

JMENOVÁNÍ VLÁDY PREZIDENTEM V ČECHÁCH, NA MORAVĚ A VE SLEZSKU

doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.

zdenek.koudelka@vske.cz
Vysoká škola Karla Engliše, a.s., Brno
Mezírka 1, 602 00 Brno
Česká republika

ÚVOD

Prezident jmenuje a odvolává předsedu a ostatní členy vlády, pověřuje je řízením jednotlivých ministerstev a přijímá jejich demisi. Pokud vláda nezíská důvěru, podá demisi, ale dále je pověřena výkonem funkce do jmenování vlády nové, což záleží na úvaze prezidenta, kdy k tomuto kroku přikročí. Takto prezident může udržovat delší dobu vládu bez důvěry Poslanecké sněmovny. Například prezident Václav Havel se snažil v lednu 1998 zajistit důvěru pro vládu Josefa Tošovského tím, že dopředu uvedl, že k druhému pokusu o jmenování vlády nové přistoupí až po řadě týdnů, když chtěl předčasné volby podmínit důvěrou vládě. Havel prohlásil, že bude „týdny hledat takového muže či ženu, který bude mít naději důvěru dostat“ a dále uvedl o Tošovského vládě: „Nedostane-li důvěru, budu týdny hledat dalšího, každý z nich bude mít měsíc na vypracování programového prohlášení. Předčasných voleb se těžko dočkají ti, co je chtějí.“¹. Na tento Havlův výrok odkázal i prezident Miloš Zeman, kdy v projevu v Poslanecké sněmovně před hlasováním o důvěře vládě Jiřího Rusnoka s poukazem na trestní vyšetřování Vrchního státního zastupitelství v Olomouci týkající se předchozí vlády Petra Nečase prohlásil: „Byl jsem ujištěn, že toto vyšetřování skončí v řádu několika týdnů, a ujišťuji vás, i kdybyste mě lámali kolem, že během těchto několika týdnů žádný druhý pokus nepodniknu...“².

¹ Zeman citoval 15 let starý výrok Havla v *Právu. Právo* 8. 8. 2013, ISSN 1211-2119, s. 3. *Právo* 24. 1. 1998, ISSN 1211-2119, s. 1.

² Stenozáznam projevu prezidenta Miloše Zemana v Poslanecké sněmovně 7. 8. 2013, <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/057schuz/s057007.htm>

1. POKUSY O ZMĚNU JMENOVÁNÍ VLÁDY

Občas se parlamentní strany pokusily omezit právní volnost prezidenta při jmenování předsedy vlády v reakci na jmenování vlády, které se některým politickým stranám nezamlouvalo. Poprvé tak učinily ČSSD a ODS v reakci na jmenování vlády Josefa Tošovského prezidentem Václavem Havlem, když předložily v roce 1999 návrh změny ústavy, kdy prezident byl povinen po volbách pověřit sestavením vlády představitele vítězné strany a po jeho případném neúspěchu představitele druhé nejsilnější strany³. Tento návrh vycházející z opoziční smlouvy velmi omezoval pravomoci prezidenta při sestavení vlády a posouval náš stát z klasické parlamentní republiky do formy vlády shromáždění (parlamentu), kdy je vláda jen jakýmsi výkonným výborem parlamentu. Fakticky byl namířen proti prezidentu Václavu Havlovi, když však byl obecný a velmi by omezil i postavení budoucích prezidentů Václava Kaluse a Miloše Zemana, kteří původně tuto změnu chtěli, ale v době svého prezidentství by ji jistě nepodpořili. Autor jako poslanec z těchto důvodů hlasoval 28. 1. 2000 proti přijetí návrhu v Poslanecké sněmovně. Návrh byl schválen Poslaneckou sněmovnou, ale zamítnut Senátem. Obdobně v srpnu 2013 v reakci na jmenování vlády Jiřího Rusnoka prezidentem Václavem Zemanem vystoupila strana TOP 09 s požadavkem omezení právní volnosti prezidenta republiky při jmenování předsedy vlády.

Je zajímavé, že předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský, který se roku 1999 vyslovil jako místopředseda vlády Miloše Zemana pro legislativu k společnému návrhu změny ústavy skupiny poslanců ČSSD a ODS, která měla omezit prezidentovou volnost při jmenování předsedy vlády. Původně ho obhajoval, byť s jistým odstupem, na jednání Poslanecké sněmovny 10. 11. 1999: „To, co je sporné a na co vláda ve svém stanovisku v předloženém návrhu upozornila, je procedura jmenování vlády. Jsem si vědom toho, že je potřeba - nikoli v rámci obecné rozpravy, kde nelze uplatnit pozměňovací návrhy – že je potřeba tento návrh podrobit vzájemné diskusi a dialogu, protože na jedné straně je třeba, aby ústava dávala zásadní ústavní směrnicí, na druhé straně však považuji za relevantní názory, že zde musí být jistý prostor pro to, jakým způsobem má dojít k instalaci vlády po volbách nebo i v průběhu volebního období.“⁴. Jako senátor 29. 3. 2001 již pro návrh nehlasoval, když však bylo předem zřejmé, že nemá naději na přijetí v Senátu. Když

³ Návrh skupiny poslanců Ivana Langera, Petry Buzkové, Evy Dundáčkové, Zdeňka Jičínského, Jitky Kupčové a Jana Zahradila na změnu Ústavy. Tisk Poslanecké sněmovny 359, 3. volební období.
<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=359>

s tématem omezení právní volnosti prezidenta při jmenování předsedy vlády přišla v srpnu 2013 strana TOP 09 v reakci na jmenování Jiřího Rusnoka předsedou vlády prezidentem Milošem Zemanem, tak to jako předseda Ústavního soudu, kterého tentýž den jmenoval prezident Miloš Zeman znovu do funkce předsedy Ústavního soudu, kritizoval slovy: „Nejsem zastáncem jakýchkoliv účelových změn ústavy. Myslím si, že dosavadní ústava poskytuje dostatečný rámec pro zajištění základních parametrů demokratického právního státu v naší zemi,...“.⁵ S funkcí někdo mění i názory.⁶

2. ČLENSTVÍ VE VLÁDĚ

Jmenovaný člen vlády je povinen složit slib do rukou prezidenta. Nicméně pro vznik jeho funkce je důležité jmenování, ne složení slibu. Pokud je například v zahraničí či nemocen, může složit slib dodatečně. Ovšem již od okamžiku jmenování, byť bez složení slibu, je nutné k takovému členu vlády přihlížet při zjišťování usnášení schopnosti vlády.⁷ To neplatí jen, pokud prezident výslovně ve jmenování či odvolání nestanoví pozdější datum účinnosti svého rozhodnutí.

Ústavní soud judikoval, že ministr je v rámci své ústavní pozice nezastupitelný náměstkem ministra.⁸ Pokud zákon stanoví, že určité právo má ministr, nemůže jej zastoupit náměstek.

⁴ Stenozáznam jednání Poslanecké sněmovny 10. 11. 1999, <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/017schuz/s017563.htm>.

⁵ Šéf ÚS Rychetský varoval před účelovou a ukvapenou změnou ústavy. *Zpráva ČTK* 7. 8. 2013.

