



Červenec 2022

PRAVOMOCI PREZIDENTA

Omezit či neomezit?

Jan Rovenský

Shrnutí

Zhruba za půl roku se budou konat příští prezidentské volby. Z nich vzejde druhý přímou volbou zvolený prezident České republiky. Tento způsob volby v kombinaci s kontroverzními kroky jednotlivých prezidentů pravidelně otevírá debatu o pravomocích prezidenta. Text nahlíží na konkrétní pravomoci ve vztahu k ústavě a rozebírá specifické případy z minulosti. Závěrem se snaží odpovědět na otázku, zda pravomoci prezidenta omezit či neomezit.

Hlavní body

- Nepřímo volený prezident byl bytostně svázán s naprosto suverénní Poslaneckou sněmovnou.
- Přímá volba hlavy státu vytvořila mocenský protipól přímo volenému parlamentu.
- V současnosti se jeví jako problematické omezovat volební právo občanům, když už bylo jednou rozšířeno.

Úvod

Od doby, co vznikla Česká republika, se se železnou pravidelností objevuje debata, zda a případně nakolik omezit pravomoci prezidenta republiky. Tyto hlasy, že hlavu státu je třeba zkrotit, ještě zesílily po zavedení přímé volby prezidenta v roce 2013, respektive po každém kontroverznějším rozhodnutí Miloše Zemana.

Přitom celkem významná část politiků a odborníků institut přímé volby chápe jako výraz legitimacy prezidenta a tedy i jeho možnosti mnohem více prosazovat svoji vůli v politickém životě, byť druhým dechem uznávají, že úprava do Ústavy ČR zavedla nesystémový prvek. Zatím poslední kolo diskuse se odehrálo letos v březnu, kdy se Zeman rozhodl omilostnit šéfa Lesní správy Lány Miloše Baláka odsouzeného ke tříletému vězení (debata se rozproudila taktéž kolem prezidentovy hospitalizace v říjnu 2021 a jeho schopnosti vykonávat úřad, to však nebude předmětem této studie).

Otázkou zůstává, nakolik je změna pravomocí prezidenta republiky žádoucí a zda se debaty nevedou spíš pod vlivem emocí kvůli okamžité situaci, nikoli z důvodu nějakého hlubšího racionálního úsudku.

Tato studie si klade za cíl prozkoumat jednotlivé pravomoci, o jejichž úpravě právníci a politologové v poslední době hovoří, a zhodnotit, zda případné úpravy by byly žádoucí a ku prospěchu našemu politickému systému. Konkrétně jde o desítku výlučných pravomocí, které prezident republiky může vykonávat zcela podle svého uvážení a bez jakékoli kontroly ze strany vlády či parlamentu.

Pravomoci prezidenta republiky: výlučné i sdílené

O pravomocech prezidenta republiky pojednává ústava v hlavě třetí, která se zabývá výkonnou mocí. Konkrétně jde o články 54 až 66, přitom výčet pravomocí hlavy státu se omezuje na články 62 až 64. Tyto pravomoci lze rozdělit na ty, které prezident vykonává zcela nezávisle (čl. 62) a na ty, které k účinnosti vyžadují spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády (čl. 63). Článek 64 nepojednává přímo o pravomocích, ale dává prezidentovi možnost účastnit se schůzí Sněmovny a Senátu i jejich výborů a komisí a promluvit, kdykoli o to požádá. Stejně tak má právo se účastnit schůzí vlády a vyžadovat zprávy od členů kabinetu a projednávat je s nimi.

Spolupodpis premiéra nebo jím pověřeného člena vlády se v současnosti vztahuje na 11 bodů článku 63, konkrétně jde o a) zastupování státu navenek, b) sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv, c) záležitosti týkající se role prezidenta jako vrchního velitele ozbrojených sil, d) při přijímání vedoucích zastupitelských misí, e) pověřování a odvolávání vedoucích zastupitelských misí, f) při vyhlášení voleb do Sněmovny a Senátu, g) při jmenování a povyšování generálů, h) při propůjčování a udělování státních vyznamenání, i) při jmenování soudců, j) při rozhodnutí, aby se trestní řízení nezahajovalo, případně aby se v něm nepokračovalo, a konečně k) při udělování amnestie.

Pokud jde o nezávisle vykonávané pravomoci jde taktéž o 11 bodů. Prezident tak dle svého uvážení a) jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi, b) svolává zasedání Poslanecké sněmovny, c) rozpouští Poslaneckou sněmovnu, d) pověřuje vládu, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal, vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády, e) jmenuje soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedy, f) jmenuje předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu, g) odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem a zhlazuje odsouzení, h) má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního, i) podepisuje zákony, j) jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu a také k) jmenuje členy Bankovní rady České národní banky. Tato studie se tedy zaměří na pravomoci popsané ve článku 62.

Výlučné pravomoci? Ne tak úplně

Ačkoliv pravomoci obsažené v článku 62 ústavy na první pohled vypadají jasně, po bližším prozkoumání vyjde najevo, že i zde existuje několik výjimek. Při jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) hlava státu posvěcuje kandidáty, na kterých se většinově usnese Poslanecká sněmovna. Pokud jde o výběr členů Ústavního soudu, musí volbu prezidenta zase posvětit Senát. Z toho plyne, že teoreticky sám o sobě může prezident republiky rozhodnout v devíti zbylých případech. Emoce budí ale téměř všechny výlučné prezidentské pravomoci.

