



Platforma Rozumné právo: Je třeba zpřesnit prezidentské pravomoci a usnadnit podání ústavní žaloby

V Praze 26. dubna 2022 – Problematické ústavní nastavení a praxe výkonu prezidentského úřadu po zavedení přímé volby prezidenta republiky vyvolávají riziko nebezpečného zablokování politického systému a nevymahatelnosti ústavních pravidel. Průtahy při jmenování vlády či odvolávání a jmenování ministrů, existence vlády opírající se jen o důvěru prezidenta a faktická nemožnost podrobit sporné kroky prezidenta kontrole ze strany Ústavního soudu ohrožují principy parlamentní republiky. Platforma Rozumné právo považuje za potřebné změnit Ústavu tak, aby nebylo možné relativně často porušovat Ústavu a principy parlamentní republiky a aby byla zajištěna účinná právní obrana proti takovému jednání prezidenta.

Doporučení ke změně Ústavy:

- Mělo by dojít ke zmírnění podmínek pro podávání ústavní žaloby na prezidenta republiky například tak, že by k schválení postačovala třípětinová většina senátorů nebo nadpoloviční většina v obou komorách.
- Jmenování vlády by mělo být svázáno pevnými lhůtami a druhý pokus by měl být svěřen parlamentu.
- Nová vláda by se měla ujmout funkce až po vyslovení důvěry parlamentem, do té doby by funkce vykonávala vláda v demisi.
- Prezident by měl mít povinnost se při jmenování a odvolávání členů vlády řídit návrhem předsedy vlády.

1. Průtahy provázející jmenování vlády Petra Fialy opět obrátily pozornost k ústavnímu rámci politického systému České republiky a jeho rizikům. Právní rámec politického systému a praxe ústavních orgánů zvláště v posledních deseti letech vykazují určité problémy, které tyto ústavní principy oslabují. Riziko nebezpečného zablokování politického systému vychází především z problematického nastavení a praxe výkonu prezidentského úřadu po ústavní novele z roku 2012.
2. Česká republika je podle Ústavy demokratický právní stát (čl. 1 odst. 1), jehož politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů (čl. 5) a v němž politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním, přičemž rozhodování většiny dbá ochrany menšin (čl. 6). Ústava z roku 1992 konstituovala Českou republiku jako parlamentní demokracii. Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu Ústavy (tisk ČNR 152 z roku 1992) „jde o parlamentní demokracii“, v níž „svým významem Parlament dominuje nad výkonou mocí, zejména vládou, která je mu ze své činnosti odpovědná“, čímž „se navazuje na tradice, jejichž kořeny jsou v období první republiky“. Parlamentní demokracií byla i první Československá republika v letech 1918–1938, na kterou náš ústavní systém navazuje, a stejně tak Třetí republika ve Francii v letech 1870–1940, která byla zase vzorem pro prvorepublikovou ústavu.



V parlamentní formě vlády (parlamentní demokracii) náleží politická moc parlamentu a vládě. Prezident není z výkonu své funkce odpovědný (čl. 54 odst. 3), za většinu rozhodnutí prezidenta odpovídá vláda (čl. 63 odst. 4), a proto se úloha prezidenta v parlamentním systému vlády omezuje na reprezentační, garanční a moderační funkce. Prezident republiky má v systému parlamentní republiky být reprezentantem státu, garantem řádu a moderátorem politických sporů, nikoli aktivním spoluvůrcem vládní politiky.

3. Na této charakteristice nic nezměnila ani změna způsobu volby prezidenta republiky provedená ústavním zákonem č. 71/2012 Sb., který volbu oběma komorami Parlamentu nahradil přímou volbou. Tento závěr lze opřít o čtyři argumenty:
 - a. vrcholným orgánem výkonné moci je nadále vláda, odpovědná Poslanecké sněmovně, nikoli prezident (čl. 67 a 68 odst. 1 Ústavy),
 - b. moc se obecně pojí s odpovědností, avšak prezident je i nadále neodpovědný a za většinu jeho aktů odpovídá vláda (čl. 54 odst. 3 a čl. 63 odst. 4 Ústavy),
 - c. zachování principu parlamentní vlády bylo vůlí zákonodárce při přijímání ústavního zákona č. 71/2012 Sb.,¹
 - d. i podle názoru Ústavního soudu, vysloveného po této změně Ústavy „ústavní systém České republiky je založen na systému zastupitelské demokracie (čl. 2 odst. 1 Ústavy) a parlamentní formy vlády, a na tom nic nemění ani zavedení přímé volby prezidenta“.²
4. Takto, na principech parlamentní vlády, fungovalo v zásadě sestavování vlády až do roku 2013. Po zavedení přímé volby prezidenta a zvolení prezidenta Miloše Zemana, který po demisi premiéra Nečase jmenoval v červenci 2013 *de facto* prezidentský kabinet, vznikly první obavy, zda takový systém nemůže být dysfunkční a ohrožující ústavní princip parlamentní vlády. Především druhý prezidentův pokus o sestavení vlády nedává dobrý smysl. Má-li totiž prezident republiky dva pokusy na sestavení vlády a rozhodne-li se jednat bez ohledu na vůli většiny Poslanecké sněmovny, může být na dobu několika týdnů či dokonce měsíců nastolen stav, kdy se vláda opírá jen o důvěru

¹ Srov. projevy poslanců a senátorů při projednávání vládního návrhu ústavního zákona, zejména projev předkládajícího ministra spravedlnosti Jiřího Pospíšila: „Česká republika, která v zásadě je parlamentní republikou, může mít přímo voleného prezidenta, aniž by bylo nutné měnit pravomoci mezi jednotlivými ústavními orgány České republiky. Vycházíme v zásadě z komparativních zkušeností, kdy obdobný systém dělby moci, jako má Česká republika, má například Rakousko, Slovensko, ale též jiné země, přičemž se jedná o parlamentní demokracie, kde prezident nemá výraznější, či řekněme dominantní pozici. Neplatí tedy teze, že v případě změny volby prezidenta republiky, v případě zavedení přímé volby má dojít a priori ke změně pravomocí, má dojít k posílení postavení prezidenta republiky. Pokud by tak k tomu došlo, přesouvali bychom se ze systému parlamentní demokracie do systému poloprezidentského, což v žádném případě vládní koalice nechtěla navrhovat.“ Viz stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny, 20. září 2011, <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/023schuz/s023039.htm>.

Pro opuštění principu parlamentní vlády se nevyslovil žádný z poslanců a senátorů, naopak, ústavním zákonem došlo k dílčímu oslabení pravomocí prezidenta republiky (přesunem pravomoci zastavovat trestního stíhání a nařizovat, aby se nezahajovalo, ze samostatných pravomocí do kontrasignovaných) a i veškeré pozměňovací návrhy opozice (zejména od poslanců ČSSD a ústavně-právního výboru Senátu) směřovaly k oslabení, a nikoli posílení pravomocí prezidenta. Prokázanou vůlí vládních i opozičních zákonodárců tak bylo dosavadní ústavní postavení prezidenta zachovat či oslabit, nikoli posílit.

² Srov. náleží Pl. ÚS 27/12 k ústavní stížnosti Tomia Okamury proti nezaregistrování jeho kandidatury v prezidentské volbě.



prezidenta republiky, a nikoli Poslanecké sněmovny, což odporuje čl. 68 odst. 1 Ústavy (vláda navíc bez většiny ve Sněmovně nemůže efektivně vládnout, protože naprostá většina koncepčních politických kroků se provádí přijímáním a změnami zákonů). Taková situace vytváří dále značný potenciál pro zneužití i proto, že je tím vyprazdňován účel kontrasignace prezidentových aktů předsedou vlády a odpovědnosti vlády za takové akty (čl. 63 odst. 3 a 4 Ústavy); spolupodepisují-li prezidentské akty předseda vlády opírající se jen o důvěru prezidenta, přestává být kontrasignace pojistkou proti svévoli ústavně neodpovědného prezidenta.