⁶ Jiným příkladem změny názorů Pavla Rychetského je vůči zvláštnímu ústavnímu zákonu o zkrácení funkčního období a vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny. Rychetský jako senátor ve svém vystoupení v Senátu v roce 1998 oponoval údajné neústavnosti zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny. Jako předseda Ústavního soudu však v roce 2009 hlasoval pro zrušení obdobného ústavního zákona. Řeč Pavla Rychetského v Senátu 19. 3. 1998 při projednávání návrhu zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, senátní tisk 98021, 1. funkční období, <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/ps Senat/hlasovani?action=steno&O=1&IS=2395&T=98021#st98021> ZDENĚK KOUDELKA: Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Státní zastupitelství* 11/2011, ISSN 1214-3758, s. 18.

⁷ Možnost dodatečného slibu připouští pro praxi dle československé Ústavní listiny z roku 1920 Emil Sobota - EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 122.

⁸ Ústavní soud oddělil postavení ministra a ministerstva s tím, že je-li nějaká pravomoc dána ministerstvu, pak ji ministr, jenž stojí v jeho čele jakožto monokratického orgánu, může přenést dále na jeho jiné pracovníky (náměstek, ředitel odboru). Je-li však pravomoc dána zákonem ministroví, pak tento jejím výkonem nemůže pověřit pracovníky ministerstva (např. náměstký ministra) - nálezy č. 23/1993-94, 142/1996, 63/1999, 16/2003 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu. Ústavní soud se na takto nesprávně podepsané akty díval jako paakty, byť obecné soudy je posuzovaly jako vadné (neplatné) akty, jež však mají presumpci správnosti, pokud nejsou příslušným orgánem zrušeny – rozsudky Nevyššího soudu z 26. 11. 1997, 2Cdon 1393/97 a ze 17. 12. 1998, 3Cdon 1091/96 citované v nálezu č. 16/2003 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu s. 125-126. Nutno ovšem podotknout, že řada správně právních teoretiků s tímto postojem Ústavního soudu nesouhlasí a poukazují rovněž na opačné judikáty československého Nejvyššího správního soudu. I Nejvyšší soud konstatoval, že jmenování a odvolání ředitele státního podniku dle § 12 ods. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku může provádět pouze ministr, pokud si jej nevyhradí vláda, nelze jim pověřit jinou osobu – usnesení Nejvyššího soudu z 6. 6. 2007, 29Odo 550/2006.

Ten tak může učinit jen, pokud zákon nedává kompetence přímo ministrovi, ale obecně ministerstvu. Je pravdou, že takový neústavní stav byl za druhé vlády Mirka Topolánka,⁹ kdy určitou dobu bylo Ministerstvo pro místní rozvoj bez ministra po odchodu Jiřího Čunka do jeho opětovného jmenování. Je jen náhodou, že nikdo nevyužil možnost žalobou napadnout rozhodnutí jeho prvního náměstka s poukazem, že rozhodoval nepřislušný státní funkcionář. Ovšem postavení ministra vnitra je významnější, zvláště při řešení mimořádných situací v rámci živelných pohrom i jako nejvyššího služebního orgánu vůči policii a hasičům. Příkladem je návrh předsedy vlády Petra Nečase z 11. 4. 2011 na odvolání ministra vnitra a předsedy vládní strany Věci veřejné Radka Johna a ministra školství Josefa Dobeše z téže strany. Tomuto návrhu prezident Václav Klaus ihned nevyhověl, neboť věděl, že odvolání předsedy koaliční strany znamená pád vlády, a vyžádal si od premiéra další představy o fungování vlády. Nakonec došlo k dohodě mezi vládními stranami a premiér své návrhy vzal částečně zpět a nově je doplnil o návrhy nových ministrů, když ministr Dobeš zůstal ve funkci a Radek John sice opustil ministerstvo vnitra, ale ve vládě zůstal jako místopředseda bez ministerstva. Záhy však podal demisi, kterou prezident 20. 5. 2011 přijal.

Jmenovací i odvolací akt prezidenta nabývá platností a účinností okamžitě, ale účinnost může být odložena. Prezident Václav Klaus jmenoval Karla Čermáka¹⁰ ministrem spravedlnosti 16. 9. 2003 s účinností k 17. 9. 2003 a 23. 12. 2005 přijal demisi místopředsedy vlády Martina Jaha na jeho vlastní žádost až k 31. 12. 2005. Dne 13. 12. 2011 předal předseda vlády Petr Nečas prezidentu Václavu Klausovi demisi ministra kultury Jiřího Bessera, který ji přijal až 16. 12. 2011,¹¹ byť s ní souhlasil. Učinil tak na žádost předsedy vlády, neboť ministr kultury se měl účastnit 15. 12. 2011 důležitého jednání Legislativní rady vlády o církevních restitucích. Novou ministryní kultury jmenoval prezident dne 20. 12. 2011 Alenu Hanákovou. Dne 23. 3. 2012 podal demisi ministr školství Josef Dobeš k datu 31. 3. 2012, kterou premiér předal prezidentovi 30. 3.

Za první Československé republiky se ministři zastupovali vzájemně na základě usnesení vlády, které bylo schvalováno prezidentem. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 117.

⁹ V Československu poprvé takový stav nastal po propuštění ministra železnic Jiřího Stříbrného, jehož demisi prezident přijal 9. 9. 1919 a jehož nástupce Emila Frankeho jmenoval prezident až 17. 9. 1919. Šlo však o krátkou dobu. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 124.

¹⁰ <http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/rozhodnuti-prezidenta/jmenovani-odvolani-rozhodnuti/predseda-vlady-ministri.shtml>

¹¹ Tiskové zpráva Kanceláře prezidenta republiky z 13. 12. 2011 a 16. 12. 2011, <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/7156.shtml>, <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/7161.shtml>

2012. Prezident ji týž den přijal s tím, že výkon funkce ministra skončí 31. 12. 2012.¹² Novým ministrem byl jmenován prof. Petr Fiala až 2. 5. 2012, v mezidobí ministerstvo neřídil žádný člen vlády. Dne 31. 10. 2012 přijal prezident demisi ministra práce a sociálních věcí Jaromíra Drábka a novou ministryní jmenoval až 16. 11. 2012 Ludmilu Müllerovou, v mezidobí ministerstvo neřídil člen vlády. Dne 29. 11. 2012 přijal prezident demisi ministra dopravy Pavla Dobeše s účinností k 3. 12. 2012 a novým ministrem jmenoval Zbyňka Stanjuru až 12. 12. 2012, v mezidobí ministerstvo neřídil člen vlády.

Uvedení nového ministra do úřadu předsedou vlády nemá na vznik členství ve vládě vliv. Členové vlády nejsou v pracovním poměru a na jejich jmenování se nevztahuje zákoník práce.