Za relativně bezproblémové lze snad jediné označit svolávání Poslanecké sněmovny, i kvůli tomu, že po volbách se dolní komora automaticky sejde po 30 dnech, i kdyby ji hlava státu nesvolala. Pokud jde o rozpouštění Sněmovny, jde také o nezpochybněnou pravomoc prezidenta, to je však dáno tím, že při jejím rozpouštění zatím nedošlo na článek 35 ústavy, který vyjmenovává čtyři důvody, kdy hlava státu může dolní komoru rozpustit: konkrétně jde o a) nevyslovení důvěry vládě Sněmovnou na třetí pokus (tedy poté, co premiéra po dvou neúspěšných pokusech prezidenta jmenuje předseda Sněmovny), b) tři měsíce se neprojednává vládní návrh zákona, s jehož schválením kabinet spojil důvěru, c) přerušování zasedání Sněmovny na nepřípustnou dobu a za d) Sněmovna po více než čtvrt roku nebyla schopna se usnášet. V případě, kdy se dolní komora 120 hlasy rozpustí sama, nemá prezident na výběr, jak uvádí bod 2 téhož článku ústavy.

Stejně tak bezproblémové se jeví případné prezidentské veto nějakému zákonu, které Sněmovna může přehlasovat 101 hlasy. V nejhorším případě představuje veto prezidenta pro vládu jisté zdržení při prosazování programu, hlava státu ale nemůže vetovat ústavní zákon. Bez větších obtíží dosud probíhalo i jmenování soudců Ústavního soudu kvůli tomu, že kandidáty musí ještě na plénu stvrdit Senát, což nutí prezidenta hledat konsensuální kandidáty. Na druhou stranu neústupnost na obou stranách může vést k personálnímu oslabení a ochromení Ústavního soudu, jak před tím instituce varovala například v roce 2013.¹ Tímto však výčet nekontroverzních prezidentských pravomocí končí.

O poznání větší diskuse se rozproudila kolem zdánlivé banality, tedy že prezident podepisuje zákony, respektive v případě, když podpis hlavy státu na dokumentu chyběl. V listopadu 2012 se tehdejší prezident Václav Klaus rozhodl zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (známém spíše pod názvem církevní restituce), který protlačila vláda Petra Nečase, na protest nepodepsat. „Je to výraz mých osobních postojů i společenské atmosféry v naší zemi. V posledních dnech jsem dostal zcela bezprecedentní množství dopisů a e-mailů občanů České republiky, v nichž mě žádali, abych zákon vetoval. Toto rozhodnutí je výrazem mého distancování se od zpracování tohoto zákona, který připravila a přijala dnešní vláda a vládní koalice a o němž opakovaně rozhodla Poslanecká sněmovna poté, co přehlasovala veto Senátu,“ napsal Klaus s odůvodněním, že poslanci legislativu přijali bez konsensu napříč politickým spektrem a ve společnosti. Prezident dodal, že zákon nastoluje nerovné podmínky v přístupu státu k otázce restitucí a vytváří „reálná potenciální rizika závažného prolomení naší dosavadní restituční legislativy a vzniku nových nároků a požadavků vůči státu ze strany subjektů, které se na základě tohoto zákona mohou cítit diskriminovány.“²

1 Ústavní soud (28. ledna 2013). *Neobsazenost Ústavního soudu se stává kritickou.* <https://www.usoud.cz/aktualne/neobsazenost-ustavniho-soudu-se-stava-kritickou>.

2 Lidovky.cz (22. listopadu 2012). *Klaus nechal projít církevní restituce. Zákon nepodepsal ani nevetoval.* https://www.lidovky.cz/domov/prezident-klaus-nechal-cirkevni-restituce-projit-ale-nepodepsal-je.A121122_104055_In_domov_kh.

Klausův protest ve formě „nepodpisu“, který jako institut ústava nezná, použil také prezident Zeman k vyjádření své nespokojenosti s vládním daňovým balíčkem na konci roku 2020, který zrušil tzv. superhrubou mzdu, zavedl sazby daně z příjmu 15 a 23 procent a zvýšil o 3000 korun roční slevu na dani na poplatníka na 27 840 korun. Zeman změny označil v důsledku stavu státních financí a pandemie koronaviru za „projev snížené míry odpovědnosti“. Svůj dopis předsedovi Sněmovny však zakončil větou: „Uvedený zákon vracím, vážený pane předsedo, k dalšímu opatření.“ Právě sloveso „vracím“ by mohlo, jak uvedli někteří právníci, znamenat veto a to jak úmyslně, či nikoli.³ Hrad sice záhy ujistil, že k žádnému vetu nedošlo, ale tyto nejasnosti přiměly prezidenta, aby předsedovi Sněmovny ještě poslal dodatečný dopis, kde výslovně uvedl, že skutečnost, že zákon nepodepsal, nelze vykládat jako veto.⁴

Další výlučnou pravomocí je jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu, jehož výběr je zcela v gesci prezidenta republiky s jedinou podmínkou, což je, aby vybíral kandidáta z řad stávajících soudců NS. Zatím jen poslední výběr stávajícího předsedy Nejvyššího soudu Petra Angyalossyho v květnu 2020 vzbudil otázky. Ty se však netýkaly kompetence či zpochybnění kvalit Angyalossyho, nýbrž skutečností, že prezident Zeman vybral jméno bez konzultace a že nebyli veřejnosti známi čtyři kandidáti, ze kterých prezident dle svých slov vybíral. Prezidentka Soudcovské unie Daniela Zemanová proto výběr označila za netransparentní a nedůvěryhodný, což Hrad odmítl s poukazem na to, že výběr předsedy NS patří mezi výsostnou pravomoc prezidenta republiky.⁵ Otázka ale zní, zda výtka směřovala primárně vůči procesu výběru, anebo proti osobě Miloše Zemana.