5. Při sestavování Sobotkovy vlády prezident Zeman naznačoval, že může odmítnout jmenování ostatních členů vlády i z politických důvodů, tento jeho názor byl ale předmětem silné kritiky politiků i odborníků. Nakonec prezident všem návrhům premiéra Sobotky vyhověl, čímž *de facto* prodloužil trvání ústavní zvyklosti, že prezident jmenuje všechny navržené členy vlády, jejichž jmenování nebrání právní překážka. Ani známé nejmenování Miroslava Pocheho ministrem zahraničních věcí v červnu 2018 nebylo v přímém rozporu s touto ústavní zvyklostí. Prezident Zeman sdělil premiérovi vůči tomuto kandidátovi písemně výhrady ještě před formálním podáním návrhu na jmenování členů vlády a premiér Babiš reagoval připojením dopisu, kde pro případ nevyhovění návrhu na jmenování Miroslava Pocheho navrhuje pověřit řízením ministerstva zahraničních věcí vicepremiéra Jana Hamáčka. K přímému ústavnímu konfliktu mezi premiérem a prezidentem, který by patrně mohl být předmětem kompetenční žaloby premiéra, tedy nedošlo a Jan Hamáček byl pověřen řízením ministerstva na základě návrhu premiéra, jak žádá čl. 68 odst. 2 Ústavy, byť takový eventuální návrh je zcela neobvyklý.
6. Ke konfliktu došlo až v létě 2019, kdy prezident Zeman odmítl navrženého Michala Šmardu jmenovat ministrem kultury; premiér Babiš prezidentovi ustoupil a po dohodě s koaličním partnerem navrhl jiného kandidáta. Postup prezidenta Zemana byl nahlížen jako protiústavní. Postup prezidenta Zemana v obou těchto případech označil Senát za protiústavní ve své ústavní žalobě z 24. července 2019, kterou ale neodsouhlasila Poslanecká sněmovna. Právě výkonu pravomocí prezidenta ve vztahu k vládě se týkalo šest ze sedmi hlavních žalobních bodů. Podobně problematické byly průtahy při jmenování Fialovy vlády a odmítání jmenovat Jana Lipavského ministrem zahraničních věcí.
7. Ústavní úprava jmenování a odvolávání vlády a jejich členů, jakož i zásadní zpřísnění podmínek pro podání ústavní žaloby na prezidenta republiky (od roku 2013 třípětinová většina přítomných senátorů a třípětinová většina všech poslanců) činí ústavní systém bezbranným proti případné nevěli prezidenta republiky řídit se Ústavou, resp. dodržovat výše uvedené principy parlamentní demokracie. Taková faktická neschopnost systému reagovat na protiústavní situace je v demokratickém právním státě nežádoucí.
8. Možná východiska z tohoto nevhodného nastavení ústavních základů politického systému jsou tři – a) posílení postavení prezidenta republiky směrem k systému poloprezidentské republiky, b) zrušení přímé volby a c) zpřesnění ústavní úpravy prezidentských pravomocí a zmírnění podmínek na podání ústavní žaloby.



9. **Poloprezidentský systém** může v České republice jen těžko fungovat bez změny Ústavy. Český prezident nemá pravomoci francouzského prezidenta, nemůže o své vůli rozpustit parlament ani ho obejít prostřednictvím referenda. Už vůbec nemůže vydávat dekrety. Jmenování vlády bez ohledu na Poslaneckou sněmovnu tak má potenciál problémy spíše vytvářet než řešit; vláda totiž k efektivnímu vládnutí potřebuje prosazovat zákony, což nejde proti vůli Poslanecké sněmovny. Systém by se tak zablokoval a propadl do neřešitelných konfliktů. Vidíme-li, jak nesnadné je hledání konsensu alespoň nadpoloviční většiny poslanců na vyslovení důvěry vládě v Poslanecké sněmovně, posun k poloprezidentskému systému a nutnost získávat při sestavování vlády i podporu prezidenta by mohly sestavování vlád dále zkomplikovat. Je dobré si uvědomit, že i silný francouzský prezident jmenuje premiéra z opačného politického tábora, má-li ten v parlamentu většinu (tzv. kohabitace).
10. Dalším možným rizikem poloprezidentského systému je oslabování role politických stran, jejichž volná soutěž je podle čl. 5 Ústavy základem našeho politického systému, a její nahrazování často netransparentními zájmy z okolí přímo zvoleného prezidenta republiky. Poloprezidentský systém, koncentrující poměrně značnou moc do rukou monokratického orgánu, může být u mladých demokracií náchylnější k autoritářství.
11. Změnou Ústavy lze docílit návratu k **volbě prezidenta prostřednictvím parlamentu**, případně lze volbu po vzoru Itálie nebo Německa svěřit shromáždění tvořenému poslanci, senátory a zástupci regionů. Zrušení přímé volby může výše popsaná rizika oslabit, nikoli však odstranit.
12. Zbývá tedy **zpřesnění existující ústavní úpravy**. Při zachování přímé volby prezidenta by bylo vhodné změnit pravidla jednak podávání ústavní žaloby, jednak jmenování a odvolávání vlády a jejích členů.
13. Do roku 2013 stačilo k **podání ústavní žaloby na prezidenta republiky** usnesení nadpoloviční většiny přítomných senátorů. Od roku 2013 se vyžaduje třípětinová většina přítomných poslanců a třípětinová většina všech senátorů. Tato kvalifikovaná většina, rovnající se většině vyžadované ke změně Ústavy, je v reálném politickém životě takřka nedosažitelná, což nemotivuje prezidenta republiky k dodržování Ústavy a znemožňuje účinně čelit jeho případným protiústavním krokům. Ani prezident republiky však nestojí nad zákonem.³ Při změně podmínek podávání ústavní žaloby (např. na třípětinovou většinu senátorů nebo na nadpoloviční většinu v obou komorách) je dostatečnou zárukou proti zneužití fakt, že o vině a nevině prezidenta rozhoduje v řádném soudním procesu Ústavní soud, nikoli politický orgán.
14. Vláda je podle čl. 68 odst. 1 Ústavy odpovědná Poslanecké sněmovně, nikoli prezidentovi republiky. Pravidla jmenování vlády v čl. 68 odst. 2–5 Ústavy ovšem dávají prezidentu republiky příležitost v případě průtahů držet po dlouhou dobu u moci vládu, která už nemá nebo dokonce nikdy neměla většinu v Poslanecké sněmovně, jak ukázaly výše uvedené případy. Takto pojaté