Vládu je prezident povinen odvolat v případě, že Poslanecká sněmovna vládě vysloví nedůvěru či zamítne návrh na vyslovení důvěry. Vyslovení nedůvěry se týká jen kolektivní odpovědnosti vlády, ne jednotlivých členů. To je rozdíl od slovenské úpravy, která si podržela z československé federace individuální odpovědnost ministra parlamentu.¹³

Prezident má ústavní volnost ve jmenování předsedy vlády, samozřejmě musí brát ohled na politické realie.¹⁴ Po volbách je zpravidla jmenován premiérem představitel vítězné strany. Nestalo se tak v roce 2010, kdy ve volbách zvítězila sociální demokracie (22,08% hlasů), ale získala podstatně méně hlasů, než čekala. Její předseda Jiří Paroubek, proto odstoupil z funkce předsedy strany. Statutární místopředseda sociální demokracie Bohuslav Sobotka nebyl prezidentem Václavem Klausem pověřen sestavením vlády, ale pověření získal předseda Občanské demokratické strany, která získala druhý největší počet hlasů (20,22 %), ale dohodla vládní koalici s dalšími stranami – TOP 09 (16,7 %) a Věcmi veřejnými (10,88 %). V červnu 2013 jmenoval prezident Miloš Zeman předsedou vlády Jiřího Rusnoka, který neměl oporu v Poslanecké sněmovně, přestože koaliční strany předchozí vládní koalice žádali jmenování své představitelky Miroslavy Němcové s tím, že disponují poslaneckou většinou. Vláda Jiřího Rusnoka nakonec důvěru nezískala a věc se řešila novými volbami do Poslanecké sněmovny v říjnu 2013. Obdobné je to i v jiných státech, kdy například portugalský prezident Aníbal Cavaco Silva jmenoval 24. 11. 2015 předsedu socialistů Antónia Costy novým premiérem, až po jeho písemném závazku, že nová vláda

¹² <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/7260.shtml>

¹³ Čl. 116 ods. 1 a 3 Ústavy SR č. 460/1992 Sb.

¹⁴ Přehled postojů a velmi aktivního jednání prezidentů Václava Havla a Václava Klause při řešení vládních krizí 1997-2007 viz MILOŠ BRUNCLÍK: Role prezidenta při vládních krizích v České republice. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 287, 289-298, 300.

bude respektovat mezinárodní závazky Portugalska. Socialisté se totiž ujmulí vlády za podpory dvou krajně levicových stran.

Ostatní členy vlády může jmenovat a pověřit je řízením konkrétních ministerstev jen na návrh předsedy vlády. Rozhodnutí o jmenování je však aktem prezidenta a projevem jeho vůle, proto může návrh premiéra odmítnout a vyžádat si nový.¹⁵ Vladimír Adamus to vystihl slovy: „Nesporné je, že žádný ministr, ani předseda vlády ani vláda jako celek nejsou jmenování ani odvolání, pokud prezident republiky o tom nevydá jmenovací nebo odvolací akt (dekret) jím podepsaný.“ a dále uvádí, že předseda vlády „...musí dbát, aby osoby, s nimiž počítá za členy vlády (ministry), byly přijatelné nejen pro Poslaneckou sněmovnu, která vládě vyslovuje důvěru, ale i prezidenta republiky, který je má jmenovat. Z Ústavy totiž neplyne, že by prezident republiky, byť posléze vázán návrhem předsedy vlády, nemohl odmítat některé osoby navržené na funkci ministra jako nevhodné nebo nepřijatelné.“¹⁶ Jan Wintr uvádí k možnosti odmítnutí prezidenta jmenovat ministra na návrh předsedy vlády, že prezident je tu garantem, „druhým párem očí, které dohlížejí, aby nebyl jmenován nějaký podezřelý, nedůvěryhodný, nebezpečný kandidát“.¹⁷ Prezident Miloš Zeman ve vystoupení před novináři na Pražském hradě 10. 1. 2014 k interpretaci práva prezidenta jmenovat členy vlády na návrh předsedy vlády uvedl: „Pokud jde o slovo návrh, v běžné češtině má naprosto jednoznačný význam. Návrh není něco, co musíte automaticky akceptovat.“¹⁸ Prezident Miloš Zeman poukázal, že možnost odmítnout návrh premiéra na jmenování člena vlády je obsažen i v komentáři Ústavy Dušana Hendrycha¹⁹ a v posudku ředitele Ústavu státu a práva Akademie věd Jana Bárty z 12. 12. 2013, kde uvedl: „Prezident není vázán tak, že by musel jmenovat, kohokoli předseda vlády navrhne. Prezident musí návrhy předsedy vlády zvažovat, a neměl by je akceptovat mechanicky. Nese politickou odpovědnost za svoje jmenovací rozhodnutí.“²⁰

Není možné, aby vůle prezidenta absentovala, protože je za jmenování vlády odpovědný za velezradu a hrubé porušení ústavního pořádku (vědomé jmenování agenta nepřátelské

¹⁵ Obdobně JAN BÁRTA: Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému. *Právník* 2/2007, s. 141-142.

¹⁶ VLADIMÍR ADAMUS: O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejích členů. *Správní právo* 2/1996, ISSN 1214-3758, s. 73-74. Stejně EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 102-105.

¹⁷ JAN WINTR: Ministerská svévole. *Právo* 21. 7. 2012, ISSN 1211-2119, s. 6.

¹⁸ MILOŠ ZEMAN: *Vystoupení před novináři k politické situaci*. Pražský hrad 10. 1. 2014. <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10101491767-studio-ct24/214411058330110/>

¹⁹ DUŠAN HENDRYCH, CYRIL SVOBODA a kol.: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha 1997, ISBN 80-7179-084-2, s. 115.

²⁰ Některé ministry Zeman asi odmítne. *Haló noviny* 11. 1. 2014, ISSN 1210-1494, s. 1.

moci). Právní odpovědnost může být vyvozována jen vůči funkcionářům, kteří mohou svou vůlí dané rozhodnutí ovlivnit. To, že vláda musí mít důvěru nejen Poslanecké sněmovny, ale i prezidenta podporoval Emil Sobota názorem, že po zvolení prezidenta by měla vláda podat demisi, jestliže je zvolena prezidentem jiná osoba, než která vládu jmenovala.²¹ V souvislosti s volbou nového prezidenta podala vláda demisi v roce 1935, 1938 a 1948. Později byla tato praxe opuštěna. Rovněž Herbert Hausmaninger na příkladu rakouské parlamentní republiky uvádí, že vláda „je politicky odpovědna jak spolkovému prezidentu (který může kdykoliv spolkového kancléře nebo celou vládu odvolat), tak Národní radě...“.²² Litevská ústava výslovně uvádí, že vláda vrátí prezidentovi své pravomoci po volbách do Sněmu a po volbách prezidenta.²³ Výkladem litevského Ústavního soudu roku 1998 však došlo k nerovnému vnímání této pravomoci tak, že po parlamentních volbách je vláda povinna rezignovat, zatímco po prezidentských mu jen vrací své pravomoci bez rezignace a prezident může iniciovat vyslovení nedůvěry v parlamentu.²⁴

Opačné názory,²⁵ které stojí na tom, že prezident nemůže odmítnout návrh předsedy vlády na jmenování ministra, argumentují údajnou podstatou parlamentní demokracie. Ovšem parlamentní demokracie jako forma vlády stojí na tom, že vláda je odpovědna parlamentu, ale není výborem parlamentu. Ústavně její existence závisí na dvou orgánech – hlavě státu (jmenování) a parlamentu (důvěra). Pro trvalé fungování vlády je nutné splnit oba kroky, přičemž pro krátkodobé trvání stačí jmenování hlavou státu (např. při rozpuštění parlamentu, jmenování přechodné vlády). Pokud by vláda byla závislá jen na parlamentu a hlava státu neměla při jmenování jejích členů žádný projev vlastní vůle, nejde o parlamentní demokracii, ale vládu shromáždění (vláda parlamentu či konventu), kdy je parlament vrcholným orgánem veškeré státní moci, ne pouze zákonodárné. Tuto formu vlády, která byla praktikována v Československu 1960-92 převážně ve faktické podobě totalitního státu jedné strany (1960-89), však nepřevzal žádný z nástupnických států Československa.

