohoto zvláštního řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky<sup>163</sup> je doručení řádné ústavní žaloby předsedou Senátu Ústavnímu soudu, přičemž k přijetí návrhu o podání ústavní žaloby na prezidenta republiky je dle platné právní úpravy třeba souhlasu třípětinové většiny všech přítomných senátorů a následně třípětinové většiny všech poslanců. Poté může předseda Senátu Ústavnímu soudu ústavní žalobu podat a samotné řízení je následně okamžikem doručení zahájeno.<sup>164</sup>

### **3.3.2 Přípravovaná novela Ústavy a úvaha de lege ferenda**

V souladu s programovým prohlášením vlády Bohuslava Sobotky, ve kterém se vláda zavázala připravit změnu Ústavy v souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta, byl Poslanecké sněmovně dne 3.6.2015 předložen vládní návrh ústavního zákona jako sněmovní tisk č. 506 (7. volební období). Hlavním cílem tohoto návrhu ústavního zákona je zpřesnění kompetencí prezidenta

---

<sup>162</sup> Podrobněji např. FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014, s. 155. Na okraj je nutné dále připomenout, že se jedná o trest jediný, tedy jedná se kumulativní sankci zbavení prezidenta jeho úřadu a rovněž je zbavit způsobilosti jej znovu v budoucnu nabýt.

<sup>163</sup> A to tedy dle § 97 - 116 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>164</sup> Podrobněji srov. FILIP, Jan; HOLLÄNDER, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu*. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 716 – 733.

republiky z důvodu a v zájmu zachování parlamentního systému v ústavním systému České republiky.<sup>165</sup> Jedna z oblastí, které by se měl předmětný vládní návrh ústavního zákona dotknout, je oblast ústavněprávní odpovědnosti prezidenta republiky. Konkrétně se navrhuje širší novelizace čl. 65 Ústavy, přičemž do obecné koncepce ústavněprávní odpovědnosti nezasahuje, přesto však dochází k posunu samotné úpravy její procedurální realizace.

Jak již bylo popsáno výše, dle platné právní úpravy je jediným iniciátorem řízení o ústavní žalobě na prezidenta republiky Senát. Dle předmětného návrhu ústavního zákona se má tento model změnit tak, že jsou obě komory Parlamentu způsobilé k podání takového návrhu zcela samostatně. K přijetí návrhu ústavní žaloby bude dle připravované úpravy třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců, v případě jejího podání Poslaneckou sněmovnou, nebo třípětinové většiny přítomných senátorů, pokud ji bude podávat Senát, což samozřejmě představuje značné usnadnění možnosti podání ústavní žaloby. Otázkou samozřejmě zůstává, zda bude tato nová koncepce účelnější a zda skutečně ústavní systém České republiky potřebuje takto pružný systém podávání ústavních žalob na prezidenta republiky, která je současnou právní vědou chápána jako zcela mimořádný prostředek ochrany ústavního systému<sup>166</sup> zabráňující vyloženým excesům prezidenta republiky.<sup>167</sup> Ačkoliv chápu důvod tohoto zjednodušení, kdy odpadne nutnost kvalifikované většiny Senátu i Poslanecké sněmovny současně a postačí pouze kvalifikovaná většina pouze v jedné z komor Parlamentu bez podmínky souhlasu druhé komory. Jsem velmi skeptický k takto až příliš volné možnosti podání ústavní žaloby na prezidenta republiky, která ve svém důsledku může vést až určité šikaně prezidenta republiky ve formě častých ústavních žalob proti němu.<sup>168</sup> Z toho důvodu bych uvítal určitou formu brzdy proti zcela nedůvodné ústavní žalobě tak, aby nemohl být tento institut zneužíván, což by našemu ústavnímu systému jistě nebylo ku prospěchu. Ta by mohla mít dle

---

<sup>165</sup> Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona - sněmovní tisk 506 (7. volební období).

<sup>166</sup> Případně jako prostředek, na jehož základě lze prezidenta republiky zbavit jeho funkce. Srov. RYCHETSKÝ, Pavel; LANGÁŠEK, Tomáš; HERC, Tomáš; MLSNA, Petr. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 648.

<sup>167</sup> FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014, s. 155.

<sup>168</sup> Koneckonců skutková podstata požaduje především „hrubé“ porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, musí se tedy jednat o porušení s určitou mírou intenzity. Pokud by bylo takto stíháno jakékoliv porušení ústavních povinností prezidenta republiky, oslabilo by to jeho faktické postavení, které by ve svém důsledku znamenalo, vyhýbání se jakýchkoliv konfliktů s jiným ústavním orgánem, zejména s vládou. K tomu srov. RYCHETSKÝ, Pavel; LANGÁŠEK, Tomáš; HERC, Tomáš; MLSNA, Petr. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 651.; KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. *Správní právo*. 2013, roč. 46, č. 7-8, s. 401.

mého názoru formu určitého práva veta té komory Parlamentu, která ústavní žalobu neiniciovala. Dokázal bych si tedy představit takovou úpravu, kdy by se Poslanecká sněmovna nebo Senát mohly ve lhůtě 30 dnů usnést kvalifikovanou většinou na tom, že ústavní žaloba na prezidenta republiky není důvodná a zabránit tak jejímu podání.

S mou skepsí, že se prezident republiky může stát terčem častých ústavních žalob, však vyslovil částečný nesouhlas J. Kysela ve svém článku týkající se imunit ústavních činitelů.<sup>169</sup> V předmětném článku J. Kysela vyslovil názor, že nikdy není snadné dát dohromady kvalifikovanou většinou pro iniciaci takového řízení a proto se není třeba volnější procedury obávat. S tímto názorem lze souhlasit v případě Senátu, který není považován za „politickou“ komoru Parlamentu. V případě politické Poslanecké sněmovny tento názor nesdílím.<sup>170</sup> Dále se J. Kysela vyjadřoval v tom směru, že vždy půjde pouze o iniciaci řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky. S tím také bohužel nemohu souhlasit, neboť mám za to, že i samotný fakt, že bylo zahájeno takovéto závažné řízení o ústavní žalobě proti prezidentovi republiky, nemůže ústavnímu systému a politické kultuře nikterak prospívat.

Můj skeptický názor k této poměrně volné možnosti podání ústavní žaloby umožňující iniciovat řízení o zbavení prezidenta republiky jeho úřadu, respektive zejména možnosti Poslanecké sněmovny samostatně zahájit takovéto řízení, pramení i koncepce ústavní žaloby jako politické otázky.<sup>171</sup> Účast Poslanecké sněmovny samostatně bez spoluúčasti druhé komory Parlamentu svou podstatou umožňuje, aby při rozhodování o podání ústavní žaloby a zahájení řízení o ní byla rovněž zvažována její širší politická souvislost a tedy nejen pouze otázky viny. Jsem stejného názoru jako T. Herc<sup>172</sup>, že je iluzorní se domnívat, že členové Parlamentu, zejména více politické Poslanecké sněmovny, nebudou při svém hlasování zvažovat i politický aspekt<sup>173</sup> celé věci ve vztahu k politické scéně i veřejnosti jako takové. Z druhé strany je nutné však podotknout, že tím, kdo

---

<sup>169</sup> Srov. KYSELA, Jan. O imunitě třikrát jinak. *Právní rozhledy*, 2015, č. 23-24/2014, s. 836 a násl.

<sup>170</sup> K tomu shodně např. FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014, s. 157 - 158.

<sup>171</sup> Podrobněji např. HERC, Tomáš. *Prezident České republiky*. Praha, 2012. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva, s. 144 a násl.

<sup>172</sup> HERC, Tomáš. *Prezident České republiky*. Praha, 2012. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva, s. 144 a násl.

<sup>173</sup> Politizování tohoto závažného řízení o ústavní žalobě je ostatně terčem kritiky i dle současné úpravy, tedy že akty a vina prezidenta budou hodnoceny až v druhé řadě po souvislostech politických. Srov. FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014, s. 157 - 158.



bude následně posuzovat otázku viny a trestu, bude vždy Ústavní soud a také, že v době, kdy měl tuto možnost samostatně Senát a ke schválení postačovala většina prostá, k této šikaně nikdy nedocházelo.<sup>174</sup>

Pokud bude předmětná novela Ústavy přijata, nedojde pouze k již popsanému procedurálnímu zjednodušení podávání ústavních žalob, ale i k rozšíření možných výroků v nálezech Ústavního soudu při řízení o nich. Tuto část považuji za velmi potřebnou a krok tím správným směrem.