Prezident republiky také rozhoduje o prezidentovi a viceprezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu, ovšem ne zcela dle své vůle jako v případě Nejvyššího soudu, ale činí se tak na návrh Poslanecké sněmovny. I zde je však prostor volbu ovlivňovat, jak naposledy v květnu ukázal Zeman svým rozhodnutím nejmenovat na pozici viceprezidentky NKÚ Simeonu Zikmundovou, ačkoliv její nominaci většinově poslanci schválili. Zeman svůj postoj odůvodnil tím, že zkušenosti a morální vlastnosti Zikmundové nejsou zárukou toho, že by řádně zastávala svoji funkci s odkazem na její blízké vazby na někdejšího prezidenta NKÚ Františka Dohnala, který byl odsouzen za trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby kvůli tomu, že poslancům odmítl v roce 2010 vydat podklady pro audit o hospodaření NKÚ. Vládní koalice přiznala, že bude zřejmě muset navrhnout jiného kandidáta.⁶ Zcela na prezidentovi je jmenování členů Bankovní rady České národní banky. I zde v průběhu let si každá hlava státu vyslechla kritiku za výběr svých členů. Václav Havel se dostal kvůli nominaci Zdeňka

3 iDnes.cz (29. prosince 2020). *Vetoval Zeman omylem daňový balíček? Ovčáček to odmítá.* https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/danovy-balicek-zeman-nepodepsal-dopis-vondracek-zruseni-superhrube-mzdy-dan-z-prijmu.A201229_122108_domaci_kop; Info.cz (29. prosince 2020). *Právníci se shodují, že zákon před soudem nemůže obstát.* <https://www.info.cz/zpravodajstvi/cesko/zeman-nejspis-omylem-vetoval-snizeni-dani-pravnici-se-shoduji-ze-zakon-pred-soudem-nemuze-obstat>.

4 Denik.cz (31. prosince 2020). *Zeman v dalším dopise potvrdil, že daňový balíček nevetoval. Může začít platit.* https://www.denik.cz/z_domova/zeman-danovy-balicek-veto-20201231.html.

5 Lidovky.cz (20. května 2020). *Šéfem Nejvyššího soudu se stal Angyalossy. Zeman vybíral ze čtyř kandidátů.* https://www.lidovky.cz/domov/zeman-ve-stredu-jmenuje-predsedu-nejvyssiho-soudu-neni-ale-znamo-koho.A200520_091326_ln_domov_ele.

6 Denik.cz (26. května 2022). *Zeman nejmenuje Zikmundovou ředitelkou NKÚ. Od Sněmovny očekává jiný návrh.* https://www.denik.cz/z_domova/simeona-zikmundova-20220526.html; iRozhlas.cz (28. května 2022). *Zikmundová nechápe, proč ji Zeman odmítl jmenovat viceprezidentkou Nejvyššího kontrolního úřadu.* https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/viceprezident-nejvyssi-kontrolni-uradu-simeona-zikmundova_2205281455_zuj.

Tůmy do střetu s tehdejšími předsedou vlády Zemanem, jehož menšinová vláda, která s ODS uzavřela tzv. opoziční smlouvu, usilovala o změnu zákona, aby kabinet mohl navrhnout členy bankovní rady ČNB a mluvit do kurzové a inflační politiky banky. Tehdy v ČSSD a ODS panovaly obavy, že Tůma bude jako guvernér prosazovat zvyšování úrokových sazeb, čemuž chtěly strany opoziční smlouvy zabránit, kvůli strachu ze zpomalení ekonomiky.⁷ Také Václav Klaus čelil zpochybnování výběru členů Bankovní rady ČNB, konkrétně Pavla Řežábka.⁸ Naposledy emoce rozvířil prezident Zeman letos v květnu svým výběrem nového guvernéra ČNB Aleše Michla, který se dlouhodobě kriticky stavěl proti zvyšování úrokových sazeb, což jako lék na rekordní inflaci prosazoval jeho předchůdce Jiří Rusnok. Ihned po jmenování Michla, proti němuž měly výhrady tehdejší členové Bankovní rady ČNB, vládní politici i někteří ekonomové, se znovu rozproudila debata, zda by se pro jmenování členů ČNB neměl zavést podobný model jako v případě soudců Ústavního soudu, tedy aby prezidentem navržená jména schvaloval ještě Senát, případně aby se vyžadoval i spolupodpis předsedy vlády.⁹

Největší rozruch kolem vlády a milostí

Zbývající výlučné pravomoci prezidenta republiky zároveň budí největší emoce – tedy udělování milostí, jmenování premiéra a ministrů a s tím spojené i udržování vlády v demisi.

Pokud jde o milosti, tak naposledy veřejnost žila prominutím trestu, který prezident Zeman udělil šéfovi Lesní správy Lány Miloši Balákovi, který byl pravomocně odsouzený na tři roky vězení za ovlivňování veřejné zakázky. V roce 2017 Zeman způsobil poprask svým rozhodnutím omilostnit Jiřího Kájínka, odsouzeného na doživotí za dvojnásobnou vraždu. V obou případech, a zvláště v Balákově, zpráva vyvolala debatu, zda právě tato milost není důvod k úpravě ústavy tak, aby stejně jako u amnestie byla i při prominutí trestu vyžadována kontrasignace předsedy vlády.¹⁰

Kontroverzní rozhodnutí lze v tomto směru najít u všech tří našich prezidentů. Havel udělil milost své kamarádce Martě Chadimové, která se snažila získat nemovitosti na pražských Hradčanech. Její trestní řízení pro podvod a padělání veřejné listiny prezident po čtyřech letech ukončil s tím, že soudní řízení se příliš vlekle. Havel také omilostnil syna gymnastky a své poradkyně Věry Čáslavské, který v afektu uhodil svého otce, který nešťastně spadl a zemřel. Klaus zase udělil milost podnikateli a někdejšímu štědrému sponzorovi ODS Zdeňkovi Kratochvílovi za tunelování nebo Anně Benešové, tehdejší ředitelce

7 Seznam Zprávy (19. prosince 2021). *Jak Havel ustál Zemanovy nadávky. Ve sporu o ČNB byl sám proti třem.* <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-jak-havel-ustal-zemanovy-nadavky-ve-sporu-o-cnb-byl-sam-proti-trem-183602>.

8 Euro.cz (11. ledna 2005). Klaus vsadil na holubice. <https://www.euro.cz/byznys/klaus-vsadil-na-holubice-798968>.

9 Lidovky.cz (1. června 2022). *Bourat nedokonalý, ale funkční model výběru členů vedení ČNB by bylo neodpovědné.* https://www.lidovky.cz/nazory/vyber-clenu-vedeni-cnb-michl-guverner-rusnok-centralni-banka.A220601_130751_In_nazory_vag; Seznam Zprávy (11. května 2022). *Komentář: Čelem vzad, nebo taky ne. Michl a Zeman zmatlí trhy.* <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ekonomika-komentar-celem-vzad-nebo-taky-ne-michl-a-zeman-zmatli-trhy-201886>.

10 Česká justice (30. března 2022). *Ústavní právník Kudrna: U milostí bych zvážil kontrasignaci premiérem.* <https://www.ceska-justice.cz/2022/03/ustavni-pravnik-kudrna-u-milosti-bych-zvazil-kontrasignaci-premierem/>;

Aktuálně.cz (12. května 2017). *Kájínek není první. Havel a Klaus také dávali sporné milosti, zajímala se o ně i policie.* <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/kajinek-neni-prvni-havel-a-klaus-take-davali-sporne-milosti/r~888b87d8372511e79680002590604f2e/v~sl:aaad595805de13c948e647f9a0ab1d04/>.

Metropolitní univerzity odsouzené za podplácení a zpronevěru. Benešová přitom byla kamarádkou Klausovy manželky Livie.¹¹

Bezpochyby nejvíce emocí vzbuzují jednoznačně prezidentovy pravomoci týkající se vlády. Jmenování premiéra a ministrů si vykládala svým osobitým způsobem každá hlava státu. S nominací některých členů vlády měl problém Václav Havel, Václav Klaus i Miloš Zeman. Havel nechťel jmenovat Miroslava Grégra místopředsdou vlády kvůli jeho pojetí ekonomiky, Klaus po Milanu Urbanovi požadoval znalost cizího jazyka, po Davidu Rathovi aby odešel z čela České lékařské komory, Karlovi Schwarzenbergovi vyčítal jeho úzké vazby na Rakousko a Karolíně Peake nedostatečnou erudici. Jak Havel, tak Klaus však všechny navržené ministry přeci jen jmenovali, když na nich premiér trval.

Mnohem asertivněji si vedl v přímé volbě zvolený Zeman. Když jmenoval vládu Bohuslava Sobotky, vznesl výhrady k Milanu Chovancovi kvůli jeho studiu na plzeňské právnické fakultě, vůči Jan Mládkovi kvůli problémům se získáním bezpečnostní prověrky. Nepřímo také Zeman vznesl námitku vůči Andreji Babišovi tím, že si vymínil podmínku, aby ministři předložili negativní lustrační osvědčení. Ze svého požadavku po čase slevil a oznámil, že Babiše jmenuje ministrem, pokud projde prvním čtením služební zákon. Prezident do Sobotkovy vlády také jmenoval své oponenty, se kterými měl podle médií velmi vyhrcované vztahy z minulosti – konkrétně Jiřího Dienstbiera a Lubomíra Zaorálka.

V mnohem silnější pozici ovlivňovat výběr ministrů byl Zeman během Babišovy menšinové vlády. Prezident odmítl nominovat na ministra zahraničí europoslance Miroslava Pocheho (Babiš v roli premiéra také oznámil, že by se Poche měl vzdát své nominace a za kandidáta soc. dem. se zvláště nebil), ČSSD pak musela přijít s Tomášem Petříčkem, kterého Zeman již schválil. Druhý úspěšný „zářez“ si Zeman připsal, když odmítl jmenovat ministrem kultury Michala Šmardu (taktéž s pochopením premiéra Babiše) jako náhradu za Antonína Staňka, jehož na postu ministra ještě několik týdnů držel proti vůli vládní ČSSD. Nakonec Zeman Šmardu úspěšně zablokoval a ministrem se stal Lubomír Zaorálek.

Při jmenování vlády Petra Fialy prezident Zeman také naznačoval, že nejmenuje ministrem Jana Lipavského, nakonec ale jmenoval kabinet tak, jak jej předseda vlády navrhl.¹² Co zapříčinilo změnu postoje Zeman neprozradil, lze však usuzovat že svou roli hrála síla vládní koalice, která ovládala jak Sněmovnu, tak Senát a měla tak dostatek síly prezidentovi znepříjemnit závěr jeho volebního období.

Pokud jde o úřednické premiéry a jejich vlády, tak k takovému kroku sáhl Havel i Zeman. Havel jmenoval v roce 1998 Josefa Tošovského premiérem v situaci, kdy se zdálo, že ani jedna strana ve Sněmovně nedokáže sestavit vládu a získat důvěru kvůli osobním antipatiím, které mezi tehdejšími politiky vládly. Alternativou, na kterou se politici napříč spektrem shodovali, tehdy byly předčasné

11 Reflex.cz (31. března 2022). *Už Havel dával milosti svým známým. Zavolejte „Balák“, ozvěna vrátí „Chadimová a Odložil“*. <https://www.reflex.cz/clanek/komentare/112454/uz-havel-daval-milosti-svym-znamym-zavolejte-balak-ozvena-vrati-chadimova-a-odlozil.html>.

12 iRozhlas.cz (17. června 2018). *Se jmenováním některých ministrů měli problém Havel i Klaus. Nakonec ale ustoupili*. https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/miroslav-poche-prezident-klaus-zeman-havel_1806171955_pj;

Novinky.cz (18. listopadu 2021). *Zeman, Klaus i Havel. Se jmenováním otáleli všichni prezidenti*. <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/zeman-klaus-i-havel-se-jmenovanim-otaleli-vsichni-prezidenti-40378409>;

iDnes.cz (7. prosince 2021). *Zeman doporučil Lipavskému vzdát se kandidatury na ministra zahraničí*. https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/zeman-prezident-jednani-kandidati-na-ministry-lipavsky-nekula.A211207_061409_domaci_kop.

volby, Tošovského vláda zemi k nim měla dovést.¹³ Naopak Zemanovo jmenování Rusnokovy vlády v roce 2013, které následovalo po pádu kabinetu Petra Nečase po policejní razii na Úřadě vlády, bylo mnohem odvážnější už kvůli tomu, že pravicové strany ODS, TOP 09 a LIDEM chtěli pokračovat na stávajícím půdorysu, měly většinu v dolní komoře a měly i shodu nad premiérkou, jíž se měla stát Miroslava Němcová. Zeman však přesto jmenoval předsedou vlády Jiřího Rusnoka. Prezident tehdy argumentoval tím, že kabinet měl být spouštěčem pro rozpuštění Sněmovny a vypsání předčasných voleb, což politici tehdy skutečně udělali.

Do doby, než volby proběhly Zeman nechal Rusnokův kabinet vládnout v demisi téměř půl roku, čímž využil svého práva pověřit vládu, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal, vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování vlády nové. V tomto případě lze celkem přesvědčivě argumentovat, že by středopravá koalice dokončila celé volební období a že předčasné volby by jinak neproběhly, přestože po ostudném pádu Nečasovy vlády po nich byla velká poptávka veřejnosti.

Udržování vlády v demisi při životě Zeman zopakoval po volbách v roce 2017. Jednobarevný kabinet premiéra Andreje Babiše nezískal ve Sněmovně podporu, přesto prezident nechal vládu vládnout v demisi o něco déle než Rusnoka. Zeman tehdy oprávněně argumentoval snahou poskytnout dost času pro politická jednání, jelikož ANO byla suverénně nejsilnější strana v Poslanecké sněmovně a bez účasti Babišova hnutí, s nímž spolupráci odmítaly ostatní strany, by nebylo možné sestavit životaschopnou vládu. Lze tedy konstatovat, že jak Havel, tak Zeman tedy ve svém přístupu ke jmenování premiéra a ministrů byli kreativní, Zeman ještě víc pokud jde o udržování vlády v demisi. V obou případech je ale evidentní, že kreativita, stejně jako v případě jmenování či nejmenování ministrů, byla do velké míry ovlivněna situací na politickém bojišti.

Závěr: měnit či neměnit?

Závěrečná otázka tedy zní, zda je česká ústava zralá na nějaké změny, respektive na upřesnění prezidentských pravomocí. O zpřesňování prezidentských pravomocí se hovoří dlouhá léta, přitom v této souvislosti lze konstatovat, že změna ústavy kvůli prezidentovi republiky proběhla v roce 2012, kdy došlo k definitivnímu schválení přímé volby. Vůbec poslední změna ústavy proběhla v roce 2013, kdy se po letech diskusí omezila imunita poslanců, senátorů a soudců Ústavního soudu jen na dobu jejich mandátu. To je jednak dáno tím, že ke změně ústavy je třeba shoda tří pětin poslanců v dolní i horní komoře parlamentu, ale také proto, že politici v názoru zda měnit ústavu jsou odhadem rovnoměrně rozdělení na ty, kteří jsou k úpravám ústavy navzdory excesům prezidentů zdrženliví, a na ty, kteří jsou ke změnám mnohem více nakloněni.¹⁴

Je však nesporné, že hlasy požadující konkretizaci prezidentských pravomocí, jsou poslední dobou více slyšet, respektive po zavedení přímé volby. Přitom samotným zavedením přímé volby jako takové prezident nedostal žádnou novou kompetenci ani o stávající nepřišel.¹⁵ Snahu omezit prezidentovy

13 Hospodářské noviny (3. září 2013). *Proč nesrovnávat Havla se Zemanem*. <https://hn.cz/c1-60394370-proc-nesrovnavat-havla-se-zemanem>.