²¹ EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 27-28.

²² HERBERT HAUSMANINGER: Spolkový prezident, spolková vláda a parlament v Rakousku. *Právník* 12/1990, ISSN 0231-6625, s. 1101.

²³ Čl. 92 Ústavy Republiky Litva z 25. 10. 1992.

²⁴ PETR JAVŮREK: Postavení prezidentů v politickém systému Polska, Litvy a Rumunska. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 95.

Vládu nemusí jmenovat hlava státu, pokud to stanoví ústava. Prozatímní ústava z roku 1918 stanovila, že vládu volí parlament. Novelou v roce 1919 byla na přání prezidenta Tomáše Masaryka prosazena změna, že vládu jmenuje hlava státu. Ti, kteří vědí, jak Masaryk neměl rád lež, nemohou akceptovat tvrzení, že Masarykem prosazená změna byla vlastně ústavní lží. Že ve skutečnosti se o žádné právo hlavy státu jmenovat vládu nejednalo, ale hlava státu má jen povinnost odkývat, co je mu premiérem předloženo. V době Československa nebylo dáno právo premiéru předkládat návrhy na jmenování ministrů, ale prezident ponechával iniciativu v návrzích na členy vlády premiérovi. To neznamena, že se prezident vzdal práva o ministrech nakonec rozhodovat. Za 1. Československé republiky premiéři přicházeli za prezidentem s návrhy, které byly dopředu prezidentem odsouhlaseny. Ani jeden premiér nenavrhl kandidáta, o kterém věděl, že s ním prezident nebude souhlasit. Masaryk požadoval ve všech vládách, aby ministrem zahraničí byl Edvard Beneš. Premiéři se přání prezidenta podřídili, neboť on jmenoval vládu. Zvláště podivné to bylo v letech 1926-29, kdy Beneš byl ve vládě a jeho strana – národní socialisté, byla v opozici. Jaroslav Krejčí byl jmenován ministrem spravedlnosti a Jiří Havelka ministrem bez portfeje (zároveň přednosta Kanceláře prezidenta republiky) 1. 12. 1938 na výslovné přání prezidenta Emila Háchy.²⁶

3. PŘÍKLADY JMENOVÁNÍ VLÁDY ČI JEJÍHO ČLENA

Je zkušenost z února 1948, kdy probíhal boj o to, zda prezident přijme návrhy premiéra Klementa Gottwalda na rekonstrukci vlády. Ze strany Gottwalda nezazněl argument, že prezident je ústavně povinen jeho návrhům jako premiéra vyhovět, přitom jím rekonstruovaná vláda měla za sebou většinu Národního shromáždění. Rovněž prezident Beneš neuzil argumentu, že musí návrhům předsedy vlády vyhovět, ale několik dní o nich rozvažoval. Též demokratičtí politici se zkušeností s parlamentní předválečnou Československou republikou nestáli na stanovisku, že prezident musí návrhům premiéra Gottwalda vyhovět. Doufali v opak. Že Beneš návrhy předsedy vlády Gottwalda přijal, bylo jeho politické rozhodnutí, ne ústavní nutnost.

Prezident Ludvík Svoboda po okupaci Československa vojsky Sovětského svazu a jeho spojenců 21. 8. 1968 odmítl následujícího dne 22. 8. 1968 návrh části československých

²⁶ Opačný názor JIŘÍ PEHE: Prezident může se jmenováním vlády otálet, avšak neudělá to. *Slovo* 15. 7. 1998, s. 2. VÁCLAV PAVLÍČEK, JIŘÍ HŘEBEJK: *Ústavní právo a státověda 2. díl, 1. část*. 1. vydání Praha 2001, ISBN 80-7201-273-8, s. 345, 2. vydání Praha 2008, ISBN 978-80-7201-694-5, s. 533.

politiků kolaborujících s okupační mocí na odvolání dosavadní vlády Oldřicha Černíka a jmenování dělnicko-rolnické vlády Aloise Indry. Tím tomuto kroku odňal ústavní legalitu a politicky jej znemožnil, protože se nenašel nikdo, kdo by chtěl novou vládu ustavit neústavní cestou bez rozhodnutí prezidenta republiky.

Prezident Václav Havel měl výhrady ke jmenování ministrů vnitra a zahraničí roku 1998, prezident Václav Klaus měl výhrady ke jmenování ministrů zahraničí, kultury a školství roku 2007, ale nakonec návrhy akceptovali.²⁷ Ovšem vyloženě ani předtím tyto osoby neodmítli.

Příkladem negativního postoje ke jmenování člena vlády na návrh premiéra je postoj prezidenta republiky Václava Klause z října 2005, který jmenování Davida Ratha ministrem zdravotnictví podmínil jeho rezignací na post předsedy České lékařské komory a do tohoto rozhodnutí odmítal premiérov návrh na jmenování. Ratha jmenoval až 4. 11. 2005 po splnění svého požadavku. Věc byla přechodně řešena tak, že řízením ministerstva byl pověřen místopředseda vlády Zdeněk Škromach, který Ratha jmenoval 1. náměstkem ministra zdravotnictví.²⁸ Personální unie ministra a šéfa příslušné profesní samosprávy je projevem střetu zájmu, neboť zájmy státu a profesní samosprávy v témže rezortu mohou být odlišné. Proto povaha funkce předsedy profesní komory odporuje výkonu funkce ministra,²⁹ byť to výslovně zákon nevyklučuje. Na Slovensku v obdobné situaci, kdy byl 4. 4. 2012 ministrem spravedlnosti jmenován Tomáš Borec dosavadní předseda advokátní komory. Post předsedy komory opustil před svým jmenováním.

Rovněž prezident Václav Klaus nevyhověl návrhu premiéra Vladimíra Špidly (ČSSD) na jmenování Zdeňka Koudelky (ČSSD) ministrem spravedlnosti v červnu 2004. S návrhem sice souhlasil, ale pro zhoršení politické pozice premiéra v jeho vlastní straně se rozhodl zrušit již naplánovaný jmenovací akt a posečkat, neboť byla očekávána demise předsedy

²⁶ VÍT MACHÁLEK: *Prezident v zajetí*, kapitola Getsemany, Praha 1998, ISBN 80-901564-6-0, s. 79. JAROSLAV KREJČÍ ml.: *Mezi demokracií a diktaturou*, Olomouc 1998, ISBN 80-7198-313-6, s. 24. JAN GEBHART, JAN KUKLÍK: *Druhá republika 1938-1939*, Litomyšl 2004, ISBN 80-7185-626-6, s. 98.

²⁷ Václav Klaus prohlásil: „I z důvodů velmi křehkých vztahů s Rakouskem nedovedu pochopit, že by předseda vlády mohl považovat za vhodné, aby funkci ministra zahraničí zastával navržený Karel Schwarzenberg.“ – tisková zpráva Kanceláře prezidenta republiky z 21. 12. 2006, <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/4153.shtml> MILOŠ BRUNCLÍK: Role prezidenta při vládních krizích v České republice, sborník *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 297, 305 p. 3, 307 p. 20. MILOŠ BRUNCLÍK: Spory o zahraniční politiku ČR: prezident vs. Premiér, sborník *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 321.