První samozřejmou možností Ústavního soudu bude možnost rozhodnout o tom, že ústavní žaloba proti prezidentu republiky není důvodná, resp. prezidenta republiky ústavní žaloby zproští.

V případě, že Ústavní soud shledá ústavní žalobu ve věci hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku důvodnou, bude moci podle intenzity jednání rozhodnout též o tom, že prezident republiky ztrácí prezidentský úřad nebo způsobilost jej znovu nabýt. Jinými slovy se bude jednat o možnost Ústavního soudu rozhodnout o tom, že se sice prezident dopustil ústavněprávního deliktu hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, nicméně neshledá jeho jednání natolik závažné, aby přikročil k uložení ústavněprávní sankce.<sup>175</sup> Tuto možnost však Ústavní soud mít nebude, pokud shledá, že prezident svým jednáním naplní skutkovou podstatu velezrady. V tomto případě prezident ztrácí prezidentský úřad i způsobilost jej znovu nabýt. To je dáno povahou ústavního deliktu velezrady, který je mnohem závažnější než ústavní delikt hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, neboť představuje ohrožení svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i jejího demokratického řádu.

Na rozdíl od zjednodušené procedury podání ústavní žaloby na prezidenta republiky, je toto rozšíření možností výroků Ústavního soudu v řízeních o ústavní žalobě na prezidenta republiky krok správným směrem, zvláště bude-li skutečně Ústavní soud moci svým nálezem pouze konstatovat, že se sice prezident republiky dopustil hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, ale nepřikročí k tomu, aby uložil ústavněprávní sankci. To by mohlo být prospěšné v případě dosud nejasného, ne však svévolného, výkladu některého

---

<sup>174</sup> Podle dřívější úpravy postačoval teoreticky souhlas pouhých 27 senátorů.

<sup>175</sup> Například za situace, kdy prezident republiky zastává odlišný výklad některého z ustanovení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, který není svévolný a je i podložen názorem určitého spektra právní vědy.

z ustanovení ústavního pořádku,<sup>176</sup> kdy by jej takto Ústavní soud mohl *pro futuro* autoritativně vyložit. S tímto mým názorem J. Kysela rovněž polemizoval. Ve svém článku zaujal ten názor, že výchovný účinek nálezu, kterým Ústavní soud autoritativně vyloží ústavní text neshledává "valným". S tímto názorem se však plně rozcházejím. Můj výklad, a jistě i vůle zákonodárce, vycházela ze zásadního rozhodnutí ESLP věci Paksas vs. Litva ze dne 6.1.2011, ve kterém ESLP, ve stručnosti, stanovil, že v případě *impeachmentu* musí státy vážít závažnost ústavněprávního deliktu a k uložení sankce ve formě omezování pasivního volebního práva jednotlivců musí být přistupováno jen velmi opatrně. Proto bylo, pevně věřím, překročeno k rozlišení ústavních deliktů velezrady a hrubého porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku z hlediska možných ústavněprávních sankcí tak, aby se názoru ESLP vyhovělo.

Pro úplnost a na závěr nutno dodat, že novela počítá se zakotvením přechodného ustanovení, které stanovuje, že se nová úprava ústavní žaloby a řízení o ní nepoužije na současného prezidenta republiky, resp. na toto jeho volební období.

### **3.4 Prezident a jeho pravomoci k sestavování vlády**

#### **3.4.1 Obecně k právní úpravě**

Díličními ustanoveními Ústavy stěžejními pro charakteristiku úlohy prezidenta při sestavování a ukončování činnosti vlády jsou:

- I. Čl. 62, písm. a) Ústavy: *Prezident republiky jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi.*
- II. Čl. 62, písm. d) Ústavy: *Prezident republiky pověřuje vládu, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal, vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády.*
- III. Čl. 68, odst. 2 Ústavy: *Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.*

---

<sup>176</sup> Bude se tedy jednat o obhajitelné okolnosti hodného zvláštního zřetele, pro které Ústavní soud výjimečně nepřikročí k uložení ústavněprávní sankce.

- IV. Čl. 68, odst. 4 Ústavy: *Pokud nově jmenovaná vláda nezíská v Poslanecké sněmovně důvěru, postupuje se podle odstavců 2 a 3.<sup>177</sup> Jestliže ani takto jmenovaná vláda nezíská důvěru Poslanecké sněmovny, jmenuje prezident republiky předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny.*
- V. Čl. 68, odst. 5 Ústavy: *V ostatních případech prezident republiky jmenuje a odvolává na návrh předsedy vlády ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.*
- VI. Čl. 69, odst. 1 Ústavy: *Člen vlády skládá slib do rukou prezidenta republiky.*
- VII. Čl. 73, odst. 1 Ústavy: *Předseda vlády podává demisi do rukou prezidenta republiky. Ostatní členové vlády podávají demisi do rukou prezidenta republiky prostřednictvím předsedy vlády.*
- VIII. Čl. 74 Ústavy: *Prezident republiky odvolá člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády.*
- IX. Čl. 75 Ústavy: *Prezident republiky odvolá vládu, která nepodala demisi, ačkoliv ji byla povinna podat.*

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

Pokud jde o samotnou obecnou ústavní proceduru sestavování vlády, tak ta sama o sobě představuje poměrně jednoduchý proces. Vláda jako taková se sestavuje po každých volbách do Poslanecké sněmovny, neboť čl. 73, odst. 2 Ústavy stanovuje povinnost vlády podat demisi vždy po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny. Ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny je první schůze, na níž se sejdou nově zvolení poslanci. Prezident v tomto případě je povinen demisi vlády přijmout a zatím ji pověřit výkonem

---

<sup>177</sup> K tomu doplnění znění souvisejícího čl. 68, odst. 3 Ústavy: *Vláda předstoupí do třiceti dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádá ji o vyslovení důvěry.*

své funkce až do jmenování vlády nové. Následně prezident republiky jmenuje nového předsedu vlády. Fakticky tedy nastává situace, že Česká republika má předsedy vlády dva. Předseda dosavadní úřadující vlády vykonává veškeré vládní úkony až do okamžiku, kdy dojde ke jmenování vlády nové. Na návrh nového předsedy vlády jmenuje prezident republiky ostatní její členy vlády. Vláda je poté povinna předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a v souladu s čl. 68, odst. 3 Ústavy ji požádat o důvěru. Pokud není důvěra vyslovena nadpoloviční většinou všech přítomných poslanců, je vláda povinna podat demisi a prezident je povinen demisi přijmout a zároveň ji pověřit výkonem své funkce až do jmenování vlády nové. Proces jmenování a sestavování vlády je analogický jako při první kole. Pokud ani druhé vládě není důvěra vyslovena, jmenuje prezident republiky předsedou vlády osobu, kterou navrhl předseda Poslanecké sněmovny. Pokud ani tato vláda nezíská důvěru, může prezident republiky Poslaneckou sněmovnu rozpustit.<sup>178</sup>

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

### **3.4.2 Prezident republiky jmenuje předsedu vlády**

Prezident v souladu s čl. 62, písm. a) a čl. 68, odst. 2 Ústavy **jmenuje předsedu vlády**, přičemž svou podstatou se jedná o pravomoc, která nepodléhá kontrasignaci. Zde tedy můžeme vysledovat historický posun právní úpravy, kdy v případě ústavní úpravy v rámci Ústavy 1920 byl akt jmenování<sup>179</sup> pro svou platnost podmíněn kontrasignací předsedy vlády nebo jím pověřeného člena. Vyplnila se tedy mezera v ústavním textu, kdy reálně bylo možné zablokovat tuto závažnou ústavní proceduru sestavování a jmenování vlády tím, že by předseda vlády odmítl svůj podpis na tento akt prezidenta republiky připojit. Dle současné

---

<sup>178</sup> Podrobněji srov. WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 86 - 92.