³ Odkazujeme na výstižné odůvodnění ústavní žaloby Senátu z 4. března 2013.



formální **jmenování vlády** prezidentem je do značné míry převzato z československé ústavy z roku 1920. Český model, kde vládu jmenuje prezident a ta pak teprve hledá důvěru v parlamentu a může vládnout nějakou dobu i bez důvěry, je v Evropě spíše neobvyklý, existuje mimo ČR jen na Slovensku, v Itálii a v Rakousku, případně v poloprezidentské Francii, čtyřech monarchiích (Británie, Dánsko, Nizozemsko, Lucembursko) a v Lotyšsku, kde může parlament prezidenta odvolat.⁴ Většina členských států EU hlavu státu při jmenování vlády různě omezuje – v Estonsku, Finsku, Irsku, Maďarsku, Německu, Slovinsku a Švédsku premiéra volí parlament, někdy na návrh prezidenta. V tomto systému se ale vláda ujímá funkce, až když je premiér zvolen parlamentní většinou, ne dříve. I v Chorvatsku, Rumunsku, Španělsku a Litvě se vláda ujímá své funkce až po získání důvěry. V Belgii a Polsku prvního premiéra jmenuje hlava státu, ale druhého už parlament. Další ústavy nařizují hlavě státu jmenovat premiéra s ohledem na výsledek voleb a na šanci získat většinovou podporu poslanců (Malta, Portugalsko). V Řecku a Bulharsku je podrobně předepsáno, jak prezident postupně pověřuje představitele stran podle velikosti.

15. Cílem případné ústavní změny by mělo být důslednější provedení principů parlamentní republiky, aby určující vliv na složení vlády měla Poslanecká sněmovna, jíž je vláda odpovědná, a potažmo premiér. Podle politologů posílení vlády a premiéra působí blahodárně na stabilitu a akceschopnost politického systému.⁵ Nejmenším zásahem vedoucím k tomuto cíli by byla inspirace polským modelem.⁶ Jmenování vlády je v tomto modelu svázáno lhůtami a už druhý pokus náleží parlamentu. Dále by bylo možné doplnit prvek, podle kterého se vláda nemůže ujmout svých funkcí do doby, než jí je vyslovena důvěra Poslaneckou sněmovnou, a do té doby vykonává její funkce vláda v demisi. Vláda se tak ujímá svých funkcí až poté, co získá podporu sněmovní většiny. Takto jsou postaveny modely, kde premiéra volí parlament; příkladem je Německo.⁷ Tím je zajištěno, že nevládně vláda opírající se výhradně o důvěru prezidenta.
16. Razantním řešením problémů se jmenováním a odvoláváním ostatních členů vlády a přijímáním jejich demisí je řešení švédské nebo chorvatské, kde členy vlády jmenuje a odvolává premiér.⁸

⁴ Antoš, M.: Přetahovaná o složení vlády: české zkušenosti v mezinárodním srovnání, in: Šimíček, V. (ed.): 25 let Ústavy České republiky, Praha 2019, s. 73–78.

⁵ Srov. v klasickém politologickém díle Sartori, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*, Praha 2001, s. 110–125.

⁶ Podle čl. 154 a 155 polské ústavy prezident po demisi vlády pověří nového premiéra a do 14 dnů (od přijetí demise) jej jmenuje i s vládou. Vláda do 14 dnů požádá o vyslovení důvěry Sejm. Prohraje-li, nebo jsou-li překročeny lhůty, zvolí premiéra Sejm a prezident jmenuje jím navrženou vládu. Pokud Sejm do 14 dnů nikoho nezvolí, jmenuje prezident během 14 dnů zase premiéra a na jeho návrh vládu. Pokud ta nezíská do 14 dnů důvěru, rozpustí prezident Sejm.