²⁸ <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/2887.shtml>, <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/2892.shtml>

²⁹ Čl. 70 Ústavy.

vlády, což se také stalo, a prezident Špidlovu demisi přijal 1. 7. 2004, kdy až do jmenování nové vlády Stanislava Grosse (ČSSD) 4. 8. 2004 pověřil právě předsedu vlády v demisi Špidlu řízením Ministerstva spravedlnosti.

Z historie lze uvést případ, kdy i v době Protektorátu Čechy a Morava byl vedle souhlasu říšského protektora nutný pro vznik členství ve vládě souhlas prezidenta, který vládu jmenoval. Emil Hácha zprvu odmítal jmenování Emanuela Moravce ministrem v lednu 1942. Nakonec však tlaku ustoupil a svůj souhlas vyměnil za Moravcovu omluvu za předchozí jednání, které Hácha považoval za svou urážku, a možnost propuštění části zatčených vysokoškoláků.³⁰ Po únorovém převratu 1948 odmítl 16. 3. 1948 Edvard Beneš návrh Klementa Gottwalda, aby ministrem zahraničí po smrti Jana Masaryka byl jmenován tehdejší ministr průmyslu a bývalý premiér Zdeněk Fierlinger.³¹ Beneš tak osobně reagoval na jím pocíťovanou Fierlingerovu zradu při převzetí moci komunisty. Beneš měl s Fierlingerem původně přátelské vztahy a dokonce sousední soukromé vily v Sezimově Ústí. Gottwald Benešovo odmítnutí akceptoval a navrhl státního tajemníka tohoto ministerstva Vladimíra Clementise, kterého Beneš jmenoval 18. 3. 1948.

4. ZAHRANIČNÍ EXKURZ

Slovenský prezident Michal Kováč odmítl jmenovat Ivana Lexu (HZDS) na návrh premiéra Vladimíra Mečiara (HZDS) ministrem pro správu a privatizaci národního majetku v listopadu 1993. Podle vzpomínek vedoucího prezidentské kanceláře, kterému prezident tlumočil obsah hovoru, premiér prezidenta „důrazně požádal, aby jmenoval Lexu ministrem privatizace. Hnutí za demokratické Slovensko prý má finanční problémy, budou předčasné volby a je třeba shánět peníze. Když Lexa jako ministr privatizace splní svou úlohu, premiér jej, jak řekl, kopne do zadku.“³² Prezident nejmenování zdůvodnil: „Pán Lexa nesplňuje předpoklady na vykonávanie tejto funkcie a pretože ho poznám osobne, nemá ani moju osobnú dôveru“.³³ Nesouhlas prezidenta byl částečně obejit tím, že řízením

³⁰ DUŠAN TOMÁŠEK, ROBERT KVAČEK: *Obžalována je vláda*, Praha 1999, ISSN 80-85821-68-0, s. 53.

³¹ Případ Fierlinger, *Historie.cz*, Česká televize 2, 28. 1. 2010. JAROMÍR SMUTNÝ: *Svědectví prezidentské kanceláře*, Praha 1996, ISBN 80-204-0567-4, s. 205.

³² JÁN FINDRA: *Prezident a jeho kancelária. Nový štát a jeho prezident. Michal Kováč očami spolupracovníkov*, Bratislava 2003, ISBN 80-8911402-4, s. 44. LUBOMÍR KOPEČEK: *Prezident v politickém systému Slovenska - nelehké hledání fungujícího modelu, sborník Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 192.

³³ *Budování států* 6/1993, Mezinárodní politologický ústav Právnické fakulty Masarykovy univerzity, s. 13 a č. 7/1993, s. 17. Slovenská Wikipedie, heslo Ivan Lexa. PETER HORVÁTH: *Prezident v politickom systéme Slovenskej republiky. Slovenská politologická revue*, ISSN 1335-9096, <http://revue.kpol.ff.ucm.sk/archiv/2005/3/horvath.pdf>, s. 25 on-line.

ministerstva byl prezidentem pověřen, po přijetí demise předchozího ministra Ľubomíra Dolgoše (HZDS), od 22. 6. 1993 přímo premiér Mečiar. Vláda jmenovala Lexu státním tajemníkem na ministerstvu a fakticky úřad řídil až do pádu vlády v březnu 1994.

V květnu 2001 nevyhověl slovenský prezident Rudolf Schuster po odvolání ministra vnitra Ladislava Pittnera (Slovenská křesťanská a demokratická a unie) návrhu předsedy vlády Mikuláše Dzurindy (Slovenská křesťanská a demokratická unie), aby až do jmenování nového ministra pověřil řízením ministerstva vnitra premiéra Dzurindu, ale ze své vůle pověřil touto funkcí ministra spravedlnosti Jána Čarnogurského (Křesťanskodemokratické hnutí).³⁴

Dne 23. 11. 2011 na návrh předsedkyně vlády Ivety Radičové zrušil slovenský prezident Ivan Gašparovič pověření výkonem funkce ministra obrany Ľubomíra Galka ze strany Svoboda a spravedlnost³⁵ po zjištění, že Vojenské obranné zpravodajství odposlouchávalo novináře. Předsedkyně vlády Iveta Radičová navrhla do této funkce dalšího kandidáta z téže politické strany. Prezident však post odmítl této straně ponechat a dne 28. 11. 2011 pověřil řízením rezortu předsedkyni vlády. Běžnou agendu řídil státní tajemník v Ministerstvu obrany Róbert Ondrejcsák.³⁶ Při pověřování řízením ministerstva, na rozdíl od jmenování ministra, není slovenský prezident vázán návrhem premiéra.

Na Slovensku Ústavní soud v Košicích judikoval, že bez projevu vůle prezidenta nedojde ke vzniku ani zániku členství ve vládě a že prezident se musí návrhem premiéra zabývat, nikoliv mu vyhovět.³⁷ V komentáři slovenské ústavy k premiérovu návrhu na jmenování

³⁴ PETER HORVÁTH: Prezident v politickom systéme Slovenskej republiky. *Slovenská politologická revue* 3/2005, ISSN 1335-9096 on-line, <http://revue.kpol.ff.ucm.sk/archiv/2005/3/horvath.pdf>, s. 26.

³⁵ Tehdejší slovenská vláda byla již po ztrátě parlamentní důvěry odvolána a vykonávala své funkce jen z pověření prezidenta do jmenování vlády nové. Tiskové zprávy Kanceláře prezidenta Slovenska z 23. 11. 2011, http://www.prezident.sk/?spravy-tlacoveho-oddelenia&news_id=14395, http://www.prezident.sk/?spravy-tlacoveho-oddelenia&news_id=14398

³⁶ Tisková zpráva Kanceláře prezidenta Slovenska z 25. 11. 2011 http://www.prezident.sk/?spravy-tlacoveho-oddelenia&news_id=14413. Tisková zpráva Kanceláře prezidenta Slovenska z 28. 11. 2011 http://www.prezident.sk/?spravy-tlacoveho-oddelenia&news_id=14432. Tisková zpráva ČTK z 28. 11. 2011: Slovenské ministerstvo obrany povede do voleb premiérka Radičová.