<sup>179</sup> Konkrétně se jednalo o jmenovací a propouštěcí dekrety, které jako akty prezidenta republiky v rámci svých aktů vládní a výkonné podléhaly kontrasignaci.

ústavní úpravy je akt jmenování předsedy vlády samostatnou pravomocí prezidenta republiky, nicméně ne však samozřejmě bezvýjimečně neomezená, jak vyplývá z následujícího textu. Je současně s tím však také nutné si uvědomit, že absentuje-li nutnost kontrasignace pro platnost aktu prezidenta republiky, je prezident plně za tento svůj akt odpovědný, zejména v rovině odpovědnosti ústavněprávní. Rozhodnutí o jmenování konkrétní osoby předsedou je tedy vždy konkrétní projev vůle prezidenta republiky.<sup>180</sup> V. Adamus k tomu uvádí: „Nesporné je, že žádný ministr, ani předseda vlády ani vláda jako celek nejsou jmenováni ani odvoláváni, pokud prezident republiky o tom nevydá jmenovací nebo odvolací akt (dekret) jím podepsaný.“ Jelikož se při aktu jmenování jedná o projev vůle prezidenta republiky, nemusí při svém výběru osoby předsedy vyčkávat na výsledek politických jednání a je, dle mého názoru, sám o sobě oprávněn do těchto politických procesů aktivně a konstruktivně vstupovat.

V této pravomoci prezidenta republiky se také snoubí jeho dvě Ústavou mu dané role a to jednak role moderátora politických sporů a také garanta řádu a stability. Vláda jako taková se sestavuje vždy znovu po každých volbách do Poslanecké sněmovny a tento proces vždy začíná tedy tím, že prezident republiky jmenuje předsedu vlády.

Pokud jde o pravomoci prezidenta na obecném procesu sestavování vlády, zde je z celého procesu prezidentova pozice nejsilnější, poskytuje mu širokou ústavní volnost pro projev své vůle a je v zásadě bez omezení dělbu moci, tj. není vázán žádnými návrhy, až na několik výjimek, při jejich chápání v širším smyslu, tou první je například slib prezidenta republiky, ve kterém slibuje, že bude postupovat „v zájmu všeho lidu.“<sup>181</sup> V zájmu všeho lidu nepochybně je, aby Česká republika měla stabilní a fungující vládu a pokud možno v co nejkratším čase. Druhou skupinou omezujících podmínek jsou ústavní tradice, či tzv. ústavní zvyklosti, závěry Ústavního soudu a ustálené názory právní vědy, zejména je-li naplněn ústavní argument *communis opinio doctorum*.

Plně souhlasím s názorem Dr. Pavla Molka,<sup>182</sup> že sice je určitou tradicí jmenovat předsedou vlády představitele vítězné politické strany ve volbách do

---

<sup>180</sup> K tomu souhlasně se Z. Koudelkou. Srov. KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 109 - 110.

<sup>181</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIP, Jan; MOLEK, Pavel; PODHRÁZKÝ, Milan; SUCHÁNEK, Radovan; ŠIMÍČEK, Vojtěch; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 840.

<sup>182</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIP, Jan; MOLEK, Pavel; PODHRÁZKÝ, Milan; SUCHÁNEK, Radovan; ŠIMÍČEK, Vojtěch; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 841.

Poslanecké sněmovny České republiky, ale natolik prozatím krátkou, a ne zcela bezvýjimečnou (situace po volbách v roce 2010, kdy prezident Václav Klaus jmenoval předsedou vlády představitele strany s druhým největším počtem mandátů), aby se mohla stát ústavním obyčejem. Jsem přesvědčen, že v případě určitého testu proporcionality mezi jmenováním představitele vítězné politické strany předsedou vlády a jmenováním té osoby, která má reálnou možnost k sestavení vlády, jež následně získá důvěru Poslanecké sněmovny, by měl být premiérem jmenován ten, kdo má reálně šanci na sestavení takové vlády, která důvěru Poslanecké sněmovny získá. Není samozřejmě vyloučeno, že se bude jednat o tu samou osobu, tedy že předsedou vlády bude jmenován předseda vítězné strany a zároveň se bude jednat o osobu s reálnou šancí na získání důvěry Poslanecké sněmovny. Ostatně ani samotná praxe při sestavování vlády, ve fázi výběru předsedy vlády, není jednotná. Kupříkladu V. Havel pověřil „vyjednáváním o budoucí vládě“ J. Luxe a z jednání nakonec vyloučeno, že V. Havel jmenovacím aktem pověřil sestavením vlády J. Tošovského. V. Klaus v roce 2004 nejprve požadoval od S. Grosse písemný závazek nejméně 101 poslanců k podpoře jeho vlády.<sup>183</sup>

Z historického hlediska je nutno uvést, že důvodová zpráva k Prozatímní ústavě konstatovala, že prezident musí při svém výběru předsedy vlády zejména zhodnocovat většinu v Poslanecké sněmovně, aby vláda tohoto předsedy získala požadovanou důvěru. Rovněž prvorepubliková právní věda měla za to, že v tomto případě by se prezident měl vždy orientovat na to, aby jím jmenovaná vláda následně získala důvěru Parlamentu a měl by vždy být zásadně jmenován předsedou vlády ten, kdo je schopen si tuto důvěru získat.

Pokud jde o názory právní vědy dle současné úpravy, tak nejnovější komentář k Ústavě kolektivu kolem předsedy Ústavního soudu P. Rychetského se zcela pregnantně přihlásil k tomu, že prezident republiky musí jmenovat tu osobu s reálnou možností sestavit fungující vládu.<sup>184</sup> S tím se zcela shoduje i V. Sládeček.<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> K tomu srov. RYCHETSKÝ, Pavel; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 688 - 689.

<sup>184</sup> RYCHETSKÝ, Pavel; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 583.

<sup>185</sup> MIKULE, Vladimír; SLÁDEČEK, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 441 - 442.

P. Molek naopak zdůrazňuje, že by se prezident republiky měl v první řadě orientovat na to, aby zamýšlený předseda vlády splňoval právní podmínky pro své jmenování. Právními podmínky pro jmenování předsedou vlády jsou zejména zletilost, svéprávnost, české státní občanství a některé další kvality, které budou zárukou, že jeho činnost jako premiéra nebude ohrožovat bezpečnost, demokracii a suverenitu České republiky. Pokud jde o nutnost jmenování osoby s reálnou šancí na sestavení vlády, která následně získá důvěru Poslanecké sněmovny, tak se v tomto případě P. Molek vyjadřuje velmi opatrně. Prezident republiky by se, dle názoru P. Molka, měl při své úvaze zvažovat i reálnou šanci na sestavení funkční vlády, nicméně ústavní text dává prezidentovi republiky při 1. i 2. pokusu relativně velkou diskreční volnost.<sup>186</sup> Tento názor, bohužel, nesdílím, dle mého názoru je reálná šance na získání důvěry vlády základním požadavkem, aby mohla být daná osoba předsedou vlády jmenována. S čím však souhlasit rozhodně nelze, je dovětek, že si lze teoreticky představit situaci, kdy prezident republiky záměrně jmenuje předsedou vlády osobu bez reálné šance na získání důvěry, aby tak přiblížil možnost rozpuštění Poslanecké sněmovny. Pokud by takto prezident republiky záměrně postupoval, byla by, dle mého názoru, na místě ústavní žaloba proti prezidentu republiky za hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku a Ústavou předpokládané uložení ústavněprávní sankce.

Komentář kolektivu kolem K. Klímy klade na první místo obecný požadavek funkčnosti ústavního systému jako celku. Dále zdůrazňuje, že je politologickou zvyklostí parlamentní formy vlády, že prezident republiky jmenuje předsedu vítězné politické strany s ohledem na očekávání, že tato osoba získá důvěru.<sup>187</sup> Ve svém druhém vydání bylo již od tohoto názoru opuštěno a komentář se zcela jasně přihlásil k názoru, že by prezident republiky měl jmenovat osobu, která je schopna sestavit funkční vládu.<sup>188</sup>

Kolektiv kolem V. Pavlíčka stanovuje, že první povinností prezidenta republiky je vést politické rozhovory, jejichž cílem má být zjistit, která osoba je nejvíce způsobilá k sestavení funkční vlády. Poté by měl provést neformální

---

<sup>186</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav.: *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 841 a násl.

