

24. 1. 2008

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování

Ani přesné vymezení pravomocí prezidenta a vlády nezabrání tomu, aby nedocházelo k politickým střetům mezi vládou a prezidentem. Takové konflikty jsou však ústavně řešitelné v rámci obecného principu součinnosti státních orgánů.

Skóre: 0.98

Název zdroje: Právní rádce

Datum vydání: 24.01.2008

Nadpis: Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování

Strana: 63

Rubrika: Fórum

Autor: Zdeněk Koudelka

Číslo: 1

Oblast: Časopisy - oborové tituly

Zpracováno: 24.01.2008 05:04

Identifikace: COPR20080124010009 cz

právem (20x), notář (14x), Trestem (12x), právního (9x), zákona (8x), vězeňské (7x), delikt (7x), soudy (7x), Ústavou (4x), Sb (4x), Evropská (3x), vrchního (3x), ODVOLÁNÍ (3x), Ústavného (2x), justiční (2x), právním (2x), soudní (2x), státních (2x), ústavně (2x), Ústavním soudem (2x), právního deliktu, právně, státní

Klíčová slova: zástupkyně, Ústavního soudu, správu, Ústava, ústavního práva, zákonů, Ústavní soudní dvůr, soudní Ústavní soud, ministrem spravedlnosti, soud, zákon, právní, právo, PRÁVA, Ústavní soud, hospodářské, Nejvyšší soud, Ústavní zákon, soudnictví, vojenských, Mezinárodní, Ústavním, zákonem, ústavní, Ústavy, notářem, Ústavním soudu, trestného činu, Ústavnímu soudu, zákonné úpravy

Ani přesné vymezení pravomocí prezidenta a vlády nezabrání tomu, aby nedocházelo k politickým střetům mezi vládou a prezidentem. Takové konflikty jsou však ústavně řešitelné v rámci obecného principu součinnosti státních orgánů.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen "Ústava") vychází z principu dělby moci, a to nejen klasické triády (tj. moc zákonodárná, výkonná, soudní).

Rovněž v každé základní moci totiž existují dva hlavní orgány: v zákonodárné Poslanecká sněmovna a Senát, ve výkonné prezident a vláda, v soudní Ústavní soud a v obecném soudnictví dokonce dva soudy - Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud.

DUALITA PREZIDENTA A VLÁDY

Postavení prezidenta je spolu s vládou upravené ve třetí hlavě Ústavy nazvané Moc výkonná. Ani

přesné vymezení pravomocí prezidenta a vlády ale nezabrání tomu, aby se při politických střetech mezi vládou a prezidentem oba orgány nedovolávaly svých základních a protichůdných charakteristik¹⁾ - orgán charakterizovaný jako hlava státu je součástí systému moci, jehož vrcholným orgánem je však orgán jiný (vláda).²⁾

To samozřejmě může vést ke konfliktům, které jsou však podstatou dělby moci. Takové konflikty nemají dospět k ústavní krizi, jsou ústavně řešitelné v rámci obecného principu součinnosti státních orgánů. Pro jejich řešení je rozhodující Ústavou daná pravomoc pro určité akty.

Navíc se obecně hovoří o neodpovědnosti prezidenta a odpovědnosti vlády.³⁾ To je však sporné, jelikož prezident má zvláštní právní odpovědnost před Ústavním soudem pro velezradu.⁴⁾ Vláda speciální právní odpovědnost nemá, má jen politickou odpovědnost před Poslaneckou sněmovnou. Zde však uplatnění sankce nezáleží na právním posouzení určitého jednání, ale jen na soudržnosti vládní většiny. Trestem je vyslovení nedůvěry, které ale může být uplatněno kdykoliv, bez jakéhokoli právního deliktu. Uvedené představuje rozdíl oproti původní úpravě československé, kdy byli i členové vlády právně postižitelní parlamentem obdobně jako prezident.⁵⁾

KONTRASIGNACE

Kontrasignace je institut, který váže platnost rozhodnutí hlavy státu na spolupodpis předsedy vlády. Kontrasignace však neznamená podrobení se prezidenta vládě, neboť ani v oblasti kontrasignovaných pravomocí není předseda vlády nadřazen prezidentovi - určité jednání mu sice může znemožnit, ale nikoliv ho k němu pozitivně donutit.