³⁷ Tento judikát řešil spor mezi prezidentem M. Kováčem a premiérem V. Mečiarom o odvolání ministra zahraničí Milana Kňažka v situaci, kdy čl. 116 ods. 4 Ústavy SR nestanovil výslovně povinnost odvolat ministra na návrh premiéra na rozdíl od čl. 74 Ústavy Čech, Moravy a Slezska. Tento výklad je použitelný i pro jmenování člena vlády dnes. Usnesení č. 5/1993 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu 1993-94 (I.ÚS 39/93, bod 2 výroku. http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=17132 Ve snaze zakotvit povinnost slovenského prezidenta odvolat člena vlády byla změněna v ústavě příslušná slovesa z vidu nedokonavého na dokonavý. Sporné je, zda skutečně tato jazyková změna zavádí povinnost slovenského prezidenta vždy vyhovět návrhu premiéra na odvolání člena vlády – čl. 111 Ústavy SR č. 40/1992 Sb. v původním znění a ve znění ústavního zákona č. 9/1999 Z.z. ONDREJ HAMULÁK: Dělbá moci v České republice a Slovenské republice, *Právní fórum* 10/2007, ISSN 1214-7966, s. 378. EUBOR CIBULKA: Ústavné základy vzťahov prezidenta SR a vlády SR, *sborník Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0,

ministra to Ján Drgonec vyjádřil slovy: „Prezident SR může odmítnout jmenovat navrhnutého kandidáta, ale nemůže jmenovat za člena vlády osobu, kterou nenavrhl předseda vlády.“³⁸

I v kancléřském systému německém odmítl spolkový prezident Theodor Heuss v roce 1953 návrh kancléře Konrada Adenauera jmenovat ministrem spravedlnosti Thomase Dehlera. Kancléř vzal svůj návrh zpět a prezidentovi předložil návrh jiný, který již prezident akceptoval. T. Dehler (FDP) přitom tento post zastával v první Adenaurově vládě 1949-53. Nástupce prezidenta T. Heusse (1949-59) spolkový prezident Heinrich Lübke (1959-69) již návrh Konrada Adenauera (CDU) na jmenování ministrů přijal, i když vyjádřil politický odstup vůči navrženému ministru výživy, zemědělství a lesnictví Werneru Schwarzovi (CDU, 1959-65) a zahraničí Gerhardu Schröderovi (CDU, 1961-66). V zásadě je rozhodující, kdo má pevnější nervy, zda prezident nebo kancléř.³⁹

V Rakousku prezident Thomas Klestil odmítl roku 2000 jmenovat dva ministry za krajně pravicovou stranu Svobodní, navrhované kancléřem Wolfgangem Schüsselem z Rakouské lidové strany v jeho první koaliční vládě. To se však stalo formou předběžných konzultací, kdy Schüssel, vědom si problematičnosti koaličního partnera, na něhož reagovala Evropská unie diplomatickým bojkotem, si předem chtěl zajistit personální shodu s prezidentem na členech vlády. Rovněž v rakouské právní teorii panuje shoda, že prezident není povinen učinit to, co je mu navrhováno, včetně návrhu kancléře na jmenování člena vlády.⁴⁰ Možnost odmítnutí premiérova návrhu na jmenování členem vlády uvádí pro Portugalsko Vendula Šorfová.⁴¹

5. DEMISE A ODVOLÁNÍ VLÁDY ČI JEJÍHO ČLENA

Prezident není povinen přijmout demisi člena vlády. Pokud však na výměně trvá premiér, může demisi ministra doplnit i návrhem na jeho odvolání. Na jaře 1997 odmítl prezident Václav Havel přijmout demisi ministra vnitra Jana Rumla.

s. 187. JÁN ČARNOGURSKY, JÁN MAZÁK: Prezident republiky jako stabilizující činitel – ústavné záruky proti „pádu štátnej moci na zem“, *Justičná revue* 11/2005, ISSN 1335-6461, s. 1435-1436.

³⁸ JÁN DRGONEC: *Ústava Slovenskej republiky – Komentár*, 2. vydání Šamorín 2007, ISBN 978-80-8912238-7, s. 825.

³⁹ Roman Herzog - komentář k čl. 64 Základního zákona SRN, THEODOR MAUNZ, GÜNTER DÜRING, ROMAN HERZOG: *Grundgesetz – Kommentar*, C.H.Beck München 2008, ISBN 978- 3-406-57730-7, Band V, s. 9 p. 3.

⁴⁰ LUDWIG ADAMOVICH, BERND-CHRISTIAN FUNK, GERHARD HOLZINGER: *Österreichisches Staatsrecht, Band 2, Staatliche Organisation*. Wien 1998, s. 156. JAN GRINC: Spolkový prezident v rakouském ústavním systému. *Právník* 12/2008, s. 1362.

Prezident má za povinnost odvolat člena vlády na návrh předsedy vlády.⁴² Jde o speciální úpravu odvolání člena vlády na návrh jejího předsedy. Tato úprava však nevyčerpává ani neneguje obecnou úpravu čl. 62 pís. a) Ústavy, kdy ostatní kroky vůči vládě jako jsou odvolání vlády jako celku, odvolání předsedy vlády i jiného člena vlády Ústava nepodmiňuje návrhem nebo jiným nutným podnětem. Další zvláštní úprava je dána i pro povinnost prezidenta odvolat vládu, která nepodala demisi po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny nebo po vyslovení nedůvěry vládě či odmítnutí žádosti vlády o vyslovení důvěry (čl. 75 Ústavy). Za jmenovací i odvolací rozhodnutí vůči vládě, ale i případné nekonání, podléhá prezident odpovědnosti za velezradu a hrubé porušení ústavního pořádku.

Prezident se musí zabývat návrhem premiéra na odvolání člena vlády, ale má právo posoudit, zda je návrh ústavně perfektní a vázat jej na skutečnost výběru nástupce. Pokud premiér navrhne odvolání ministra, aniž zároveň prezidentovi předloží návrh na jmenování nového, je nejen možné, ale i správné z hlediska nutnosti nepřetržitosti výkonu funkce ministra pro správu státu, že prezident tomuto návrhu okamžitě nevyhoví. Je věcí premiéra, aby navrhl nového ministra či alespoň souhlasil s tím, že sám na přechodnou dobu převezme řízení opuštěného ministerstva.

Znění Ústavy neznemožňuje prezidentovi odvolat člena vlády bez souhlasu či dokonce vědomí jejího předsedy. Ten se může bránit hrozbou vlastní demise. Prezident není zněním Ústavy omezen ve své vůli přistoupit k vládním změnám, ať již odvoláním jednotlivých členů či vlády jako celku. Náš ústavní text⁴³ nepodmiňující odvolání člena vlády či celé vlády prezidentem nutným podnětem (demise, nedůvěra parlamentu), předpokládá jako podmínku existence vlády prezidentovu politickou důvěru. To, že prezident může přistoupit k vládním změnám i bez demise vlády připouštěl na příkladu Ústavní listiny z roku 1920 i Emil Sobota⁴⁴ a pro klasický příklad parlamentní republiky Jaroslav Krejčí v případě třetí Francouzské republiky, byť jako nezvyklé a s podmínkou kontrasignace.⁴⁵

⁴¹ VENDULA ŠORFOVÁ: Portugalsko – postavení prezidenta v politickém systému, sborník *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 162.

⁴² Čl. 74 Ústavy Čech, Moravy a Slezska.

⁴³ Čl. 62 pís. a) Ústavy č. 1/1993 Sb.

⁴⁴ EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 111, 128 p. 41, 117, 119.

⁴⁵ JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*, Praha 1935, s. 56.