<sup>187</sup> KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 339 - 340.

<sup>188</sup> KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 527.

pověření k sestavení vlády a k jednáním vedoucím k sestavení funkční vlády. Tuto osobu označuje jako *designovaného předsedu vlády*. Designovaný předseda vlády poté může předložit prezidentovi návrh na své jmenování. Poté jej prezident republiky formálně jmenuje předsedou vlády jehož hlavním úkolem je následně činit úkony, které povedou k sestavení vlády jako celku.<sup>189</sup>

Z. Koudelka vychází ze širší interpretace institutu důvěry v rámci ústavního systému České republiky a to s odkazem na prvorepublikovou právní vědu, zejména však na E. Sobotu. Dle Z. Koudelky musí mít vláda důvěru nejen Poslanecké sněmovny, jako Ústavou předpokládanou podmínku pro funkční vládu, ale i samotného prezidenta republiky. Ve svých úvahách jde dokonce tak daleko, že by po zvolení nového prezidenta republiky, měla úřadující vláda podat demisi, pokud nebyla jmenována prezidentem republiky, který byl zvolen znovu po druhé.<sup>190</sup>

Zvláštní pohled na tuto problematiku představil J. Barák,<sup>191</sup> který ve svém článku týkajícím se procesu jmenování vlády prezidentem republiky vyslovil názor, že je ústavní zvyklostí, že prezident republiky pověří sestavením vlády vítěze voleb, respektive přesněji řečeno představitele vítězné strany. Vychází z toho, že jmenování představitele vítězné strany by mělo být ústavním principem, neboť kdyby prezident republiky ignoroval volební výsledky, nemusely by se *ad absurdum* volby vůbec konat, neboť jmenováním kohokoliv jiného, než představitele vítězné strany, znamená ignoraci parlamentního (volebního) systému i demokracie jako takové. J. Barák by byl pro to, aby bylo Ústavou<sup>192</sup> přímo zakotveno jmenování vítěze voleb předsedou vlády. To by mělo znamenat zvýšení vážnosti dané osoby a usnadnění povolebního vyjednávání o sestavení nové vlády, které by měla následně samozřejmě Poslanecká sněmovna vyslovit důvěru.

Můj názor je takový, že základním východiskem je princip funkčnosti ústavního systému jako celku. Prezident republiky by se tedy měl orientovat právě na to. Při výběru osoby, kterou následně pověří sestavením nové vlády, tedy

---

<sup>189</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2015, s. 885 - 886.

<sup>190</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 109 - 110.

<sup>191</sup> Srov. BARÁK, Josef. Problematika jmenování vlády prezidentem republiky (malá úvaha na velké téma). *Právní rozhledy*, 2014, č. 9/2014, s. 329 a násl.

<sup>192</sup> Ve svém článku navrhuje zakotvení Čl. 67a Ústavy: *Prezident republiky pověří do sedmi dnů poté, kdy byl výsledek voleb vyhlášen Státní volební komisí, předsedu politické strany nebo politického hnutí, které zvítězily ve volbách do Poslanecké sněmovny, povolebním vyjednáváním s cílem jmenování vlády*. Podrobněji srov. BARÁK, Josef. Problematika jmenování vlády prezidentem republiky (malá úvaha na velké téma). *Právní rozhledy*, 2014, č. 9/2014, Praha: C.H.Beck, s. 329 a násl.



jmenuje ho premiérem, by měl zejména uvažovat v tom smyslu, aby byla daná osoba funkční vládu skutečně schopna sestavit a zejména získat s ní důvěru členů zákonodárného sboru Poslanecké sněmovny. Při výběru osoby premiéra je prezident omezen právními podmínkami, tedy že by se prezident republiky měl také orientovat na to, aby zamýšlený předseda vlády splňoval právní podmínky pro své jmenování. Nemusí však být ústavnímu systému na škodu, pokud prezident republiky využije neformální možnosti pověřit povolebním vyjednáváním institut designovaného premiéra. K této možnosti může prezident republiky sáhnout, pokud není situace po volbách zcela čitelná v tom smyslu, že se zdá vyjednávání o složení budoucí vlády koalice obtížné. V tom může institut designovaného předsedy vlády vhodně pomoci, aby nedocházelo ke slepým pokusům o sestavování funkční vlády. Nemůžu souhlasit zejména s názory Z. Koudelky a J. Baráka, které jsem představil výše. Pokud jde o Z. Koudelku, podle kterého musí mít vláda důvěru nejen Poslanecké sněmovny, jako Ústavou předpokládanou podmínku pro funkční vládu, ale i samotného prezidenta republiky. Zde jsem toho názoru, že tato podmínka odporuje parlamentnímu systému a vlády (panství) parlamentu jako takového. Ústava předpokládá institut vyslovení důvěry jako imanentní podmínku pro vládnutí vlády a naopak vyslovení nedůvěry vládě představuje jednu z ústavněprávních sankcí a uplatnění ústavněpolitické odpovědnosti jako takové. Dále také podle čl. 73, odst. 2 Ústavy je vláda vždy povinna podat demisi po ustavující schůzi Poslanecké sněmovny. Vztah odpovědnosti vlády a prezidenta republiky právně neexistuje a ani se v literatuře nedovozuje. O takovémto systému by se dalo uvažovat v případě, že bychom měli ústavní systém s presumovanou důvěrou vlády, jako je tomu v ústavním systému Belgie, kde se králem jmenované vládě presumuje důvěra parlamentu a jedinou možností je aktivní vyslovení nedůvěry. V takovém případě, by institut presumpce důvěry prezidenta republiky mohla být dovozena, respektive vhodně v Ústavě zakotvena. Nicméně bez dílčí změny Ústavy, která by zavedla vztah ústavněpolitické odpovědnosti vlády prezidentu republiky, nelze o nutnosti existence důvěry prezidenta republiky vládě uvažovat.

Z. Barák dovozuje existenci ústavní zvyklosti jmenovat předsedu vítězné politické strany předsedou vlády a s možností po volbách sestavit vládu a předstoupit s ní před Poslaneckou sněmovnu. Nutno znovu zopakovat, že žádná takováto ústavní zvyklost neexistuje.

Ačkoliv či možná právě proto, že se tato část zaměřuje na konstituování vlády s prezidentovou diskrecí či nemožností jeho uvážení považují, z hlediska komplexnosti nutné ještě zhodnotit situaci, že by dva prezidentovi kandidáti na předsedu vlády, se svou vládou nezískali v Poslanecké sněmovně důvěru. V tom případě se bude postupovat podle čl. 68, odst. 4 Ústavy, kdy však prezident je návrhem předsedy Poslanecké sněmovny vázán a navrženého premiéra, dle mého názoru i názoru právní vědy,<sup>193</sup> jmenovat musí, nejen z hlediska systémového, kdy po dvou neúspěšných „pokusech“ prezidentovi kandidáti na předsedy vlády, nezískali se svou vládou důvěru, ale i z hlediska toho, že se jedná o ústavní normu kogentní. V určitém úhlu pohledu, zejména uvažují-li o omezení diskrece prezidenta republiky při výběru osoby předsedy vlády, se také může jednat o ústavní omezení při volnosti jeho výběru.

### **3.4.3 Prezident republiky jmenuje ostatní členy vlády**

Na návrh předsedy vlády jmenuje prezident republiky v souladu s čl. 68, odst. 2 Ústavy ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Na rozdíl od možnosti velké diskrece při výběru koho prezident republiky jmenuje předsedou vlády, při jmenování ostatních členů již takovou možnost uvážení nemá. Ve své úvaze je striktně vázán návrhem předsedy vlády v tom smyslu, že prezident může jmenovat pouze ty členy vlády, které mu navrhne jím již jmenovaný premiér. Jiná osoba se členem vlády stát nemůže, v tomto se jedná o absolutní kogentní podmínku stanovenou Ústavou. Z toho vychází logická doktrinální teorie, že tvůrcem vlády je zásadně předseda vlády a nikoliv prezident republiky.<sup>194</sup> S tím samozřejmě úzce souvisí další předpoklad, že nejprve musí vždy dojít ke jmenování osoby předsedy vlády, jehož hlavním úkolem je sestavení nové vlády.

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

---

<sup>193</sup> Srov. HENDRYCH, Dušan; SVOBODA, Cyril a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997, str. 116.

KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, str. 340.

<sup>194</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část I*, Praha: Linde Praha, a.s., 2001, s. 886.

Všeobecná státověda považuje právo prezidenta republiky na jmenování členů vlády jako promítnutí kontrolního mechanismu mezi nejvyššími státními (ústavními) orgány. Každý z ústavních demokratických systémů má tento kontrolní mechanismus v rámci této specifické pravomoci prezidenta republiky stanoven rozdílně. Může se jednat o důvody spočívající v ochraně proti protiprávnosti ústavní procedury, přes důvody osobních kvalit kandidáta na člena vlády na respektování zásad demokracie a právního státu až po důvody zcela politické.<sup>195</sup>

Důvodová zpráva na výše vyslovenou otázku neodpoví, neboť se k tomuto nikterak nevyjadřuje. Právní věda samotná v této otázce uznává, že není zcela jednotná, D Hendrych a jeho kolektiv uvádí, že prezident republiky může návrh předsedy vlády na jmenování konkrétního člena vlády téměř kdykoliv odmítnout.<sup>196</sup> Nutno však dodat, že tento poměrně radikální striktní názor je v právní vědě ústavního práva osamocený. V. Pavlíček představuje ve svém právním názoru stanovisko zcela opačné, že prezident je povinen jmenování provést, neboť mu člena vlády navrhl jím vybraný předseda.<sup>197</sup> Vychází tak z předpokladu, že právě předseda vlády je tvůrcem vlády a prezident nemůže do tohoto procesu nijak zasahovat. Do procesu jmenování vlády prezident může dle V. Pavlíčka zasahovat pouze tak, že vhodně vybere osobu předsedy vlády s ohledem na rozložení politických sil v Poslanecké sněmovně. Tyto dva zmíněné názory na předmětnou pravomoc prezidenta se jeví jako zcela protichůdné a v doktríně zůstávají osamocené. Mírnější představa kombinující prvky dříve zmíněných názorů má většina ostatní odborné, zejména komentářové, literatury.

Nejnovější komentář kolektivu kolem předsedy Ústavního soudu P. Rychetského uvádí, že prezident republiky není bezvýjimečně vázán každým návrhem již jmenovaného předsedy vlády. Prezident republiky zde zastává roli garanta funkčního ústavního systému a může odmítnout jmenovat členem vlády tu osobu, která nesplňuje právní podmínku (předpoklad) jmenování. Takovouto právní, ústavní, překážkou je zejména dle čl. 70 Ústavy inkompatibilita funkcí.<sup>198</sup>

---

<sup>195</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 386 - 387.

<sup>196</sup> HENDRYCH, Dušan; SVOBODA, Cyril a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997, str. 115.

<sup>197</sup> PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém*. Praha: Linde Praha a.s., 1998, str. 249.

<sup>198</sup> RYCHETSKÝ, Pavel.; LANGÁŠEK, Tomáš.; HERC, Tomáš.; MLSNA, Petr a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 688.

Podle předmětného článku člen vlády nesmí vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce. Jedná se tak o vyjádření obecného principu neslučitelnosti funkcí, která je tradiční součástí většiny demokratických ústav a byla také zakotvena v Ústavě 1920.<sup>199</sup> Dle tohoto komentáře je však nutné vycházet ze širší interpretace právního řádu. Je překážkou výkonu funkce člena vlády, pokud není například zletilý nebo neomezeně svéprávný.

Komentář kolektivu kolem K. Klímy svůj výklad začíná stanovením zásady, že charakter parlamentní formy vlády zásadně neumožňuje jakékoliv politického uvážení ve formě kladení a prosazování vlastních představ či podmínek pro jmenování konkrétního člena vlády. Ústavní úprava rovněž neumožňuje, aby prezident republiky otálel se jmenovacím aktem člena vlády. Jedinou možností, kdy by prezident republiky mohl nejmenovat navrhovaného člena vlády, je, ve shodě s komentářem kolektivu P. Rychetského, neslučitelnost funkcí. K tomuto kroku zcela správně přikročil v roce 2005 prezident V. Klaus při vyčkávání jmenování D. Ratha ministrem zdravotnictví v době, kdy byl zároveň prezidentem České lékařské komory.<sup>200</sup>

P. Molek ve v obecné shodě s komentářem kolektivu K. Klímy i P. Rychetského, tedy že prezident republiky nemá volnost při svém uvážení při jmenování člena vlády z důvodů politických, z důvodů osobních antipatií či nesouhlasu s politickými názory, ale pouze z důvodů právních. Doplňuje však, že by prezident mohl odmítnout jmenování člena vlády z důvodu, že by člen vlády mohl ohrožovat demokratické hodnoty či celistvost našeho státu.<sup>201</sup>

Zvláštním výkladem tohoto vztahu a diskrece prezidenta při sestavování vlády, je výklad J. Bárty,<sup>202</sup> který jednoznačně vylučuje mechanickou akceptaci každého návrhu předsedy vlády na jmenování člena vlády. Podle J. Bárty prezident nese politickou odpovědnost za toto své rozhodnutí a má tedy možnost návrhy již jmenovaného předsedy náležitě zvážit a posoudit. J. Bárta stanovuje, že jmenovací proces není pouze mechanickou akceptací návrhů předsedy vlády na jmenování jejích členů. Prezident je negativně (tj. v možnosti nejmenování navrhovaného člena vlády na ministerský post) i pozitivně (tedy ve smyslu

---

<sup>199</sup> Srov. §§ 54 a 74 Ústavy 1920.

<sup>200</sup> KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a k Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 339 - 341.

<sup>201</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIP, Jan.; MOLEK, Pavel; PODHRÁZKÝ, Milan.; SUCHÁNEK, Radovan.; ŠIMÍČEK, Vojtěch.; VYHNÁLEK, Ladislav.: *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 841 - 843.

<sup>202</sup> Srov. Posudek J. Bárty ze dne 12.12.2013, Akademie věd České republiky, Ústav státu a práva, č.j.: USP/74/2013.

akceptace a následného jmenování daného kandidáta) v přijímání těchto návrhů vázán zejména svým slibem, kdy se zavazuje, že bude ve svém rozhodování postupovat „v zájmu všeho lidu“. V zájmu všeho lidu je mít stabilní a zejména fungující vládu, ne však za každou cenu. Když uvážím, že podle § 159 zák. č. 89/2012 Sb., Občanského zákoníku je stanoveno, že je funkce člena voleného orgánu (např. obchodní korporace) spojena s předpokladem určitých znalostí (resp. s celkovou nutností a povinností jednání s péčí řádného hospodáře), je snad Vláda České republiky a její členství nepodmíněno určitými znalostmi a zkušenostmi v daném oboru či alespoň určitými manažerskými zkušenostmi? Ačkoliv jsem tento názor dříve částečně prosazoval, po konzultacích zejména s vedoucí této práce Z. Vostrou, jsem názor změnil, že určitá forma schopností není právní podmínkou pro jmenování.

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

Dalším faktem je shoda právní vědy, pokud jde o kontinuitu demokratických principů a poměrů zejména dle Ústavy 1920 s parlamentním modelem (republikánským systémem) a se silným prezidentem,<sup>203</sup> jak jsem již ostatně podrobně popsal výše. Předchozí úprava (tj. Ústava platná ke dni 31. 12. 1992) umožňovala prezidentu republiky jmenovat člena vlády bez návrhu předsedy vlády, který dnes prezidenta ve svém výběru limituje. Zřetelné oslabování role prezidenta je tedy více než patrné. V úpravě účinné od 1. 1. 1993 je tedy prezident ve své diskreci limitován právě návrhem předsedy vlády.

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

---

<sup>203</sup> Např. GERLOCH, Aleš; Jiří; ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektum, 2002, str. 191.  
PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část I*, Praha: Linde Praha, a.s., 2001, str. 304.

proporcionálně, tak rozhodně pravomoc navrhovací není silnější než pravomoc jmenovací.

Argumentem pro určitou míru diskrece prezidenta, jak jsem již nastínil, je čl. 61, odst. 1, písm. g) Ústavy České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění účinném k 31. 12. 1992, který je ve své podstatě totožný s dnešní úpravou této prezidentovi pravomoci s jedinou výjimkou. Podle tehdejší úpravy prezident jmenoval ostatní členy vlády a pověřoval je řízením ministerstev bez návrhu předsedy. Ve srovnání s dnešní úpravou je tedy citelné oslabení prezidentova prostoru uvážení v tom smyslu, že je návrhem předsedy vlády vázán a jiného, než navrhnutého kandidáta, jmenovat nemůže. Tato interpretační zásada *zohlednění předúčinného práva* je však dle doktríny velmi slabá a Ústavní soud (např. Pl. ÚS 14/07) ji zpravidla užívá pouze subsidiárně.<sup>204</sup>

Dle mého názoru je v pravomoci prezidenta neprovést jmenování navrhovaného kandidáta na post ministra vlády pouze ze dvou důvodů. Prvním a nejméně sporným důvodem je zákonná překážka, jakou je například inkompatibilita funkcí člena vlády. Druhým spornějším důvodem je možnost neprovedení jmenování člena vlády z jeho možného ohrožení bezpečnosti a svrchovanosti státu, jakož i základů právního státu a ústavního systému jako celku. Pokud však, ať jde o jakýkoliv důvod, prezident přikročí k nejmenování kandidáta na ministra, musí to náležitě odůvodnit. Jednak z důvodů politických, ale také z důvodů ústavních, aby odůvodnil, že jeho rozhodnutí bylo správné, v zájmu všeho lidu a celkově ústavně konformní. Náležité a věcné odůvodnění je důležité i z důvodu možnosti vystavení se kompetenční žalobě ze strany premiéra, případně i ústavní žalobě za hrubé porušení Ústavy či jiné součásti ústavního pořádku.

---

<sup>204</sup> Srov. WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, s. 120.

#### **4. PREZIDENT A SESTAVOVÁNÍ VLÁDY DE LEGE FERENDA**

Prostřednictvím této poslední kapitoly bych chtěl představit své návrhy případných novelizací textů Ústavy a to konkrétně ve třech sporných oblastech při sestavování vlády tak, abych naplnil komplexně téma této práce a to tedy konkrétně problematiku zavedení lhůty pro jmenování předsedy vlády, podmínky výběru osoby předsedy vlády a nakonec podmínky prezidentova uvážení pro jmenování ostatních členů vlády na návrh již jmenovaného předsedy vlády. V těchto svých úvahách bych se rád opřel o nejnovější připravovanou vládní novelu Ústavy a také o některé neschválené novely.

##### **4.1 Lhůta pro jmenování předsedy vlády**

V souladu s programovým prohlášením vlády Bohuslava Sobotky, ve kterém se vláda zavázala připravit změnu Ústavy v souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta, byl Poslanecké sněmovně dne 3.6.2015 předložen vládní návrh ústavního zákona jako sněmovní tisk č. 506 (7. volební období). Hlavním cílem tohoto návrhu ústavního zákona je zpřesnění kompetencí prezidenta republiky z důvodu a v zájmu zachování parlamentního systému v ústavním systému České republiky.<sup>205</sup> Jedna z oblastí, které by se měl předmětný vládní návrh ústavního zákona dotknout, je mimo například důležitou oblast ústavněprávní odpovědnosti prezidenta republiky, o které jsem pojednával v kapitole 3.2.2, problematika sestavování vlády.

Předmětný návrh ústavního zákona počítá s tím, že v čl. 68, odst. 2 na konec textu doplní slova „; *prezident republiky předsedu vlády a ostatní členy vlády jmenuje bez zbytečného odkladu.*“. Důvodová zpráva k tomuto vládnímu návrhu ústavního zákona uvádí, že prezident republiky plní zásadní úlohu při sestavování vlády i při ukončování její činnosti (tj. jmenuje a odvolává předsedu vlády a její členy, přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi). Tato pravomoc prezidenta republiky dle důvodové zprávy je projevem poloprezidentské formy vlády a z tohoto důvodu, zejména kvůli zachování parlamentního systému vlády, je nutné prezidentovi pravomoci zpřesňovat a korigovat.

---

<sup>205</sup> Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona - sněmovní tisk 506 (7. volební období).

Dle mého názoru je tato navrhovaná obecná formulace ("bez zbytečného odkladu") dostačující, ačkoliv se o ní Ústavní soud vyjádřil jako o formulaci vágní,<sup>206</sup> tak je tato obecná formulace přesto v tomto případě velmi vhodně zvolena, neboť by nebylo šťastné, aby byl prezident republiky při svém rozhodování o tom, koho jmenuje předsedou vlády, vázán určitou přesně stanovenou lhůtou. Využije se zde tedy možnost tohoto obecného neurčitého pojmu aplikovat a vykládat jej s ohledem na okolnosti konkrétního případu, zejména tedy ke složitostem povolební situace v Poslanecké sněmovně a obtížnosti povolebních vyjednávání. Pokud by nebyla žádná možnost diskrece prezidenta republiky při sestavování vlády ve stádiu výběru osoby předsedy vlády, poté by přesná lhůta mít smysl mohla a často je takto navrhováno v případě, kdy je předseda vlády vybrán podle přesného klíče.

#### **4.2 Výběr osoby předsedy vlády**

Ačkoliv právní úprava podmínek výběru předsedy vlády zcela jasně nestanovuje, kterak by se měl prezident republiky při svém výběru orientovat, jsem spolu s většinou ústavních právníků toho názoru, že základním kritériem pro výběr osoby předsedy vlády by mělo být rozložení sil v Poslanecké sněmovně, aby jeho vláda byla schopna získat důvěru Poslanecké sněmovny, jak jsem již ostatně podrobně popsal v předchozí kapitole. Tento názor je opřen zejména o obecný princip funkčnosti ústavního systému jako takového. Navrhoval bych tedy, že by bylo vhodné v čl. 68, odst. 2 na konec textu doplnit větu: „*Prezident republiky při svém výběru osoby předsedy vlády dbá rozložení sil v Poslanecké sněmovně.*“ Tím by se naplnil i potvrdil odkaz prvorepublikové ústavní praxe i většiny současných vědců ústavního práva. Tento článek by tedy prezidentu republiky jako první kritérium pro výběr osoby předsedy vlády stanovoval, že musí zejména zohlednit rozložení sil v Poslanecké sněmovně, než aby automaticky jmenoval předsedou vlády vítěze voleb, bez reálné možnosti na sestavení funkční vlády, která bude schopna získat důvěru. Zároveň by však prezidentu republiky nesvazoval ruce v tom smyslu, že by mohl využít i institutu designovaného předsedy vlády v případě nejasného volebního výsledku na povolební vyjednávání. U několika variant možného sestavení nové vlády a tedy

---

<sup>206</sup> Např. Pl. ÚS 314/05: „*Lze souhlasit s argumentací obecného soudu potud, že pojem "bez zbytečného odkladu", užitý v ustanovení § 529 odst. 2 občanského zákoníku, je pojmem vágním a je třeba jej vykládat vždy s ohledem na okolnosti konkrétního případu.*„



s tím spojené širší možnosti výběru nového předsedy vlády, by prezident mohl podpůrně ve své úvaze využít kritérium vítězství ve volbách do Poslanecké sněmovny.

Jsou však samozřejmě i přístupy opačné, často jako bezprostřední reakce na konkrétní povolební situaci a sestavování vlády. Kupříkladu navrhovaná novela Ústav předložená jako sněmovní tisk č. 359 z 3. volebního období Poslanecké sněmovny (1998 - 2002) navrhovala nové znění čl. 68, odst. 1 Ústavy: *„Prezident republiky po vyhlášení výsledků voleb do Poslanecké sněmovny požádá představitele politické strany, která získala nejvíce mandátů, aby mu do třiceti dnů navrhl složení vlády.“* Odůvodnění tohoto návrhu bylo v zásadě totožné, jako nynější navrhovaná novela Ústavy, jak jsem ji představil výše. Že by se měly pravomoci prezidenta při sestavování vlády co možná nejvíce maximálně zpřesnit, aby nebyly pochyby o parlamentní formě vlády. Tento návrh novely Ústavy byl však zamítnut Senátem usnesením č. 7 ze 6. schůze Senátu dne 29. března 2001. Domnívám se, že pouze v tomto případě, kdy by prezidentovi republiky žádná možnost vlastního uvážení a zhodnocení reálné povolební situace neexistovala, by bylo myslitelné, aby byla zavedena přesná lhůta do kdy musí prezident republiky nového předsedu vlády jmenovat. V opačném případě bych se podržel navrhované formulace, že prezident republiky musí provést jmenování předsedy vlády bez zbytečného odkladu nebo dále případně doplnil o nutnost zohlednění rozložení sil v Poslanecké sněmovně.