Kontrasignace je individuálním právem předsedy vlády,⁶⁾ nikoliv vlády jako celku, byť ta může svým usnesením zavázat svého člena k určitému jednání. Vláda se sice kontrasignací prezidentských rozhodnutí zabývá, ale ve vztahu k předsedovi vlády přijímá jen doporučující, nikoliv závazná či příkazující usnesení. Předseda vlády může spolupodpisem pověřit některého ministra (nemusí to být ministr rezortní).

Ústavní soud judikoval, že spolupodpis předsedy vlády vyžadují jen rozhodnutí⁷⁾ učiněná v oblasti kontrasignovaných pravomocí,⁸⁾ nikoliv jakýkoli akt výkonu této pravomoci. Proto může prezident podávat například návrhy Ústavnímu soudu na zrušení zákona bez kontrasignace, byť dané právo není uvedené mezi nekontrasignovanými pravomocemi⁹⁾ a dané obyčejným zákonem o Ústavním soudu.¹⁰⁾ Ústavní soud doslova uvedl: "...čl. 63 odst. 3 Ústavy stanoví, ve kterých případech výkon těchto pravomocí ... vyžaduje spolupodpis předsedy nebo jím pověřeného člena vlády. Je tomu tak nikoli generelně při jakémkoli způsobu výkonu pravomocí podle čl. 63 odst. 2, ale pouze při takovém způsobu výkonu těchto pravomocí, který prezident republiky realizuje formou 'vydaného rozhodnutí' ... Návrh prezidenta republiky podle § 64 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu není 'vydaným rozhodnutím', ale podnětem. Tímto návrhem realizuje prezident republiky pouze vlastní právo, zatímco právo vydat rozhodnutí, a tím potvrdit nebo změnit právní stav, přísluší Ústavnímu soudu.". To je rozdíl od československé ústavní úpravy kontrasignace, které podléhaly všechny úkony prezidenta moci vládní a výkonné,¹¹⁾ tedy nejen rozhodnutí.

V rozporu s ústavním textem, ale i s judikaturou Ústavního soudu je tvrdit, že kontrasignaci mají podléhat např. ústní projevy prezidenta, které nejsou rozhodnutími. Navíc materiálně lze kontrasignaci - spolupodpis - uplatnit jen u psaných rozhodnutí, ústní projev spolupodepsat nelze.

JMENOVÁNÍ A ODVOLÁNÍ ČLENŮ VLÁDY

Prezident jmenuje a odvolává předsedu a ostatní členy vlády, pověřuje je řízením jednotlivých

ministerstev a přijímá jejich demisi. Prezident je povinen odvolat vládu 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.

Prezident má ústavní volnost ve jmenování předsedy vlády (samozřejmě musí brát ohled na politické realie), 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 předsedy vlády odmítnout a vyžádat si nový. Není možné, aby zde svobodná vůle prezidenta absentovala, protože je za jmenování vlády odpovědný. Míra zásahů prezidenta do složení vlády je ovšem politicky omezena hrozbou předsedy vlády, že při nepřijetí jeho návrhů sám podá demisi a spor tak může přerůst v konflikt prezidenta s parlamentní většinou.

Z právního pohledu se návrhem rozumí iniciativa jednoho subjektu vůči druhému, kdy má oslovený subjekt právo svobodně o návrhu rozhodnout. Pokud jde o iniciativu, kterou oslovený subjekt musí provést, pak nejde o návrh, ale o rozkaz či příkaz. Prezident není vázán příkazy, ať jakkoliv nazvanými, jiných orgánů, pokud Ústava výslovně nestanoví jinak.¹²⁾

VYJÁDRĚNÍ VŮLE PREZIDENTA = PROJEV PARLAMENTNÍ DEMOKRACIE

Opačné názory,¹³⁾ které tvrdí, že prezident nemůže odmítnout návrh předsedy vlády na jmenování ministra, argumentují podstatou parlamentní demokracie. Ovšem právě parlamentní demokracie jako forma vlády stojí na odpovědnosti vlády parlamentu, kdy ale vláda není výborem parlamentu.