6. VZTAH PREZIDENTA A ČLENA VLÁDY

Prezident je za rozhodnutí v oblasti jmenování a odvolání vlády i jejích členů odpovědný za velezradu a hrubé porušení ústavního pořádku, proto musí mít volnost jednání, jinak by odpovědnost nemohla být realizována. To samozřejmě neznamená služební podřízenost ministra prezidentovi při exekutivním rozhodování, která je typická pro prezidentskou republiku, ani absolutní nutnost, že prezident vždy odvolá vládu, pokud mezi nimi nepanuje vztah důvěry, ale bude záležet na jeho faktickém politickomocenském vlivu. Prezident republiky není zpravidla nikomu z těch, které jmenuje a odvolává služebně nadřízen.⁴⁶

Otázka podřízenosti členů vlády hlavě státu je základním teoretickým problémem parlamentní demokracie v oblasti výkonné moci. Prezident musí zvážit možná politická rizika odvolání vlády mající podporu Poslanecké sněmovny. Tento politický moment prakticky znemožňuje realizaci důsledků požadavku důvěry prezidenta vůči vládě. Obecně platí, že členové vlády nejsou služebně podřízeni prezidentu.

Výjimkou z obecné služební nepodřízenosti členů vlády prezidentu je ministr obrany, který je v oblasti aktů spadajících do vrchního velení nad ozbrojenými silami prezidentu republiky - vrchnímu veliteli - podřízen. Podřízenost ministra zde není absolutní, není podřízen ve věci vojenské správy, ale jen pokud by byl činný v oblasti patřící do velitelské pravomoci prezidenta jako vrchního velitele. Ovšem tyto akty vyžadují u nás kontrasignaci premiéra. Obdobně je ministr zahraničních věcí vázán názorem prezidenta, pokud Ministerstvo zahraničních věcí sděluje cizímu státu skutečnosti, které jsou spojeny s prezidentovým právem pověřit a přijímat velvyslance a vyslance nebo jinými jeho právy k zahraničí v rámci ústavního práva hlavy státu zastupovat stát navenek. Na základě norem mezinárodního práva totiž zprostředkovává styk hlavy státu s cizími státy či jejich diplomatickými misemi Ministerstvo zahraničních věcí. Nečiní tak Kancelář prezidenta republiky, byť jde o plnění ústavních práv prezidenta a ne ministra zahraničních věcí. Např. ministr nemůže naříditi prezidentovi, kdy má určitého vyslance přijmout, ale musí vyslanci tlumočit čas audience podle určení hlavy státu.⁴⁷

⁴⁶ VÁCLAV PAVLÍČEK: Jmenovací a odvolací pravomoci prezidenta republiky, *Soudcovská fikce nebo realita?*, Sborník Centra pro ekonomiku a politiku č. 52, Praha 2006, ISSN 1213-3299, s. 76.

⁴⁷ § 6 ods. 3 pís. d) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 379-380, 388, 404, 452.

Jaroslav Krejčí připouští jako Gerhard Anschütz v parlamentní republice předpoklad politické odpovědnosti vlády prezidentu, vedle politické odpovědnosti parlamentu. Přičemž tato odpovědnost nemusí být v ústavě výslovně vyjádřena, ale je obsažena v právu prezidenta členy vlády jmenovat a odvolat. Krejčí však zdůrazňuje, že politická odpovědnost se nerovná služební podřízenosti. Zde s odvoláním na Hanse Kelsena uvádí, že hlava státu nemůže dávat ministrům závazné příkazy. Ovšem i Tomáš Garrigue Masaryk se zprvu snažil úkolovat členy vlády při jejich jmenování. Při svém prvním jmenování ministra školství a národní osvěty Gustava Habrmana roku 1919 mu ve jmenovacím dekretu uložil připravit odstavbu státu a církve.⁴⁸ Rovněž v roce 1925 vydal pokyn ministru financí Karlu Englišovi, aby vyřešil otázku státního dluhu, zřídil kontrolní daňový úřad a provedl daňovou reformu zjednodušující celý systém a vedla ke snížení daní poměrně k příjmům a majetku.⁴⁹

Že členu vlády nelze dávat příkazy, platí ve vztahu vlády k hlavě státu, ale i parlamentu, který nemůže členy vlády řídit jednotlivými závaznými pokyny. Příkazy může parlament dávat vládě jen ve formě vlády shromáždění.⁵⁰ Nicméně je předpoklad, že vazba vlády na parlament je zpravidla v parlamentní demokracii užší než na prezidenta.⁵¹ Ovšem může nastat i opak při neschopnosti trvalé soudržné parlamentní většiny. Čím je parlament politicky slabší díky své neschopnosti vytvořit soudržnou většinu, tím je prezident politicky silnější bez ohledu na ústavní úpravu, což vede i k jeho jiné autoritě vůči vládě. Rudolf Křovák výslovně uvádí jako nejkrajnější prostředek možnost odvolání ministra, pokud by ve svém rezortu neprovedl rozhodnutí prezidenta republiky v oblasti jmenování vyšších úředníků,⁵² které příslušelo prezidentu a ministr měl jmenovací akt realizovat (zajistit doručení). To ale lze zobecnit na všechna prezidentova rozhodnutí plynoucí z jeho ústavní nebo zákonné kompetence.

⁴⁸ JAROSLAV PECHÁČEK: *Masaryk, Beneš, Hrad, Masarykovy dopisy Benešovi*, Praha 1996, ISBN 80-900844-9-4, s. 15. VIRGINIE MARIE TURZOVÁ: *Kartouzský vězeň Mons. Jan Šrámek*, Svitavy 2006, ISBN 80-86885-08-9, s. 196.

⁴⁹ Archív Ústavu Tomáše Garrigue Masaryka, fond TGM-R, kart. 475, Finance 1925, Pokyn Englišovi, záznam „finance“. DRAHOMÍR JANČÍK, EDUARD KUBŮ: *Bankéř a finančník. Člověk na Moravě v první polovině 20. století*, Brno 2006, ISBN 80-7325-105-1, s. 137.

⁵⁰ Ve Švýcarsku - čl. 171 Ústavy Švýcarského spříseženství z 18. 4. 1999. JAN SVATONĚ: *Vládní orgán moderního státu*, Brno 1997, ISBN 80-85765-89-6, s. 83.

⁵¹ JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*, Praha 1935, s. 75-78. GERHARD ANSCHÜTZ: *Die Verfassung des Deutschen Reichs* 1, 14. vydání Berlin 1932, s. 199. HANS KELSEN: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, s. 305n.

⁵² EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 295.

7. PRÁVNÍ TEORIE K POSTAVENÍ PREZIDENTA PŘI JMENOVÁNÍ VLÁDY⁵³

Již Zdeněk Neubauer prohlásil: „*Určovat konkrétně, kdo bude členem vlády, je podle smyslu ústav státu věcí dohody hlavy státu s parlamentem (tj. prakticky s vůdci parlamentní většiny), avšak to, kdo při této dohodě prosadí fakticky svoji vůli, nelze už ústavou normovat a je dáno jen politicky.*“⁵⁴

Lubor Cibulka tvrdí, že vztah vlády a prezidenta ve slovenské parlamentní republice není budován na principu podřízenosti, respektive politické odpovědnosti.⁵⁵ Lze však souhlasit jen s první částí tvrzení, když i Ústavní soud v Košicích konstatoval, že prezident není podřízen vládě a v době, kdy ještě slovenský prezident byl volen parlamentem, prohlásil, že prezident má k vládě relativně dominantní vztah. Ústavní soud SR v odůvodnění usnesení k výkladu čl. 116 ods. 4 Ústavy SR přiznává systematickým rozbořem čl. 102 pís. f) Ústavy SR prezidentovi volnost jmenování a odvolání členů vlády v rámci jejího sestavování (text před středníkem), ale změny během funkčního období váže na žádost premiéra, demisi a vyslovení nedůvěry. Vzhledem k tomu, že tento názor je obsažen v odůvodnění a ne výrokové části usnesení Ústavního soudu, které se týkalo jiné věci - čl. 116 ods. 4 Ústavy SR, není tento názor Ústavního soudu právně závazný.⁵⁶ Na Slovensku sice byla přijata novela ústavy, která nahradila původní slova „*vymenúva*“ a „*odvoláva*“ za slova „*vymenuje*“ a „*odvolá*“, což však není faktická změna práv prezidenta při ustavení vlády, byť je to předmětem sporů.⁵⁷

Princip politické odpovědnosti vlády vůči prezidentovi je dán tím, že ústava odvolání člena vlády včetně premiéra prezidentem výslovně neomezuje na nutný podnět (vyslovení nedůvěry), i když je to v parlamentní demokracii zvyklostí. Vláda má dvojí politickou odpovědnost, vůči parlamentu a hlavě státu, přičemž v případě rozporu mezi názory hlavy státu a parlamentu se vláda postaví na stranu fakticky politicky mocnějšího subjektu, což obyčejně v parlamentní demokracii bývá parlament. Toto stanovisko podporuje Zbyněk

⁵³ Přehled způsobů vzniku vlády podává JAN SVATONĚK: K charakteristice vlády moderního státu (srovnání a popis), *Časopis pro právní vědu a praxi* 2/1994, ISSN 1210-9126, s. 131-133 a v knize *Vládní orgán moderního státu*, Brno 1997, ISBN 80-85765-89-6.

⁵⁴ ZDENĚK NEUBAUER: *Státověda a teorie politiky*, Praha 1947, s. 298.

⁵⁵ LUBOR CIBULKA: Ústava SR s akcentom na postavenie prezidenta, s. 92, in: *Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu*, Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno 1993, s. 92.

⁵⁶ Usnesení č. 5/1993 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu 1993-94 (I.ÚS 39/93, část VII. odůvodnění), s. 30. http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=17132

Šín,⁵⁸ který pro ústavní praxi první Československé republiky vyvozuje, že nemohl v úřadu setrvat ministr, pokud pozbyl důvěry prezidenta, i když nebylo přistoupeno k vyslovení nedůvěry ze strany parlamentu, ačkoli to Ústavní listina přímo nestanovila. Stejný názor vyslovil též předseda rakouského Ústavního soudu L. K. Adamovich pro vztah rakouského prezidenta ke kancléři, když konstatoval: „*Spolkový prezident jmenuje a odvolává členy spolkové vlády. Při jmenování spolkového kancléře, jakož i při jeho propouštění a při propouštění celé vlády, není spolkový prezident vázán žádným návrhem. Jmenování a propouštění jednotlivých členů vlády se uskutečňuje na návrh spolkového kancléře (čl. 70 ods. 1 spolkové ústavy). V následujících případech je spolkový prezident povinen spolkovou vládu nebo její jednotlivé členy zprostit jejich úřadu: na základě vyslovení nedůvěry Národní radou... v zákonem zvlášť stanovených případech (například v případě odsuzujícího rozhodnutí Spolkového ústavního soudu v případě ministerské obžaloby podle čl. 142 spolkové ústavy), jakož i na vlastní přání dotčeného člena vlády (odstoupení).*“⁵⁹

Opačné stanovisko zastává Jan Filip,⁶⁰ který předpokládá, že prezident nemá právo odvolat člena vlády jinak, než na návrh premiéra, nemůže prý odvolat předsedu vlády a má právo odvolat vládu jen jako celek při porušení povinnosti podat demisi v případech stanovených Ústavou ČR (povinná demise vlády po parlamentních volbách a po vyslovení nedůvěry). Stejný názor má i Václav Pavlíček.⁶¹ Tento názor přitom odporuje znění čl. 62 pís. a) Ústavy ČR, který stanoví, že *prezident jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi* bez jakýchkoliv omezujících podmínek, čl. 74 a 75 Ústavy ČR již stanoví jen povinnost prezidenta vládu (člena vlády) odvolat v taxativně stanovených případech, nijak neomezují jeho dispozici s právem odvolání vlády či jejího člena v dalších případech. Zde lze odkázat na vystižená slovy

⁵⁷ Čl. 102 Ústavy SR ve znění ústavního zákona č. 9/1999 Z.z. BORIS BALOG: Právomoci a způsob volby prezidenta Slovenskej republiky - krok späť, krok vpřed, krok späť, *Dny práva 2012*, Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno, s. 8-9.

⁵⁸ ZBYNĚK ŠÍN: Ústavněprávní vztah prezidenta republiky a vlády, *Právní rádce* č. 9/1994 s. 9-10. ZBYNĚK ŠÍN: Jmenovací a pověřovací oprávnění prezidenta 1, *Právní rádce* 3/1995 s. 7.

⁵⁹ LUDWIG KARL ADAMOVICH, CHRISTIAN FUNK: *Österreichisches Verfassungsrecht*, Wien-New York 1984, s. 226. PAVEL HOLLÄNDER: Hlava státu v parlamentním systému, sborník *Aktuální problémy parlamentarismu* s. 21-22. K odvolání rakouského kancléře či celé vlády není potřeba kontrasignace prezidentova rozhodnutí. Jmenování nového kancléře či vlády kontrasignuje nastupující kancléř - čl. 70 Ústavy Rakouské republiky z 1. 10. 1920.

⁶⁰ JAN FILIP: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*, 2. vydání Brno 2001, ISBN 80-210-2592-1, s. 323, 325. JAN FILIP: *Ústavní právo 2*, Brno 1994, s. 165.

⁶¹ VÁCLAV PAVLÍČEK, JIŘÍ HŘEBEJK: *Ústava a ústavní řád ČR*, 2. vydání Praha 1998, ISBN 80-7201-110-3, s. 256 (k čl. 74).

Emila Soboty: „...zákonodárce tím, co praví, vyslovil také vše, co vyslovit chtěl“.⁶² Pokud ústavodárce chtěl, aby prezident odvolával člena vlády jen na návrh premiéra, měl to vyjádřit slovy. Pokud tak neučinil, je zřejmé, že tuto omezující podmínku do ústavy nevtělil, ať již z jakýchkoli důvodů.

Významný meziválečný československý konstitucionalista Jaroslav Krejčí obecně akceptoval i pro parlamentní republiku politickou odpovědnost (odmítal služební podřízenost) pro vztah členů vlády k hlavě státu. Ovšem uznával i výjimky, tedy neodpovědnost ministrů hlavě prezidentu, a to konkrétně na reáliích třetí Francouzské republiky.⁶³ Ve třetí Francouzské republice však vývojem politické praxe vláda zcela zastínila mocensky prezidenta, byť to neodpovídalo textu ústavy, ani praxi počátku třetí Francouzské republiky.

⁶² Sobota to učinil v jiném sporu o pravomoc československého prezidenta přednášet poselství Národnímu shromáždění. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 184.

⁶³ JAN FILIP: *Ústavní právo 2*. Brno 1994, s. 164-165. JAROSLAV KREJČÍ: *Problémy právního postavení hlavy státu v demokracii* s. 55-57, 74-78, 85-87, 100, 113, 116.