Podobným způsobem, jako zamítnutá novela Ústavy, uvažoval i nezávislý legislativní expert J. Barák. Ten jako reakci na vyčkávání<sup>207</sup> prezidenta M. Zemana se jmenováním vlády po předčasných volbách v říjnu roku 2013, ve svém článku navrhnul, že by bylo vhodné prezidenta republiky svázat přesnými a striktními lhůtami. Navrhoval formulovat nový článek č. 67a, odst. 1 Ústavy tohoto znění: *„Prezident republiky pověří do sedmi dnů poté, kdy byl výsledek voleb vyhlášen Státní volební komisí, předsedu politické strany nebo politického hnutí, které zvítězily ve volbách do Poslanecké sněmovny, povolebním vyjednáváním s cílem jmenováním vlády.“* Ve spojení s navrhovaným čl. 67a, odst. 3 Ústavy: *„Jestliže ten, kdo byl vyjednáváním pověřen, předloží prezidentovi republiky koaliční smlouvu nebo jej informuje o úspěšném ukončení povolebního vyjednávání, prezident republiky jej do sedmi dnů poté, kdy se tak stalo,*

---

<sup>207</sup> Prezident M. Zeman jmenoval nového předsedu vlády až po 83 dnech od skončení voleb a vládu jako celek jmenoval až dne 29.1.2014, tedy po 95 dnech od skončení voleb.

*předsedou vlády.*“ Jak jsem již uvedl, přesné a striktní lhůty mají smysl v případě, kdy by neexistovalo prezidentovo uvážení při výběru osoby předsedy vlády. Jsem však zásadně proti, aby byl předseda vlády jmenován podle klíče zavedeného v textu Ústavy a také, aby byl předsedou vlády vždy jmenován vítěz voleb, aniž by bylo zohledněno, zda-li je schopen sestavit funkční vládu. Bohužel je také nutno dodat, že předmětné návrh nepočítají s teoretickou situací, kdy by dvě strany získaly stejný počet mandátů. Skutečně tedy trvám na tom, aby prezident republiky zejména zohlednil rozložení sil v Poslanecké sněmovně a aby tedy nebyl pouhým úředníkem svázaným přesnými lhůtami a kogentním systémem procesu sestavování vlády, který by měl pouze za úkol dodat právním aktům punc slavnostnosti.

### **4.3 Ostatní členové vlády**

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

nejmenovat navrženého člena vlády v literatuře dovozuje a proto by pro právní jistotu bylo vhodné to do textu Ústavy zakotvit.

## ZÁVĚR

Ve své kvalifikační práci jsem se snažil vysvětlit úlohu prezidenta republiky při sestavování vlády v českém historickém vývoji, nyní bych tedy rád stručně shrnul základní poznatky této práce.

Práci jsem započal obecným úvodem o teorii a úloze prezidenta (hlavy státu) v každém jednotlivém ústavním zřízení. Ústavní zřízení České republiky je charakteristické parlamentní formou vlády, ačkoliv bychom mohli v rámci ústavního systému nalézt i některé prvky systému prezidentského, případně poloprezidentského (přímá volba hlavy státu). Přestože přímá volba hlavy státu byla, zejména ve starší literatuře, chápána jako projev prezidentské formy vlády, dnes tento institut chápeme jako projev širší participace občanů na výkon věcí veřejných v duchu přímé demokracie.

Druhou kapitolu jsem věnoval postavení a pravomocem prezidenta republiky při sestavování vlády v českém historickém vývoji, zejména však ústavním poměrům v dikci Ústavy 1920. Jedná se o velmi významné tzv. tradice české státnosti, ke kterým se hlásí platná Ústava ve své Preambuli. V této kapitole jsem však samozřejmě neopomenul i ústavní návrhy před rokem 1918, Prozatímní ústavu a také krátce ústavní zřízení v letech 1948 - 1993. Z textu vyplynulo, že postavení a pravomoci prezidenta republiky ve vztahu k procesu sestavování vlády, bylo na dnešní ústavní poměry velmi silné. Právní úprava prezidentovi umožňovala uplatňovat svůj vliv na složení i fungování vlády. Jmenování předsedy vlády a jednotlivých členů nebylo dle ústavní úpravy ani dle právní vědy chápáno jen jako určitá potvrzovací formalita. Bylo ústavní zvyklostí, že prezident jmenoval po volbách předsedou vlády tu osobu, která měla reálnou šanci na sestavení funkční vlády. Pokud jde o ostatní členy vlády, bylo ústavní praxí, že konečně složení vlády odráželo i představu prezidenta republiky.

Stěžejní třetí kapitolu mé kvalifikační práce tvoří problematika postavení a pravomocí prezidenta republiky při sestavování vlády dle současné ústavní úpravy. Základní vztah prezidenta a vlády při procesu sestavování vlády představuje čl. 68, odst. 2 Ústavy, podle kterého prezident republiky jmenuje předsedu vlády a na jeho návrh jmenuje její ostatní členy. Prezident je v souladu s tímto článkem nadán pravomocí jmenovat předsedu vlády, na jeho návrh následně jmenovat ostatní členy vlády a pověřit je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.

Pokud jde o pravomoc jmenovat předsedu vlády, tak základním východiskem je dodržování principu funkčnosti ústavního systému jako celku. Prezident republiky by se tedy při své případné diskreci orientovat právě na to. Ve shodě s většinou právní vědy ústavního práva a v návaznosti na tradice české státnosti by prezident republiky měl po volbách do Poslanecké sněmovny jmenovat předsedou vlády osobu s reálnou šancí sestavit funkční vládu. *De lege ferenda* jsem k tomu navrhnul novelu čl. 68, odst. 2, přičemž bych na konec textu doplnil větu: „*Prezident republiky při svém výběru osoby předsedy vlády dbá rozložení sil v Poslanecké sněmovně.*“ Tím by se naplnil i potvrdil odkaz prvorepublikové ústavní praxe i většiny současných vědců ústavního práva. Tento článek by tedy prezidentu republiky jako první kritérium pro výběr osoby předsedy vlády stanovoval, že musí zejména zohlednit rozložení sil v Poslanecké sněmovně, než aby automaticky jmenoval předsedou vlády vítěze voleb, bez reálné možnosti na sestavení funkční vlády, která bude schopna získat důvěru. Kritérium vítězství ve volbách do Poslanecké sněmovny by mohl prezident republiky užít ve své diskreci toliko podpůrně. Zároveň by však prezidentu republiky nesvazoval ruce v tom smyslu, že by mohl využít i institutu designovaného předsedy vlády v případě nejasného volebního výsledku na povolební vyjednávání.

V případě jmenování ostatních členů vlády je prezident republiky zásadně omezen návrhy již jmenovaného předsedy vlády. Není však shoda právní vědy v tom, zda-li prezident republiky má pravomoc člena vlády nejmenovat. Dle mého názoru je rozhodně v pravomoci prezidenta neprovést jmenování navrhovaného kandidáta na post ministra vlády. Základním a dle mého nesporným důvodem je zákonná překážka, jakou je například inkompatibilita funkcí člena vlády, anebo také možné bezpečnostní riziko takového člena či možnost, že kdyby došlo ke jmenování nastala by jiná protiústavní situace. Je samozřejmostí, že záleží na konkrétní situaci a celému procesu konstituování vlády by měla přecházet diskuze a „souhra“ prezidenta a předsedy vlády. Ústavnímu systému, jako takovému, rozhodně neprospívají případné konflikty uvnitř výkonné moci, či konflikty prezidenta s Poslaneckou sněmovnou. Při sestavování vlády by vždy měla být základem prostá diskuze všech účastníků, což je ostatně základním kamenem vyspělé politické kultury jako takové.

Pokud však, ať jde o jakýkoliv důvod, prezident přikročí k nejmenování kandidáta na ministra, musí to náležitě odůvodnit. Jednak z důvodů politických,

ale také z důvodů ústavních, aby odůvodnil, že jeho rozhodnutí bylo správné, ve prospěch ústavního systému a rovněž v zájmu všeho lidu. Náležitě a věcně odůvodnění je důležité i z důvodu možnosti vystavení se kompetenční žaloby ze strany premiéra nebo ústavní žalobě za hrubé porušení ústavního pořádku.

Z hlediska historického pohledu při zhodnocení tradice i vývoje českých ústavních poměrů a principů se mi zdá nesporné, že českou ústavní tradicí je mít silného prezidenta. Slabého prezidenta bez ústavně významnějších pravomocí konstituovaly jen první návrhy ústavy z let 1917 a 1918 a první znění Prozatímní ústavy, což pramenilo dle mého názoru z nechutě mít po silném a neoblíbeném monarchovi i silného prezidenta, nicméně od novelizace Prozatímní ústavy až do Ústavy současné platí, že prezident je v zásadě silný, ačkoliv je citelné jeho postupné oslabování s každou novou ústavní úpravou, je prezident České republiky stále významným hráčem v ústavním systému.

## SUMMARY

The main aim of this thesis is to analyse the role of the President during the process of forming a government in the Czech historical development. This thesis is divided into the four chapters. In the first chapter there is an introduction of the theories of presidential powers and the theories of separation of powers. The constitutional system of the Czech Republic is based on the principles of the parliamentary form of government, without stricter separation of powers, although the President of the Republic is elected directly in a national popular vote, so the Czech constitutional system of a representative democracy with elements of direct democracy.

The following second and third chapter deal with the main questions - the role of the President of the Czech Republic during the process of forming a government in the Czech historical development. In these two main chapters, I would like to introduce the basic principles of the process of forming a government in the Czech historical development and the analyse responsibility of the President of the Czech Republic in the Czech constitutional system during this process. According to the Article 68.2. of the Constitution of the Czech Republic, *the President of the Republic shall appoint the Prime Minister and, on the basis of her proposal, the other members of the government and entrust them with the management of the ministries or other offices.*

The last chapter there analyses the amendment of the Constitution, which will change the process of forming a government in Czech constitutional system.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### 1. Literatura knižní

- ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. In: *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2012.
- BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIP, Jan; MOLEK, Pavel; PODHRÁZKÝ, Milan; SUCHÁNEK, Radovan; ŠIMÍČEK, Vojtěch; VYHNÁLEK, Ladislav. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010.
- BÁRTA, Jan. Pravomoci prezidenta v československé ústavě. In: *Československá ústava 1920. Devadesát let poté*. Marek Loužek (ed.), Příbram: CEP, 2010.
- BLONDEL, Jean. *Comparing political systems*. Preager: 1972.
- FILIP, Jan; SVATOŇ, Jan. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011.
- FILIP, Jan. Ústava po pěti letech – základní východiska. In: *Ústava České republiky po pěti letech*, Vojtěch Šimíček (ed.), Brno: Masarykova univerzita, 1998.
- FILIP, Jan; HOLLÄNDER, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu*. Praha: C.H.Beck, 2007.
- FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- GERLOCH, Aleš; HŘEBEJK, Jiří; ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*, Praha: Prospektum, 2002.
- GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa I 1914-1945*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005.
- GRONSKÝ, Jan. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II. 1945-1960*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005.
- HENDRYCH, Dušan; SVOBODA, Cyril a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997.
- HOETZEL, Jiří. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha: Otakar Janáček, 1928.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012.



- JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013.
- KLÍMEK, Antonín. *Velké dějiny zemí koruny české XIII*. Praha: Nakladatelství Paseka, 2000.
- KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a k Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H.Beck, 1995.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011.
- KREJČÍ, Jaroslav. *Problematika postavení hlavy státu v demokracii*. Praha: Moderní stát, Právnické knihkupectví a nakladatelství, 1935.
- KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou - Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014.
- LOCKE, John. *Druhé pojednání o vládě*. Praha: Svoboda, 1992.
- MASARYK, Tomáš. *Světová revoluce*. Praha: Orbis, 1933.
- MASARYK, Tomáš. *Univerzitní přednášky I. Praktická filozofie na základě sociologie. Etika*. Praha: Ústav T. G. Masaryka, o.p.s., 2012.
- MIKULE, Vladimír; SLÁDEČEK, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007.
- MONTESQUIEU, Charles. *O duchu zákonů*. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2003.
- NĚMEC, Jan; KUTA, Martin. *Vliv zavedení přímé volby prezidenta na politický systém*, Parlamentní institut: 2009.
- PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014.
- PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl*, Praha: Linde a.s., 2008.
- PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015.
- PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní listina a československá státní idea*. In: *Československá ústava 1920. Devadesát let poté*. Marek Loužek (ed.), Příbram: CEP, 2010.

- PAVLÍČEK, Václav. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? In: Šimiček, Vojtěch. *Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008.
- PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém*. Praha: Linde Praha a.s., 1998.
- PEROUTKA, František. *Budování státu*. Praha: Lidové noviny, 1991.
- PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*, Praha: Československý Kompas
- RYCHETSKÝ, Pavel; LANGÁŠEK, Tomáš; HERC, Tomáš; MLSNA, Petr. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011.
- SOBOTA, Emil; VOREL, Jaroslav; KŘOVÁK, Rudolf; SCHENK, Antonín. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934.
- TOBOLKA, Zdeněk. *Státoprávní prohlášení ze dne 30. května r. 1917*. Naše revoluce II., 1924.
- TOMOSZEK, Maxim. Ústavní odpovědnost jako podstatná náležitost demokratického právního státu. In: KLÍMA, K. a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitní univerzita v Praze, 2013.
- VAVŘÍNEK, František. *Základy práva ústavního. Díl I. Ústavní řád našeho státu*. Praha: Spolek českých právníků Všeohrd, 1920.
- VOJÁČEK, Ladislav; SCHELLE, Karel; KNOLL, Vilém: *České právní dějiny*, 2. vyd, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010.
- VYKOUPILOV, Ladislav. František Weyr a návrhy československé ústavy z roku 1917. In: *Sborník prací Filozofické fakulty Brněnské univerzity*. Brno: 1993.
- WEYR, František. *Teorie práva*. Praha : Orbis, 1936.
- WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich a.s., 1937.
- WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013.
- WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.

## **2. Literatura časopisecká**

- BARÁK, Josef. Problematika jmenování vlády prezidentem republiky (malá úvaha na velké téma). *Právní rozhledy*, 2014, č. 9/2014.
- KUDRNA, Jan. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 7-8.
- KYSELA, Jan. O imunitě třikrát jinak. *Právní rozhledy*, 2015, č. 23-24/2014.
- MACKOVÁ, Alena. Co dál s civilním procesem?. *Ad notam*, 2015, č. 2/2015.
- VNENK, Vladislav. Rozbor pravomoci prezidenta ke jmenování ostatních členů vlády metodou historického výkladu. *Právní rozhledy*, 2015, č. 1/2015.
- VNENK, Vladislav. Ústavněprávní odpovědnost prezidenta republiky z hlediska připravované novely Ústavy. *Právní rozhledy*, 2015, č. 21/2015.

## **3. Disertační práce**

- HERC, Tomáš. *Prezident České republiky*. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva, 2012.
- JANSTOVÁ, Kateřina. *Prezident republiky*. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva, 2007

## **4. Ostatní**

- Posudek J. Bárty ze dne 12.12.2013, Akademie věd České republiky, Ústav státu a práva, č.j.: USP/74/2013.
- KOUDELKA, Zdeněk. Prezident a jmenování vlády. In: *Blog Zdeňka Koudelky* (online). 5.12.2013 (cit. 24.2.2014). Dostupné z: <<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/zdenek-koudelka.php?itemid=21780>>.