Ústavně existence vlády závisí na dvou orgánech - hlavě státu (jmenování) a parlamentu (důvěra). Pro trvalé fungování vlády je nutné, aby byla jmenována a aby získala důvěru, 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 by nemohla při jmenování jejích členů vyjádřit vlastní vůli, nešlo by již o parlamentní demokracii, ale o vládu shromážděním, kdy je parlament vrcholným orgánem jednotné státní moci, nikoliv pouze zákonodárné. Tuto formu vlády, která byla praktikována v Československu v letech 1960-1992, převážně ve faktické podobě totalitního státu jedné strany (1960-1989), však nepřevzal žádný z nástupnických států Československa. V České republice a též na Slovensku je od 1. 1. 1993 formou vlády parlamentní republika, kdy je parlament významným státním orgánem, nikoliv však nejvyšším orgánem jednotné státní moci.

REALIZACE PRÁVA PREZIDENTA U NÁS I VE SVĚTĚ

Negativní postoj ke jmenování člena vlády na návrh předsedy vlády vyjádřil například prezident České republiky Václav Klaus v říjnu 2005, když podmínil jmenování Davida Ratha ministrem zdravotnictví jeho rezignací na funkci předsedy České lékařské komory.

Rovněž prezident Václav Klaus nevyhověl návrhu Vladimíra Špidly na jmenování Zdeňka Koudelky ministrem spravedlnosti v červnu 2004, a to pro očekávanou demisi předsedy vlády.

Známý je též případ, kdy v roce 1993 odmítl slovenský prezident Michal Kováč jmenovat Ivana Lexu na návrh premiéra Vladimíra Mečiara ministrem pro správu a privatizaci národního majetku.¹⁴⁾ Na Slovensku Ústavní soud judikoval, že bez projevu vůle prezidenta nedojde ke vzniku ani zániku členství ve vládě a že se prezident musí návrhem premiéra zabývat, nikoliv mu vyhovět.¹⁵⁾

Také v německém kancléřském systému odmítl spolkový prezident Theodor Heuss v roce 1953 návrh

kancléře Konrada Adenauera jmenovat ministrem spravedlnosti Thomase Dehlera.

V Rakousku pak prezident Thomas Klestil odmítl jmenovat některé ministry za krajně pravicovou stranu Svobodní, navrhované kancléřem Wolfgangem Schüsselem roku 2000 v jeho první koaliční vládě. Stalo se tak však formou předběžných konzultací, kdy si chtěl Schüssel, vědom si problematičnosti koaličního partnera, na něhož reagovala Evropská unie diplomatickým bojkotem, předem zajistit personální shodu na členech vlády s prezidentem.

JMENOVÁNÍ A ODVOLÁNÍ JINÝCH FUNKCIONÁŘŮ

Obdobná praxe jako u jmenování členů vlády se vyskytuje při jmenování jiných funkcionářů prezidentem. Václav Havel 13. 6. 2002 odmítl návrh Poslanecké sněmovny z 25. 4. 2002 na jmenování viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu Františka Brožíka i jeho prezidenta Lubomíra Voleníka s odůvodněním, že žádá návrhy od nově zvolené Poslanecké sněmovny. Voleníka nakonec jmenoval, Brožíka ne.

Jestliže prezident může odmítnout návrh Poslanecké sněmovny, tím spíše může odmítnout návrh předsedy vlády, neboť v parlamentní republice nemá předseda vlády silnější postavení než parlament či jeho komora, které je vláda odpovědná.

To, že prezident může odmítnout i návrhy na jmenování či odvolání z funkcí, které podléhají kontrasignaci, dokazuje odmítnutí prezidenta Václava Havla odvolat na návrh vlády Miloše Zemana člena prezidia Komise pro cenné papíry Tomáše Ježka v březnu 2000.

Právě odlišnost zákonné úpravy jmenování a odvolání předsedy tohoto, dnes již zrušeného orgánu, a dále též předsedy Českého statistického úřadu a předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, plně podporuje právo prezidenta odmítnout návrh. Na rozdíl od jiných ústředních správních úřadů totiž jejich předsedy jmenuje a odvolává prezident na návrh vlády, nikoliv vláda samotná (jako u předsedů ostatních ústředních správních úřadů). Důvodem byla snaha po větší nezávislosti těchto úřadů na vládě, neboť vláda může mít zájem na "úpravě" nepříznivé statistiky anebo na ovlivnění kontroly nad vlastními veřejnými zakázkami Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Pokud by byl prezident pouhý notář razítkující rozhodnutí vlád, nemělo by žádný smysl zavádět tento rozdíl ve jmenování a odvolání předsedů ústředních správních úřadů.