14 iRozhlas.cz (31. března 2022). *Anketa: Šéfové klubů politických stran milost pro Baláka odsuzují, někteří by uvítali kontrasignaci*. https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/zeman-balak-amnestie-milost-prezident_2203311709_ind.

15 Antoš, M. (2011). *Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica 57 (4), s. 27-41.; Kysela, J. (2015). *Ústavní inženýrství na český způsob aneb ke změnám pravomocí prezidenta republiky*. Právník 12/2015 (154), s. 1029-1051.

pravomoci se snažila prosadit Sobotkova vláda v roce 2015 zavedením například souhlasu Senátu s členy Bankovní rady ČNB.¹⁶ Naopak prezident Zeman kvůli zavedení přímé volby, což vnímal jako silný legitimizační prvek, prohlásil, že by uvítal, aby se pravomoci hlavě státu ještě rozšířily, a to o zákonodárnou iniciativu.¹⁷ Zatím poslední větší snahou prosadit větší změny české ústavy představila letos v květnu platforma Rozumné právo. Její signatáři navrhli zmírnit podmínky pro podávání ústavní žaloby na prezidenta, dále prosadit, aby jmenování vlády bylo svázáno pevnými lhůtami a druhý pokus by měl z prezidenta přejít na parlament, aby se nová vláda ujala funkce až po vyslovení důvěry parlamentem (do té doby by vládl kabinet v demisi) a aby se prezident musel při jmenování a odvolávání členů vlády řídit návrhem premiéra.¹⁸

Je evidentní, že kolem pravomocí prezidenta se debata rozděluje na dva proudy. Na jednu stranu lze argumentovat tím, že přímou volbou se legitimita prezidenta posílila a tudíž v takovém případě omezovat hlavě státu pravomoci by bylo proti myšlence tohoto institutu. Paradoxně by to znamenalo, že nepřímo volený prezident by disponoval více pravomocemi než hlava státu, kterou občané vybrali v přímé volbě. Také v tomto směru zaznívají argumenty, že kvůli několika excesům není třeba upravovat ústavu, zvláště když jsou hlasy volající po změnách nezářdkakdy motivovány spíše osobními antipatiemi či politickou rivalitou vůči prezidentovi, než kvůli jeho pravomocem jako takovým. Požadavky na rozšíření prezidentských pravomocí zaznívají však jen ojediněle.

Na celou debatu kolem prezidentských pravomocí se ale jde dívat i z druhé strany, tedy že po téměř desetileté zkušenosti je úprava ústavy, respektive vyjasnění a zpřesnění některých pasáží, přirozenou reakcí na politický vývoj, které by se nemělo bránit jen kvůli snaze zachovat status quo. Vodou na mlýn odborníků upozorňující na nutnost změny bylo i dosavadní chování Miloše Zemana, který jako první přímo volený prezident někdy velmi citelně využíval formulací ústavy k prosazování vlastní politické vůle. V této souvislosti je pak logické, že úpravy směřují spíše k omezení prezidentských pravomocí a zdůraznění role parlamentu a vlády, ačkoli je třeba připomenout, že i předchozí dva čeští prezidenti ohýbali ústavu.

Na první pohled jsou snahy o zpřesnění ústavy v souladu s politickým systémem České republiky jakožto parlamentní demokracie. Není však právě lpění na dominanci parlamentu také snahou zachovat status quo? Koneckonců nepřímo volený prezident byl bytostně svázán s naprosto suverénní Sněmovnou. Naopak přímá volba hlavy státu vytvořila mocenský protipól přímo volenému parlamentu a z tohoto hlediska snaha omezovat prezidentské pravomoci je nelogická. Jistě lze namítnout, že zavedení přímé volby hlavy státu byl nesystémový krok, který narušil politický systém, zesílil pozici prezidenta a svádí jej si mnohem extenzivněji vykládat pravomoci, které mu připisuje ústava. Nicméně tento nesystémový krok nelze ignorovat, případně jednoduše odčinit dalším nesystémovým krokem.

16 Novinky.cz (8. dubna 2015). *Novela ústavy se rýsuje, na Zemana si ale poslanci netroufnou.* <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/novela-ustavy-se-rysuje-na-zemana-si-ale-poslanci-netroufnou-292334>; Aktuálně.cz (3. června 2015). *Prezident přijde o část svých pravomocí, navrhla vláda.*

<https://zpravy.aktualne.cz/domaci/vlada-schvalila-navrh-na-zmenu-prezidentskych-pravomoci/r~14c60a2809d011e598af002590604f2e/>.

17 Hospodářské noviny (16. října 2019). *Zeman by chtěl právo podávat návrhy zákonů. Podle ústavního právníka to možné není.* <https://domaci.hn.cz/c1-66660230-zeman-jednal-o-moznych-zmenach-ustavy-mel-by-zajem-o-pravo-prezidenta-podavat-navrhy-zakonu>.

18 Právní prostor (13. května 2022). *Je třeba zpřesnit prezidentské pravomoci a usnadnit podání ústavní žaloby.* <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/je-treba-zpresnit-prezidentske-pravomoci-usnadnit-podani-ustavni-zaloby>.