⁷ Podle čl. 63 německé ústavy prezident navrhuje kancléře, Spolkový sněm ho volí absolutní většinou hlasů a prezident ho pak jmenuje. Není-li kancléř takto zvolen, může Spolkový sněm do 14 dnů absolutní většinou zvolit kancléře bez návrhu. Není-li takto do 14 dnů nikdo zvolen, koná se nová volba, v níž je zvolen ten, kdo získal nejvíc hlasů. Má-li absolutní většinu, prezident ho jmenuje kancléřem, nemá-li ji, prezident ho buď stejně jmenuje, nebo rozpustí Spolkový sněm. Podle čl. 64 pak ministry jmenuje a propouští prezident na návrh kancléře. Kancléři je možno vyslovit nedůvěru jen zvolením jeho nástupce (konstruktivní votum nedůvěry v čl. 67; srov. i čl. 158 polské ústavy).

⁸ Antoš, M.: Přetahovaná o složení vlády: české zkušenosti v mezinárodním srovnání, in: Šimíček, V. (ed.): 25 let Ústavy České republiky, Praha 2019, s. 88.



Méně razantním a pro české poměry patrně vhodnějším řešením by mohlo být zpřesnění Ústavy. Touto cestou se vydalo Slovensko, kde ústavní novela č. 9/1999 Z. z. v čl. 111 ústavy (*“Na návrh predsedu vlády prezident Slovenskej republiky vymenúva a odvoláva ďalších členov vlády a poveruje ich riadením ministerstiev.”*) změnila slovesný vid a nahradila vyznačená slova slovy **vymenuje**, **odvolá** a **poverí**. Podle nového znění ústavy je tedy prezident vázán návrhem předsedy vlády. V české Ústavě by bylo možné použít formulace „podle návrhu předsedy vlády“ nebo výslovně vyjádřit povinnost prezidenta řídit se návrhem předsedy vlády.

17. To jsou spíše náměty na možnou změnu Ústavy, změna Ústavy by měla být výsledkem politických jednání, odborných konzultací a pokud možno širokého konsensu. Považujeme však změnu Ústavy za potřebnou, stávající systém v sobě obsahuje závažná rizika. Máme za to, že v demokratickém právním státě je nežádoucí, aby bylo možné relativně často porušovat Ústavu a důležité právní principy, aniž by proti takovému postupu byla účinná právní obrana.
18. Členové názorové platformy Rozumné právo jsou obecně připraveni poskytnout veřejným institucím svou součinnost a expertízu.

Co je názorová platforma Rozumné právo?

Názorová platforma Rozumné právo je nezávislá expertní skupina právníků působících v nejrůznějších oborech práva v praxi i v akademii. Jejím cílem je poskytnout vládě, parlamentu a dalším veřejným institucím odbornou oponenturu návrhů zákonů a dalších regulačních opatření a zároveň sloužit jako rezervoár podnětů pro jejich racionální implementaci v tuzemských podmínkách. Platforma Rozumné právo není spojena s žádnou politickou stranou nebo hnutím, obchodní společností nebo jinou institucí a všichni její členové vykonávají svou činnost bez nároku na honorář nebo jinou odměnu. Stanoviska publikovaná na platformě Rozumné právo nejsou stanovisky organizací, v nichž členové názorové platformy působí.

Členové názorové platformy Rozumné právo k 26. dubnu 2022

- Václav Bílý, finanční právo
- Marie Brejchová, prezidentka Unie podnikových právníků
- Petr Bříza, mezinárodní právo soukromé a právo EU
- Hana Gawlasová, pracovní právo a právo elektronických komunikací
- Tomáš Gřivna, trestní právo
- Jan Klouda, korporátní právo a compliance
- Adéla Havlová, právo veřejných zakázek
- Robert Neruda, právo hospodářské soutěže
- Petra Nováková, daňové právo
- Tomáš Richter, insolvenční právo
- Ondřej Trubač, daňové právo
- Jan Wintř, ústavní právo

K řešení dílčích otázek mohou být přizváni další odborníci z různých, i neprávních oblastí.

Web: www.rozumnepravo.cz
LinkedIn: [Rozumné právo](https://www.linkedin.com/company/rozumne-pravo)
Twitter: [@RozumneP](https://twitter.com/RozumneP)
Kontakt pro média: tajemnik@rozumnepravo.cz