Dne 30. 1. 2002 prezident Václav Havel odmítl (odložil na neurčito) jmenování Petera Mikuleckého rektorem Univerzity Hradec Králové pro nejasnosti jeho lustrace, ten se 11. 3. 2002 vzdal své nominace.¹⁶⁾ Také tato působnost prezidenta republiky je podrobena kontrasignaci.¹⁷⁾

JMENOVÁNÍ V OBLASTI OZBROJENÝCH SIL

Prezident jmenuje a povyšuje generály¹⁸⁾ v Armádě České republiky, Policii České republiky, Hasičském záchranném sboru a Sboru vězeňské a justiční stráže, a to na návrh vlády. Toto prezidentovo právo je vázáno na kontrasignaci předsedou vlády či jím pověřeným ministrem.¹⁹⁾

Ústava se nezmiňuje o jmenování a povyšování do nižších hodností. Na základě výkladového pravidla argumentum a maiori ad minus lze dovodit, že může-li prezident jmenovat a povýšit generály, tím spíše může obdobné právo uplatnit na důstojnické, praporčické i poddůstojnické hodnosti, což má oporu ve funkci prezidenta jako vrchního velitele ozbrojených sil.²⁰⁾ Odlišný názor²¹⁾ stojí na stanovisku, že jmenování a povyšování do vojenských hodností nespadá do působnosti velitele ozbrojených sil, kam patří pouze jmenování velitelů vojenských útvarů, ale do správní působnosti, kde je ústředním správním úřadem příslušné ministerstvo²²⁾ - proto prezident nemůže jmenovat a

povýšit do jiné hodnosti než generálské. V pochybnostech je dle mého názoru nutné upřednostnit vrchního velitele, jelikož ozbrojené síly jsou budovány na jednotném velení a hierarchické poslušnosti a narušení tohoto principu by mohlo ohrozit jejich bojeschopnost.

V případě generálských hodností je znám případ policejního prezidenta Vladimíra Husáka, který byl vládou navržen ke jmenování generálmajorem.²³⁾ Těsně před jmenováním 8. 5. 2006 byl však kritizován policejní zásah proti prvomájové demonstraci a prezident tomuto návrhu vlády nevyhověl, o což jej dokonce požádal předseda vlády Jiří Paroubek, aniž by vláda původní návrh jmenování vzala zpět.

Prezident jmenuje náčelníka generálního štábu. Toto právo sice není dáno Ústavou, patří však do ústavní velitelské pravomoci prezidenta nad ozbrojenými silami. Jmenovací právo prezidenta je vázáno na návrh vlády, který musí být projednán v příslušném výboru Poslanecké sněmovny, jeho souhlas se ale nevyžaduje.²⁴⁾ Náčelník generálního štábu je ze zákona podřízen ministrovi obrany, čímž však není a nemůže být zrušena podřízenost náčelníka prezidentovi jako vrchnímu veliteli ozbrojených sil.

Pokud Ústava dává prezidentovi určitá práva, pak mu je dává proto, aby je vykonával v rámci limitů daných právem a v souladu se svým ústavním slibem. Hlava státu v parlamentní republice není pouhým notářem, a není tudíž povinna provádět jen návrhy (příkazy) jiných orgánů bez jakéhokoliv projevu vlastní vůle. Pokud by ústavodárce chtěl dát veškerou moc vládě či parlamentu, učinil by tak např. zavedením formy vlády shromážděním.

Ústava nevytváří státní orgány proto, aby byly nečinné, nebo byly jen okrasou státu. Každý státní orgán včetně hlavy státu může a musí užívat pravomoci, kterými jej Ústava v zájmu fungování státu vybavila.

Poznámky:

1) Pro podobnost ústavní úpravy odkazují na závazný výklad Ústavy Slovenské republiky, v němž Ústavní soud SR charakterizoval vztah prezidenta k vládě jako relativně dominantní. Usnesení č. 5/93 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu 1993-94, str. 30.

2) Srovnej čl. 54 odst. 1 a čl. 67 odst. 1 Ústavy.

Naznačený rozpor řeší Vladimír Zoubek v Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém ČR, Praha 1993, str. 107, konstatováním, že výkonnou moc, jejímž vrcholným orgánem je vláda, chápe v užším slova smyslu jako vládu a ministerstva. Součástí užší výkonné moci není Poslanecké sněmovně neodpovědný prezident.