Pokud se má někam posunout debata o prezidentských pravomocích, bude třeba najít konsensus nikoli v otázce pravomocí jako takových, ale spíše zda se s přímou volbu smířit a ponechat ji v ústavě, anebo ji zrušit a vrátit se k praxi, kdy hlava státu byla volena nepřímo parlamentem.

V současnosti se nicméně jeví jako problematické omezovat volební právo občanům, když už bylo jednou rozšířeno. Snahy co nejvíce zpřesnit a konkretizovat ústavu by jistě ujasnily mnohá šedá místa, na druhou stranu ani sebelépe definovaná pravidla politické hry si nemusí poradit se situacemi, které s sebou přinese politický život. Naopak přílišné zpřesnění omezuje – v tomto případě prezidentovi – manévrovací prostor k interpretaci ústavy, což nemusí vždy znamenat pozitivní vývoj. Lze si jistě představit různé situace, kdy prezident může zcela legitimně bránit nástupu do vlády člověku, kterého si vybral premiér. Zpřesněním ústavy, že prezident například musí jmenovat člověka, na kterého si ukáže premiér, tak nějak automaticky předpokládá, že předseda vlády ve své nominaci nemůže udělat chybu. Stejně tak zjednodušení procesu podání ústavní žaloby na prezidenta může být použito jako nátlaková metoda atd.

Demokratický systém je založen na systému brzd a protivah a i přímo volený prezident v tomto směru může sehrát významnou roli. Přílišné zpřesňování ústavy a omezování prezidentských pravomocí může naopak způsobit, že se z hlavy státu stane jen chodící stroj na podpisy bez možnosti výrazněji zasáhnout do politického života. V době, kdy si prezidenta volí přímo občané, to je krok zpět. Zrušení institutu přímé volby by jistě bylo možné, ale s žádným takovým seriózním návrhem dosud žádná politická strana nepřišla a neexistuje po tom ani poptávka z řad veřejnosti.

Džin už byl vypuštěn z láhve a nezdá se, že ho půjde do ní znovu vrátit. Místo tedy svazování prezidenta různými zpřesněními a omezeními by bylo vhodnější se s přímo volenou hlavou státu naučit žít navzdory možnosti různých excesů.

Demokracie a život podle jejích pravidel je proces, který trvá řadu let, než si jej společnost přisvojí. Ostatně už T. G. Masaryk upozorňoval, že demokracie potřebuje 50 let nerušeného vývoje, Česká republika za sebou má o něco víc než polovinu té doby. A stejně první československý prezident říkal, že není demokracie bez kázně – bez kázně občanů i politiků. A k ní sebelépe definovaná pravidla stejně nikoho nedonutí, ani prezidenta.

Zdroje

Aktuálně.cz (12. května 2017). *Kajínek není první. Havel a Klaus také dávali sporné milosti, zajímala se o ně i policie.* <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/kajinek-neni-prvni-havel-a-klaus-take-davali-sporne-milosti/r~888b87d8372511e79680002590604f2e/v~sl:aaad595805de13c948e647f9a0ab1d04/>.

Aktuálně.cz (3. června 2015). *Prezident přijde o část svých pravomocí, navrhla vláda.* <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/vlada-schvalila-navrh-na-zmenu-prezidentskych-pravomoci/r~14c60a2809d011e598af002590604f2e/>.

Antoš, M. (2011). *Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby.* Acta Universitatis Carolinae Iuridica 57 (4), s. 27-41.

Česká justice (30. března 2022). *Ústavní právník Kudrna: U milostí bych zvážil kontrasignaci premiérem.* <https://www.ceska-justice.cz/2022/03/ustavni-pravnik-kudrna-u-milosti-bych-zvazil-kontrasignaci-premierem/>.

Denik.cz (26. května 2022). *Zeman nejmenuje Zikmundovou ředitelkou NKÚ. Od Sněmovny očekává jiný návrh.* https://www.denik.cz/z_domova/simeona-zikmundova-20220526.html.

Denik.cz (31. prosince 2020). *Zeman v dalším dopise potvrdil, že daňový balíček nevetoval. Může začít platit.* https://www.denik.cz/z_domova/zeman-danovy-balicek-veto-20201231.html.

Euro.cz (11. ledna 2005). *Klaus vsadil na holubice.* <https://www.euro.cz/byznys/klaus-vsadil-na-holubice-798968>.

Hospodářské noviny (3. září 2013). *Proč nesrovnávat Havla se Zemanem.* <https://hn.cz/c1-60394370-proc-nesrovnavat-havla-se-zemanem>.

Hospodářské noviny (16. října 2019). *Zeman by chtěl právo podávat návrhy zákonů. Podle ústavního právníka to možné není.* <https://domaci.hn.cz/c1-66660230-zeman-jednal-o-moznych-zmenach-ustavy-mel-by-zajem-o-pravo-prezidenta-podavat-navrhy-zakonu>.

iDnes.cz (29. prosince 2020). *Vetoval Zeman omylem daňový balíček? Ovčáček to odmítá.* https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/danovy-balicek-zeman-nepodepsal-dopis-vondracek-zruseni-superhrube-mzdy-dan-z-prijmu.A201229_122108_domaci_kop.

iDnes.cz (7. prosince 2021). *Zeman doporučil Lipavskému vzdát se kandidatury na ministra zahraničí.* https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/zeman-prezident-jednani-kandidati-na-ministry-lipavsky-nekula.A211207_061409_domaci_kop.

iRozhlas.cz (31. března 2022). *Anketa: Šéfové klubů politických stran milost pro Baláka odsuzují, někteří by uvítali kontrasignaci.* https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/zeman-balak-amnestie-milost-prezident_2203311709_ind.

iRozhlas.cz (17. června 2018). *Se jmenováním některých ministrů měli problém Havel i Klaus. Nakonec ale ustoupili.* https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/miroslav-poche-prezident-klaus-zeman-havel_1806171955_pj.

iRozhlas.cz (28. května 2022). *Zikmundová nechápe, proč ji Zeman odmítl jmenovat viceprezidentkou Nejvyššího kontrolního úřadu.* https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/viceprezident-nejvyssi-kontrolni-uradu-simeona-zikmundova_2205281455_zuj.

Info.cz (29. prosince 2020). *Právníci se shodují, že zákon před soudem nemůže obstát.* <https://www.info.cz/zpravodajstvi/cesko/zeman-nejispis-omylem-vetoval-snizeni-dani-pravnici-se-shoduji-ze-zakon-pred-soudem-nemuze-obstat>.

Kysela, J. (2015). *Ústavní inženýrství na český způsob aneb ke změnám pravomocí prezidenta republiky.* Právník 12/2015 (154), s. 1029-1051.

Lidovky.cz (1. června 2022). *Bourat nedokonalý, ale funkční model výběru členů vedení ČNB by bylo neodpovědné.* https://www.lidovky.cz/nazory/vyber-clenu-vedeni-cnb-michl-guverner-rusnok-centralni-banka.A220601_130751_In_nazory_vag.

Lidovky.cz (22. listopadu 2012). *Klaus nechal projít církevní restituce. Zákon nepodepsal ani nevetoval.* https://www.lidovky.cz/domov/prezident-klaus-nechal-cirkevni-restituce-projit-ale-nepodepsal-je.A121122_104055_In_domov_kh.

Lidovky.cz (20. května 2020). *Šéfem Nejvyššího soudu se stal Angyalossy. Zeman vybíral ze čtyř kandidátů.* https://www.lidovky.cz/domov/zeman-ve-stredu-jmenuje-predsedu-nejvyssiho-soudu-zeni-ale-znamo-koho.A200520_091326_In_domov_ele.

Novinky.cz (8. dubna 2015). *Novela ústavy se rýsuje, na Zemana si ale poslanci netroufnou.* <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/novela-ustavy-se-rysuje-na-zemana-si-ale-poslanci-netroufnou-292334>.

Novinky.cz (18. listopadu 2021). *Zeman, Klaus i Havel. Se jmenováním otáleli všichni prezidenti.* <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/zeman-klaus-i-havel-se-jmenovanim-otaleli-vsichni-prezidenti-40378409>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Ústava České republiky.* <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>.

Právní prostor (13. května 2022). *Je třeba zpřesnit prezidentské pravomoci a usnadnit podání ústavní žaloby.* <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/je-treba-zpresnit-prezidentske-pravomoci-usnadnit-podani-ustavni-zaloby>.

Reflex.cz (31. března 2022). *Už Havel dával milosti svým známým. Zavolejte „Balák“, ozvěna vrátí „Chadimová a Odložil“.* <https://www.reflex.cz/clanek/komentare/112454/uz-havel-daval-milosti-svym-znamym-zavolejte-balak-ozvena-vrati-chadimova-a-odlozil.html>.

Seznam Zprávy (19. prosince 2021). *Jak Havel ustál Zemanovy nadávky. Ve sporu o ČNB byl sám proti třem.* <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-jak-havel-ustal-zemanovy-nadavky-ve-sporu-o-cnb-byl-sam-proti-trem-183602>.

Seznam Zprávy (11. května 2022). *Komentář: Čelem vzad, nebo taky ne. Michl a Zeman zmatli trhy.* <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ekonomika-komentar-celem-vzad-nebo-taky-ne-michl-a-zeman-zmatli-trhy-201886>.

Ústavní soud (28. ledna 2013). *Neobsazenost Ústavního soudu se stává kritickou.* <https://www.usoud.cz/aktualne/neobsazenost-ustavniho-soudu-se-stava-kritickou>.

Autor



JAN ROVENSKÝ

Analytik

Vystudoval Filozofickou fakultu Univerzity Karlovy, obor anglistika a politologie, v roce 2008 získal doktorát z politické teorie na univerzitě LUISS Guido Carli v Římě. Patnáct let pracoval v deníku Právo, kde zprvu působil v zahraniční redakci. Od roku 2009 pracoval v politickém oddělení, od roku 2018 do ledna 2021 na pozici zástupce šéfredaktora. Od února 2021 je poradcem předsedy hnutí ANO v oblasti médií.

Vydavatel



INSTITUT PRO POLITIKU A SPOLEČNOST

Posláním Institutu je zkvalitňování českého politického a veřejného prostředí prostřednictvím profesionální a otevřené diskuse a vytvoření živé platformy, která pojmenovává zásadní problémy, vypracovává jejich analýzy a nabízí recepty pro jejich řešení formou spolupráce expertů a politiků, mezinárodních konferencí, seminářů, veřejných diskuzí, politických a společenských analýz dostupných celé české společnosti. Jsme přesvědčeni, že otevřená odborná diskuse a poznání podstaty a příčin jednotlivých problémů jsou nutným předpokladem jakéhokoli úspěšného řešení problémů současné společnosti.



Martinská 2, 110 00 Praha 1



+420 602 502 674



www.politikaspolecnost.cz



office@politikaspolecnost.cz