3) Srovnej čl. 54 odst. 3 a čl. 68 odst. 1 Ústavy.

4) Velezrada prezidenta (viz čl. 65 odst. 2 Ústavy) je definována v § 96 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, jako zvláštní delikt odlišný od trestného činu vlastizrady.

5) Ustanovení § 79 Ústavní listiny Československé republiky uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. § 91 Ústavy Československé republiky č. 150/1948 Sb. Právní odpovědnost členů vlády je zachována např. v Rakousku, kde žaluje Národní rada a rozhoduje Ústavní soudní dvůr - čl. 76 a čl. 142 Ústavy Rakouské republiky z 10. 11. 1920.

6) Čl. 63 odst. 3 Ústavy.

- 7) Dle nálezu Ústavního soudu č. 91/1994 Sb. se rozhodnutím myslí individuální právní akt orgánu veřejné moci (hlavy státu), kterým se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti (konstitutivní rozhodnutí) či se autoritativně ověřují (deklaratorní rozhodnutí).
- 8) Čl. 63 odst. 2 Ústavy.
- 9) Čl. 62 Ústavy.
- 10) Ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.
- 11) Ustanovení § 10 prozatímní ústavy, § 68 Ústavní listiny, § 77 Ústavy č. 150/1948 Sb.
- 12) Usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu o nemožnosti výkonu úřadu prezidenta - čl. 66 Ústavy.
- 13) Opačný, ale ústavně nezdůvodněný názor viz Pehe, J. ve vyjádření "Prezident může se jmenováním vlády otálet, avšak neudělá to", Slovo, 15. 7. 1998, str. 2; Pavlíček V. ve vyjádření "Zeman jede dnes do Lán se seznamem ministrů", Slovo, 16. 7. 1998, str. 2. Formulace čl. 62 písm. a) a čl. 68 odst. 2 Ústavy je jistě odlišná od čl. 74, kde je dána povinnost odvolat člena vlády na návrh premiéra.
- 14) Prezident nejmenování zdůvodnil: "Pán Lexa nesplňa predpoklady na vykonávanie tejto funkcie a nemá ani moju osobnú dôveru." Budování států č. 6/1993, Mezinárodní politologický ústav Právnické fakulty Masarykovy univerzity, str. 13 a č. 7/1993, str. 17. Slovenská Wikipedie, heslo Ivan Lexa.
- 15) Tento judikát (usnesení č. 5/93 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu 1993-94, str. 30) řešil spor mezi prezidentem M. Kováčem a premiérem V. Mečiarom o odvolání ministra zahraničí Milana Kňažka v situaci, kdy čl. 116 odst. 4 Ústavy SR nestanovil výslovně povinnost odvolat ministra na návrh premiéra (na rozdíl od čl. 74 Ústavy České republiky, který dává jasný příkaz prezidentovi, aby návrhu předsedy vlády na odvolání člena vlády vyhověl).
- 16) Peter Mikulecký měl negativní lustrační osvědčení z roku 1995, v roce 2002 mu bylo Ministerstvem vnitra ČR vydáno druhé lustrační osvědčení, tentokrát pozitivní, aniž by bylo první výslovně zrušeno.
- 17) Čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy. Ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).
- 18) Čl. 63 odst. 1 písm. g) Ústavy.
- 19) Viz § 7 odst. 3 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, § 8 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Dříve § 5 odst. 3 zákona č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, § 11 zákona č. 186/1992 Sb. o služebním poměru příslušníků Policie ČR. Viz Zbyněk Šín: Jmenovací a pověřovací oprávnění prezidenta 2, Právní rádce č. 4/1995, str. 7.
- 20) Pravomoc, kde rozhodnutí podléhají kontrasignaci - viz čl. 63 odst. 1 písm. c) a čl. 63 odst. 3 Ústavy.
- 21) Zbyněk Šín: Jmenovací a pověřovací oprávnění prezidenta 2, Právní rádce č. 4/1995, str. 8.
- 22) Ustanovení § 7 odst. 3 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

23) Usnesení vlády č. 187 z 22. 2. 2006.

24) Ustanovení § 7 odst. 4 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky.

odborný asistent katedry ústavního práva a politologie

Právnické fakulty Masarykovy univerzity, náměstek nejvyšší státní zástupkyně

Zpracovatel: [Anopress IT a.s.](#)

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz