

HABILITAČNÍ PRÁCE

Vláda v československém a českém ústavním systému

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

2019

Obsah

I.	Úvodní kapitoly	8
1.	Úvod.....	8
1.1	Pojem vlády – obecná poznámka	12
1.2	Recepce, eklektika a iluze – genetický kód českého ústavního vývoje.....	14
1.3	Diskontinuita jako impuls rozvoje ústavního práva	19
II.	Vláda v československém ústavním systému	23
2	Prozatímní ústava.....	23
2.1	První československá vláda	23
2.2	Ústavní vymezení vlády podle Prozatímní ústavy	26
2.3	Vztah vlády a Národního shromáždění	27
2.4	Vztah vlády a prezidenta republiky	28
2.5	Vládní nařízení a exekutivní normotvorba	33
3	Vláda v Ústavní listině 1920.....	35
3.1	Vláda a prezident republiky: dualita výkonné moci	35
3.2	Člen vlády – jmenování, odvolání; podmínky pro výkon funkce	40
3.3	Státní tajemníci – nenaplněné přání vlády.....	43
3.4	Členové vlády a činnost vlády.....	48
3.5	Odpovědnost člena vlády.....	50
3.5.1	Historický úvod k odpovědnosti člena vlády za akty hlavy státu	50
3.5.2	Komparativní úvod k odpovědnosti člena vlády.....	54
3.5.3	Odpovědnost člena vlády a vývoj kontrasignace – recipovaný francouzský vzor.	55
3.5.4	Odpovědnost prezidenta a ministrů v USA – impeachment (vývoj před 1. světovou válkou)	57
3.5.5	Právní a politická odpovědnost člena vlády podle Ústavní listiny 1920.....	58
3.5.6	Trestní odpovědnost člena vlády podle zákona č. 36/1934 Sb.	61
3.6	Zákon č. 108/1933 Sb., o ochraně cti	68
3.7	Vztah vlády a Národního shromáždění	68
3.8	Exekutivní normotvorba	69
3.8.1	Vládní nařízení	69
3.8.2	Vládní nařízení vyžadující souhlas Národního shromáždění – hybridní typ právního předpisu	71
3.9	Ministerstva a jiné správní úřady v letech 1918-1920.....	74
3.9.1	Rakouská právní úprava	74
3.9.2	Vznik ústřední státní právy v Československu	76

3.9.3	Zákon č. 2/1918 Sb., jímž se zřizují nejvyšší správní úřady ve státě československém.....	78
4	Organizace vlády v letech 1945-1948.....	83
4.1	Poválečné úvahy o vztahu prezidenta republiky a vlády (zahraniční a prvorepubliková inspirace).....	88
5	Vláda v Ústavě 1948.....	90
5.1	Vztah vlády a Národního shromáždění	91
5.2	Vztah vlády a prezidenta republiky	94
5.3	Vztah vlády a sboru pověřenců	95
5.4	Organizace a působnost vlády	97
5.4.1	Předsednictvo vlády	100
5.4.2	Úřad předsednictva vlády.....	111
5.4.3	Předseda vlády.....	113
5.4.4	Formy rozhodování vlády	114
5.5	Ministerstva a ústřední správní úřady.....	116
5.6	Vláda v Kubešově návrhu ústavy	119
6	Vláda v Ústavě 1960.....	125
6.1	Vztah vlády k Národnímu shromáždění	127
6.2	Vztah vlády a prezidenta republiky	129
6.3	Formy rozhodování vlády.....	131
6.4	Organizace činnosti vlády	132
6.4.1	Předsednictvo vlády	135
6.4.2	Kontrola.....	138
6.5	Odborné poradní orgány vlády – hybridní správní úřady.....	138
6.5.1	Státní komise pro finance, ceny a mzdy.....	140
6.5.2	Státní komise pro techniku.....	141
6.5.3	Státní komise pro řízení a organizaci	142
6.6	Ministerstva a ústřední orgány státní správy	143
7	Vláda a ústavní zákon o československé federaci	146
7.1	Obecná charakteristika	146
7.2	Vláda a Federální shromáždění	150
7.3	Funkce člena vlády	154
7.4	Předsednictvo vlády.....	159
7.5	Působnost vlády.....	163
7.6	Federální ministerstva a federální ústřední orgány státní správy	165
7.7	Prozatímní výkon funkce prezidenta republiky předsedou federální vlády	169
7.7.1	Situace po abdikaci Václava Havla.....	169

III. Vláda v ústavním systému České republiky	174
8 Úvod.....	174
8.1 Vztah vlády a ostatních ústavních orgánů	175
9 Jmenování členů vlády a podmínky výkonu funkce.....	180
9.1 Jmenování předsedy vlády.....	180
9.2 Jmenování člena vlády.....	185
9.3 Slib člena vlády	192
9.4 Podmínky pro jmenování členem vlády	199
9.5 Aplikace lustračního zákona na funkci člena vlády do 31. 12. 2014	200
10 Slučitelnost členství ve vládě s mandátem zákonodárce	202
10.1 Historický úvod ke slučitelnosti funkce člena vlády s mandátem zákonodárce ..	202
10.2 Slučitelnost funkce člena vlády s mandátem zákonodárce podle Ústavy ČR.....	206
10.3 Klouzavý mandát - úvaha de constitutione ferenda	209
11 Inkompatibilita funkce člena vlády a střet zájmů	216
11.1 Historický vývoj od hospodářské inkompatibility ke střetu zájmů	216
11.2 Obecné vymezení inkompatibility a střetu zájmů v ČR	218
11.3 Výklad slučitelnosti funkce člena vlády a zastupitele krajského zastupitelstva ..	223
11.4 Ústavní výklad inkompatibility funkce člena vlády a předsedy ústředního správního úřadu – praktický příklad.....	226
11.5 Vybrané aspekty střetu zájmů se vztahem k členům vlády	231
11.5.1 Zákaz vlastnictví médií	231
11.5.2 Omezení v oblasti veřejných zakázek a dotací.....	232
12 Zahraniční exkurz do problematiky střetu zájmů – britská pravidla	233
12.1 Obecné vymezení postavení ministrů	233
12.2 Činnost vlády	235
12.3 Ministr, ministerstvo a poradci	237
12.4 Střet státních a politických zájmů se zájmy osobními	240
13 Odvolání člena vlády podle Ústavy ČR.....	245
13.1 Odvolání člena vlády	245
13.2 Kompetenční spor předsedy vlády a prezidenta republiky – úvaha de constitutione ferenda	251
14 Odpovědnost člena vlády	257
15 Vztah vlády a Poslanecké sněmovny	264
15.1 Vyslovení důvěry vládě Poslaneckou sněmovnou – obligatorní žádost.....	266
15.2 Vyslovení důvěry vládě ČR Poslaneckou sněmovnou – fakultativní žádost.....	270
15.3 Vyslovení nedůvěry vládě ČR Poslaneckou sněmovnou.....	274

15.4	Přehled všech hlasování o vyslovení důvěry nebo vyslovení nedůvěry v letech 1993-2019.....	279
15.5	Konstruktivní nedůvěra vládě ČR – úvaha de constitutione ferenda.....	284
15.6	Institut konstruktivní nedůvěry ve Spolkové republice Německo	287
15.7	Institut konstruktivní nedůvěry v jiných státech	292
16	Vztah vlády a parlamentu v poloprezidentském systému – francouzský příklad.....	294
16.1	Odpovědnost francouzské vlády vůči Národnímu shromáždění	297
16.2	Nástroje kontroly francouzského parlamentu vůči vládě.....	300
17	Zákonodárná iniciativa vlády.....	303
18	Vztah vlády a Senátu	306
18.1	Vláda a zákonná opatření Senátu	306
19	Vláda a Ústavní soud	316
19.1	Politický prostor mezi vládou a Ústavním soudem	316
19.2	Preventivní přezkum souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem.....	320
20	Vztah prezidenta republiky a předsedy vlády.....	327
20.1	Obligatorní demise vlády jako celku	327
20.2	Fakultativní demise vlády jako celku	332
20.3	Demise předsedy vlády	335
20.4	Demise člena vlády	338
20.5	Kontrasignace rozhodnutí prezidenta republiky	340
20.5.1	Institut kontrasignace	340
20.5.2	Role vlády při kontrasignaci	350
20.6	Přestupková amnestie.....	352
21	Vybrané aspekty činnosti vlády	355
21.1	Obecné vymezení.....	355
21.2	Vláda a mezinárodní právo	356
21.2.1	Obecně k úloze vlády v mezinárodněprávních otázkách	356
21.2.2	Sjednávání mezinárodních smluv vládou.....	358
21.2.3	Pravomoci vlády, ministerstev a prezidenta republiky při sjednávání mezinárodních smluv	360
21.2.4	Sjednání prezidentské a vládní smlouvy	365
21.2.5	Podpis mezinárodní smlouvy členem vlády.....	368
21.3	Vláda a otázky evropské integrace	371
22	Vláda a normotvorba.....	376
22.1	Vliv vlády na normotvorbu - obecná úvaha.....	376
22.2	Vláda a podzákonná normotvorba	382
22.2.1	Prováděcí právní předpisy.....	382

22.2.2	Zmocňovací ustanovení.....	386
22.2.3	Nařízení vlády	388
22.2.4	Nařizovací moc vlády.....	390
23	Složení vlády.....	394
23.1	Ústavní vymezení složení vlády	394
23.2	Postavení předsedy vlády.....	397
23.3	Právní postavení členů vlády	399
24	Organizace činnosti vlády.....	402
24.1	Schůze vlády	402
24.2	Formy rozhodování vlády	413
24.3	Jednací řád vlády ČR	413
24.3.1	Historie jednacích řádů.....	416
24.4	Zastupování vlády před Poslaneckou sněmovnou a Senátem.....	424
25	Právní postavení členů spolkové vlády v Německu (stručný nástin)	427
25.1	Úvod.....	427
25.2	Postavení spolkového kancléře a člena spolkové vlády	429
25.3	Spolková vláda.....	432
25.4	Schůze spolkové vlády.....	433
25.5	Materiální nároky členů spolkové vlády.....	436
26	Koordinační role vlády	439
26.1	Institucionální koordinace.....	439
26.2	Obsah koordinace.....	442
26.3	Úřad vlády ČR – koordinační centrum	444
26.4	Význam Úřadu vlády ČR jako strategického mocenského centra.....	444
27	Ministerstva a správní úřady	449
27.1	Ministerstvo jako správní úřad.....	449
27.2	Ústřední státní správa v ČR	455
28	Ministerstvo a ministr – právní postavení a právní jednání	459
28.1	Ministerstvo a právní jednání.....	459
28.2	Ministerstvo jako organizační složka státu	462
28.3	Ministr jako vedoucí organizační složky státu.....	462
28.4	Postavení vlády při nakládání s majetkem České republiky.....	463
28.5	Ministerstvo jako zřizovatel organizační složky státu	465
29	Státní zaměstnanci a článek 79 odst. 2 Ústavy ČR.....	467
29.1	Zákon o státní službě – ústavněprávní poznámka.....	467
29.2	Zákon o státní službě z roku 2014 – tlak Evropské unie	470

30	Vláda a státní zastupitelství	472
30.1	Vztah vlády a prokuratury a státního zastupitelství	472
30.2	Historický vývoj na českém a československém území	475
30.3	Úvaha de lege ferenda o možnosti jmenování nejvyššího státního zástupce.....	484
30.4	Neslučitelnost funkcí vyplývající ze zákona o státní službě a zákona o státním zastupitelství.....	486
IV.	Závěr	489
31	Seznam použitých pramenů práva	494
31.1	Seznam právních předpisů	495
31.2	Materiály k československé vládě v Národním archivu ve fondu Předsednictva ministerské rady (PMR) kartony 4029-4100.....	502
31.3	Jiné primární zdroje	503
31.4	Seznam použité sekundární literatury	510

I. Úvodní kapitoly

1. Úvod

Vláda jako ústavní orgán a vrcholný představitel výkonné moci procházela složitým historickým vývojem, který do značné míry kopíroval státoprávní vývoj feudálního středověkého státu a jeho proměnu v moderní stát doby novověku. Emancipace vlády jako samostatné instituce úzce souvisí s omezováním moci absolutního panovníka, který vzrůstajícím vlivem šlechty ve feudální společnosti musí činit kompromisy ve prospěch šlechty, aby tato byla i nadále vázána věrností panovníkovi, jehož cílem bylo udržení si moci ve státě. Pochopit postavení vlády nelze bez historických souvislostí. V rámci habilitační práce jsem se pokusil zohlednit jak aspekty historického vývoje vlády v kontextu vývoje československé státnosti po roce 1918, tak i faktické postavení vlády v ústavním systému ČR, zejména s ohledem na zakotvení vlády v právním řádu. Když jsem se zamýšlel nad tím, jak pojmut sepsání této habilitační práce, bylo obtížně dohledat jak domácí, tak i zahraniční literaturu k vládě jako ústavní instituci. Při sebevětší snaze se mi nepodařilo nalézt žádnou ucelenou monografii, která by se tématu vlády jako ústavnímu orgánu, jeho vývoji, postavení v ústavním systému, působnosti, jakož i faktické činnosti věnovala.

Vzhledem k mým zkušenostem s fungováním vlády a ústřední státní správy, ve které se pohybuje celý profesní život, bylo zpracování tohoto tématu pro mě velkou výzvou nejenom vědeckou, ale i osobní, neboť vnímání některých zkušeností se v čase vyvíjí a názory na některé otázky se mění. Nebál jsem se přiznat v některých ohledech přehodnocení názoru na mnou publikované články či statě věnující se vládě, neboť čas ukázal, že kritika byla trefná. Někdy dal čas za pravdu zase mně. K psaní jsem se pokoušel přistupovat *sina ira et studio*, i když nemohu popřít, že oproštění se od praktických zážitků bylo mnohdy velmi těžké.

Tato habilitační práce v žádném případě nemá být ucelenou a vyčerpávající analýzou vlády a jejího postavení v ústavním systému ČR. Snažil jsem se nejprve zhodnotit historický vývoj vlády v československém ústavním systému, který procházel mnoha peripetemiemi, zejména v meziválečném a bezprostředně poválečném období. Vzhledem k nedostatku publikovaných materiálů mě psaní těchto částí habilitační práce nutně dovedlo do archivů, kde se mi podařilo objevit některé dosud nepublikované materiály. Na historickém vývoji vlády v letech 1918-1992 je vidět obrovský vliv politického režimu na postavení vlády jako ústavního orgánu a jeho vztahů k ostatním ústavním institucím. Historická část této habilitační práce je pokusem

o pohled na vládu v kontextu evropského vývoje po 1. světové válce a přesahem k analýze ústavních vzorů recipovaných československými ústavodárci. Postavení vlády v meziválečném období bylo do značné míry ovlivněno francouzskými ústavními vzory 2. poloviny 19. století. Nicméně nelze zapřít, že nejasnost ohledně formy vlády v Československu po roce 1918 ukazuje, že stejně tak mohla být přijata ústavodárcem prezidentská forma vlády, jak pro ni mnozí význační právníci dané doby plédovali (např. Jiří Hoetzel; František Vavřínek). Bez historické analýzy nelze pochopit, proč máme v ústavním diskurzu neustálé spory ohledně některých ústavních institutů, nebo proč máme v českém ústavním systému duální výkonnou moc na ose vláda a prezident republiky. Tyto otázky nejsou nové a spory, které se týkají jejich výkladu, také ne. Historický a genetický kód českého ústavního systému je nutné hledat v ústavním vývoji let 1918-1920. Opominout nelze ani vývoj v období po roce 1948, ze kterého do dnešní doby zůstala zachována struktura ústřední státní správy, existence některých poradních orgánů vlády a zejména byl zaveden institut důvěry vládě vyslovený zákonodárným sborem, byť v tehdejší době se jednalo o značně formální záležitost. Každá etapa stoletého vývoje dala dnešnímu pojetí výkonné moci svůj ráz.

Habilitační práce po historické části analyzuje postavení vlády v českém ústavním systému ve vztahu k jednotlivým ústavním orgánům, zejména je analyzován vztah vlády a Poslanecké sněmovny a vlády a prezidenta republiky. Opomenut není vztah vlády k Senátu, zejména z pohledu prozatímního zákonodárství a zákonných opatření Senátu, ani vztah vlády a Ústavního soudu z hlediska posuzování politických otázek v rámci aposteriorního přezkumu ústavnosti právních předpisů nebo preventivního přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv. Postavení člena vlády a podmínky výkonu funkce člena vlády jsou analyzovány zčásti na příkladech, zčásti na základě historického vývoje. Pokusil jsem se zabývat při analýze postavení člena vlády zejména právními aspekty odpovědnosti člena vlády pověřeného řízením ministerstva, otázkami střetu zájmů nebo neslučitelnosti funkcí. V rámci těchto kapitol jsem musel analyzovat zákonné právní úpravy týkající se těchto otázek (zákon o střetu zájmů; zákon o majetku státu; rozpočtová pravidla atd.). V tomto ohledu jsem se pokusil při přiblížení komplexnosti problematiky využít i některé praktické příklady z českého ústavního systému, abych poukázal na skutečnost, že ústavní právo nalézá svoji praktickou realizaci zejména v předpisech správního práva (např. analýza o neslučitelnosti funkce člena vlády a předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže).

Faktický výkon činnosti vlády byl analyzován na základě interních normativních aktů vlády (jedenáční řád vlády; usnesení vlády) a pokusil jsem se osvětlit fungování a rozhodování vlády a způsob organizace činnosti vlády na základě dostupných interních předpisů, jakož i osobních zkušeností. Fungování vlády je, na rozdíl od Parlamentu ČR, do značné míry zahaleno tajemstvím a politická rozhodnutí učiněná vládou jsou dělána za zavřenými dveřmi, které jsem se pokusil trochu pootevřít.

S ohledem na rozsah témat spojených s ústavním ukotvením vlády, jejich členů, jakož i působností vlády a otázkami řízení a struktury ústředních správních úřadů, jsem musel některé pasáže této habilitační práce zkrátit a některým otázkám se věnovat pouze okrajově nebo v poznámkách pod čarou (např. poradní orgány vlády), protože jinak by práce byla fakticky nečitelná a dost možná by připomínala Proustovo Hledání ztraceného času, což jsem nechtěl. Omlouvám se tedy předem, pokud někdo nenajde v této habilitační práci odpovědi na všechna témata fungování a činnosti vlády.

Pro lepší porozumění českých reálií a dost možná i pro oživení tématu jsem do habilitační práce zařadil i komparativní pohled na postavení vlády ve vybraných evropských státech. Ve srovnání s jinými státy se totiž ukazuje, že postavení vlády ČR není tak slabé, jak bývá někdy doktrinárně bez hlubší analýzy konstatováno, ale že v mnoha ohledech se ve vývoji po roce 1993 projevují v našem ústavním systému prvky kancléřského modelu silného předsedy vlády dovnitř fungování vlády. Vláda vládne pouze s důvěrou Poslanecké sněmovny, ale naše zkušenosti ukazují, že vláda může vládnout i bez důvěry Poslanecké sněmovny. Hranice Ústavy ČR bývají ponejvíce testovány na vztazích výkonné moci a sporech o jejich výklad (povinnost odvolání člena vlády prezidentem republiky na návrh předsedy vlády; dodržování zákona o střetu zájmů apod.). Ani těmito aktuálními a citlivými tématům jsem se v habilitační práci nevyhýbal a pokusil jsem se je analyzovat.

Jako inspirativní kapitolu s výzvou pro politickou sféru jsem do práce vložil také britská pravidla etického chování členů vlády. Byť etika politického chování není právně regulována v ČR, nelze přece přehlížet, že bychom se jí měli věnovat a zdůrazňovat její význam. Ústava ČR ani zákony samy o sobě nemohou nastavit politickou kulturu v zemi, k tomu je třeba i slušné chování, schopnost přijmout kritiku nebo i ochotu diskutovat.

Působnosti vlády jsem se věnoval pouze v rozsahu mezinárodní a unijní politiky, protože nebylo obsahově únosné v rámci habilitační práce provést analýzu všech správních předpisů, které se týkají vlády a kde vláda nebo její členové vystupují jako správní orgány (např. v minulosti zákon o ochraně přírody a krajiny a povolání výjimek pro vstup do chráněných

krajinných oblastí; role člena vlády jako správního orgánu rozhodujícího o rozkladu podle správního řádu; role předsedy vlády jako služebního orgánu vůči řediteli Generální inspekce bezpečnostních sborů; role předsedy vlády vůči členům Rady pro rozhlasové a televizní vysílání při jejich odvolávání na základě vůle projevené Poslaneckou sněmovnou atd.). V tomto ohledu jsem se snažil některé role vlády a jejích členů z pohledu správního práva zohlednit v poznámkovém aparátu. Vláda ČR je vrcholným orgánem moci výkonné, chceme-li exekutivy, proto by analýza všech pravomocí vlády zabrala nejméně dvě takovéto habilitační práce.

Při psaní habilitační práce jsem v některých kapitolách navázal na svoje již dříve publikované texty a pokusil jsem se je aktualizovat a zasadit do aktuálního teoretického poznání s přihlédnutím k faktickým ústavním skutečnostem a praxi. Některým tématům týkajících se vlády jsem se dosud nevěnoval vůbec a moje názory v této habilitační práci jsou tak publikovány poprvé (např. historické části práce; otázka střetu zájmů a neslučitelnosti; francouzské a britské srovnání). Některé názory, jak jsem již uvedl výše, jsem přehodnotil (např. nezbytnost institutu konstruktivní nedůvěry vládě v našem ústavním systému).

Při psaní této habilitační práce jsem získal velké množství archivních materiálů a snad to nebude považováno za troufalé, pokud se na tomto místě zaváží, že do budoucna chystám vydání všech jednacích řádů československých a českých vlád od roku 1918 do současnosti, neboť řada primárních pramenů týkajících se vlády ležela v Národním archivu ČR neotevřena po celou dobu jejich archivování a zaslouží si v ucelené podobě zpřístupnění s detailnějším komentářem.

1.1 Pojem vlády – obecná poznámka

Vláda jako ústavní orgán a vrcholný představitel výkonné moci procházela složitým historickým vývojem, který do značné míry kopíroval státoprávní vývoj feudálního středověkého státu a jeho proměnu v moderní stát doby novověku. Emancipace vlády jako samostatné instituce úzce souvisí s omezováním moci absolutního panovníka, který se vzrůstajícím vlivem šlechty ve feudální společnosti musel činit kompromisy v její prospěch, aby tato byla i nadále vázána věrností panovníkovi, jehož cílem bylo udržení si moci ve státě. Značný vliv na formování vlády v Evropě měl britský historický vývoj, který byl impulsem pro definování rolí vlád v kontinentální Evropě ve smyslu myšlenky oddělující vládu od nedotknutelných a bohem pomazaných panovníků.

V klasické státovědě lze nalézt rozlišování vlády v organizačně-institucionálním pojetí a ve funkčním pojetí. Organizačně-institucionální pojetí je úzce provázáno s vymezením postavení vlády v ústavním systému a zejména v ústavě daného státu. V Ústavě ČR je funkčně vláda definována jako vrcholný orgán výkonné moci, který se skládá pouze ze členů vlády, kteří byli jmenováni do svých funkcí (předseda vlády, místopředsedové vlády, členové vlády) prezidentem republiky. Vláda je tak vymezena jako kolegiální orgán. Vymezení vlády jako kolegiálního orgánu je úzce spojeno s formou vlády. Prezidentské nebo poloprezidentské systémy obvykle vládu definují také jako kolegiální orgán. Výjimku v tomto ohledu tvoří Spojené státy americké, kde *stricto sensu* je vrcholným představitelem výkonné moci prezident a státní sekretáři (ministři) jsou v každém ohledu podřízeni moci a pokynům prezidenta, a to bez ohledu na to, zda budeme sbor státních sekretářů označovat jako vládu či nikoliv.

Pojem vlády v organizačně-institucionálním pojetí má své kořeny v ústavním vývoji 19. století, kdy se začínají přijímat první ústavy definující role ústavních orgánů v ústavním systému, včetně jejich působnosti a omezení. Začínají se definovat sbory odpovědné za chod státu, kterým je podřízen státní aparát. Z původního organizačně-institucionálního pojetí se vývoj posunul k funkčnímu pojetí, kdy cílem vlády a vládnutí není jenom role nadřízených vůči státnímu aparátu, ale také odpovědnost za řízení a vedení státu. Stát se v 19. století rozšiřuje ve vazbě na naplnění veřejných úkolů, které musí zajišťovat. Obecná dobra narůstají a jejich ochrana a naplňování je svěřeno vládě. Jedná se například o hospodářskou politiku, měnovou politiku, zahraniční politiku.

Pojem vlády jako ústavní instituce odpovědné za vedení státu je nutné konkretizovat s ohledem na povahu právních nástrojů, které má vláda k řízení státu k dispozici. Je nutné důsledně odlišovat právní nástroje vlády, které jsou vyloučeny ze soudního přezkumu, a právní nástroje, které má vláda k dispozici na základě zákonů a které soudní kontrole podléhají (obvykle akty sekundární normotvorby a rozhodnutí o veřejných subjektivních právech). V případě soudně nepřezkoumatelných aktů vlády se hovoří o tzv. politických aktech. Ovšem hranice mezi ryze politickou otázkou vyloučenou ze soudního přezkumu a právním aktem podléhajícím soudní kontrole je velmi nezřetelná a bude nutné ji vždy posuzovat materiálně. Ponejvíce neostrou hranici lze nalézt v případě zahraniční politiky (uzavírání mezivládních mezinárodních smluv; uznávání států; navazování diplomatických styků). Nicméně politické otázky rozhodované vládou nejsou ryze autonomní sférou vlády, ale vláda je obvykle činí ve spolupráci se zákonodárným sborem (vyhlášení stavu ohrožení státu; vyhlášení válečného stavu apod.). Řízení státu je tak spojeno s parlamentní kontrolou zejména tam, kde absentuje soudní kontrola. V tomto ohledu tak lze označit funkční vymezení vlády jako ústavního orgánu odpovědného za řízení státu jako kombinovanou moc, kterou společně vykonávají zákonodárny sbor a vláda. Ústavní soudnictví nelze z tohoto systému vyjímát, protože samo o sobě je politickou silou ve státě, která stojí nad, vedle i proti vládě. Přezkum politických otázek tak obvykle není z působnosti ústavního soudnictví vyňat. Moderní státověda proto používá pro vládu ve smyslu vládnutí pojem *government*, což v podstatě označuje souhrn politických institucí s autoritativními pravomocemi (zákonodárce, vláda a Ústavní soud). Nicméně nejlépe podle mého názoru je žádoucí vládu vnímat jako politickou instituci, která v sobě zahrnuje všechny tři aspekty vlády – organizačně-institucionální pojetí, funkční pojetí vlády jako orgánu odpovědného za řízení státu a politologický význam vlády reflektující politický systém konkrétního státu. Pluralismus možných definic vlády tak v podstatě neumožňuje definovat vládu doktrinárně. Vláda je totiž primárně prostorem, ve kterém se přijímají a realizují politická rozhodnutí. Profesionalita vládních rozhodnutí je dána pouze a jedině politickou praxí. Bez politické praxe nelze vládnout. Pro jednání vlády je typická formálnost a formalizovaná organizace jejího jednání a rozhodování.

Koncepční pohled na vládu a vládnutí v dnešní době lze mnohem lépe charakterizovat jako *governance*, což v sobě spojuje nejenom vládu v institucionálním nebo funkčním pojetí, ale také politický management. Vládnutí není samo o sobě jenom právním pojmem, ale zahrnuje v sobě také hospodářské a sociální aspekty rozhodování, které nemohou být vládou oslyšeny

nebo přehlíženy. Vláda je kolegiálním orgánem a promítají se do jejího rozhodování osobní zkušenosti jejích členů, vzdělání, sociální původ, schopnost komunikace s profesními organizacemi, neformální kontakty. Politiku dělají lidé a vláda v demokratickém právním státě nemůže realizovat svoji moc na principu vládnoucího a ovládaných, takový koncept vládnutí by byl dlouhodobě neudržitelný i s ohledem na politickou odpovědnost vlády vůči zákonodárnému sboru. Vláda proto musí být vybavena schopností komunikovat, analyzovat a zejména rozhodovat. Politické vedení každé vlády je otázkou psychologického vyhodnocení situace a společenské nálady. V případě funkčního vymezení vlády je třeba rozlišovat mezi politickým vedením ve smyslu vůdcovství (leadership) a mezi řízením jako managementem. Leadership je otázkou osobnostních předpokladů politika, řízení je otázkou promyšlené koordinace a logistiky. V parlamentních demokraciích je typicky vůdcovství znakem vlády a jejích členů. V prezidentských nebo poloprezidentských republikách se obvykle hovoří o rozděleném vůdcovství (divided leadership). V tomto ohledu je standardně uváděn příklad Spojených států, kde funguje duální vůdcovství prezidenta a Kongresu.¹

Postavení vlády v ústavním systému výrazně definuje forma vlády. V prezidentském systému je prezident a zákonodárny sbor relativně oddělen a prezident je hlavou exekutivy. V parlamentní formě vlády je vláda a její existence úzce navázána na důvěru zákonodárneho sboru. V rámci habilitační práce se proto pokusím představit vládu v československém a českém ústavním systému zejména s ohledem na organizačně-institucionální pojetí a funkční pojetí. Politický management a politické vedení byly ponejvíce reflektovány v kapitolách o organizaci činnosti vlády a postavení předsedy vlády a jeho vlivu na faktické fungování vlády.

1.2 Recepce, eklektika a iluze – genetický kód českého ústavního vývoje

Ústavu každého státu velmi výrazně formuje jeho vlastní historie a praktická ústavní zkušenost s fungováním jednotlivých ústavních institucí.² Hegelovsky řečeno, ústava by měla být odrazem objektivní reality, která se nutně musí snoubit s pocitem národa, jako státotvorného prvku státu, co je objektivní realitou a co by ústava měla jako prostředek

¹ König, K.: *Operative Regierung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, s. 26.

² Viz preambule k Ústavě ČR, která odkazuje na „dobré tradice dávné státnosti Koruny české i státnosti československé“. K podrobnějšímu rozboru historických konotací odvolávajících se na státnost Koruny české a státnost ČSR viz Klíma, K.: *Preambule. Komentář*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 29-33; Rychetský, P.: *Preambule. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 2-4; Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: *Preambule. Komentář*. Praha: Linde, 1994, s. 30-37.

sounáležitosti národa s ústavou jako základním zákonem státu obsahovat a jaké základní axiomy jsou z hlediska sounáležitosti a obecné akceptace národem zcela zásadní. V každé ústavě se tak odráží státní idea, která reflektuje historickou zkušenost vyvěrající zejména z revolučních událostí.³ Ústava není uměle vytvořeným konstruktem bez vazby na společenský vývoj.⁴

Ústava ČR zcela jistě není ústavou přelomovou, která by obohatila státoprávní myšlení o nová témata, která by snad dosud nebyla předmětem ústavodárného zájmu v jiných státech. Ústava ČR vychází z osvědčených ústavních institutů, s nimiž mělo zkušenost meziválečné Československo a které se promítly do Ústavní listiny 1920. Snad nejvýrazněji se tento trend projevil v koncepci moci výkonné, která je konstruována jako „dvouhlavá saň“ vedená vládou jako vrcholným orgánem moci výkonné⁵ a prezidentem republiky jako hlavou státu.⁶

Koncepce duality výkonné moci byla silně ovlivněna osobností Tomáše Garrigue Masaryka v období po roce 1918 a osobností V. Havla v období po roce 1989. V obou přelomových dobách bylo nepředstavitelné, že by prezident republiky mohl vykonávat pravomoci pouze se součinností vlády, a nikoliv samostatně a svébytně.

Každou ústavu je třeba číst v kontextu společenského vývoje dané doby. Pojmům, které ústava používá, je nutné dávat dobový význam a ten se s ohledem na historickou zkušenost vyvíjí, proměňuje a také nově interpretuje.⁷ Každá ústava by měla reflektovat existující realitu, a proto dospět k jednoznačnému závěru, jaká ústavní úprava je špatná nebo dobrá, v zásadě není možné, neboť každá kritika je podmíněna dobou, jakož i subjektivním pohledem hodnotitele a jeho názorem, jak by měla vypadat politicko-sociální situace ve státě, kterou by ústava měla odrážet. Ústavu píše lidé a jejich úsudek a ideové zaměření se logicky v textu ústavy odráží a výrazně formuje její obsah.⁸ E. W. Böckenförde relativnost ústavy definuje takto: *„Pojem ústavy má v různých dobách různý politický a právní význam. Tyto významy se vyvíjely a měnily podle celkové politicko-sociální situace, ve které měla ústava*

³ Šamalík, F.: Ústava sevřená v protikladech restaurace. Brno: Doplněk, 2008, s. 26.

⁴ Hegel, G. W. F.: Základy filosofie práva. Praha: Academia, 1992, s. 280.

⁵ Článek 67 odst. 1 Ústavy ČR

⁶ Článek 54 odst. 1 Ústavy ČR

⁷ V tomto ohledu lze odkázat na výbornou monografii Winterhoff, Ch.: *Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007, s. 8-95, kde autor pregnančně popisuje vývojová stádia pojmu ústavy.

⁸ Volná parafráze Platónovy kritiky dosavadních ústav. Viz Störig, H. J.: *Malé dějiny filosofie*. Praha: Zvon, 1993, s. 123.

*platit tak, aby odrážela existující realitu. To ovlivňovalo také ústavní teorie a ideologie, tj. představy o tom, co je ústava.*⁹ Tuto definici lze označit za definici politicko-sociologickou.

Stejně jako se národ jako ústavodárný prvek nerodí ze dne na den a nahodilým způsobem, tak ani ústava není umělým výtvořem, který může existovat odtržen od reality.¹⁰ Vývoj národů jako ústavodárných činitelů je pro vnímání ústavy zcela zásadní, neboť legitimita ústavy je zajištěna teprve, pokud existuje národ,¹¹ který se dokáže s ústavou identifikovat.¹²

Snad nejvýrazněji je Ústava ČR ovlivněna tradicí meziválečného Československa a zejména Ústavní listinou 1920.¹³ Ústava ČR převzala zejména strukturu ústavního systému, ale také pojetí a kompetence ústavních orgánů. Nicméně jak uvádí Aleš Gerloch „*Po 2. světové válce a zvláště od 80. let 20. století jsou používány při konstrukci ústavních systémů sofistikovanější postupy.*“¹⁴ Ústava ČR tak není ústavou přelomovou, ale spíše ústavou eklektickou a ústavou podmíněnou historickým odkazem Ústavní listiny 1920, která nebyla ústavou ani zdaleka dokonalou.

Pro lepší pochopení je vhodné uvést několik příkladů reflexe Ústavní listiny 1920 v Ústavě ČR, zejména lze uvést zachování dichotomického rozložení moci v rámci exekutivy, kdy v čele státu stojí nepřímě volený prezident republiky, který jmenuje vládu a který k výkonu svých ústavních pravomocí potřebuje kontrasignaci vlády.¹⁵ Vláda je pak vnímána jako vrcholný orgán moci výkonné, což jinými slovy znamená, že vláda stojí v čele orgánů moci výkonné. V této samotné koncepci je ovšem skryt problém, které odhaluje praxe pouze s obtížemi. Zatímco vláda je vrcholným orgánem moci výkonné, ani kompetenční zákon ani jiné právní předpisy nevnímají vládu ani jako správní úřad ani jako organizační složku státu, na rozdíl od správních úřadů, kterými jsou nejenom ministerstva, ale i jiné správní úřady.

⁹ Böckenförde, E. W.: *Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung*. In Böckenförde, E.W. (ed.): *Staat, Verfassung, Demokratie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1991, s. 29. (překlad autora)

¹⁰ V tomto duchu byl například projekt Smlouvy o Ústavě pro Evropu klasickým příkladem nepochopení významu ústavy a její úzké vazby na národ. V okamžiku, kdy neexistuje evropský národ, nelze hovořit o tom, že by si ústavu byl schopen dát někdo jiný, třeba jako v tomto případě svazek států. Ke kritickému vnímání projektu evropské ústavy viz Belling, V.: *Federální model a evropská realita*. *Mezinárodní vztahy* č. 3 (2006), s. 12-13.

¹¹ Vzhledem k posunu významu pojmu národa jej používám velmi zkratkovitě, proto bych chtěl zdůraznit, že národní princip není v dnešním světě jediným kritériem existence státu, tj. nemusí nutně vždy existovat národ, aby si tento mohl dát ústavu. Pojem národa používaný v tomto textu by proto možná lépe vystihl pojem „lid“, „lidé“. Viz Mrázek, J.: *Zásada sebeurčení v mezinárodním právu*. *Právník* č. 10 (1992), s. 897-898.

¹² K ústavní identitě Kosař, D.; Vyhnánek, L.: *Ústavní identita České republiky*. *Právník* č. 10 (2018), s. 855-856.

¹³ Gerloch, A.: *Dělba moci v Ústavě Československé republiky (1920) a v Ústavě České republiky*. Praha: Acta Universitatis Carolinae Iuridica (1999) č. 1-2 (dále jen Gerloch, A.: Praha: Acta Universitatis Carolinae Iuridica (1999) č. 1-2).

¹⁴ *Ibid*, s. 70.

¹⁵ Výrazný rozdíl v legitimitě přímo a nepřímě voleného prezidenta republiky se odráží na politické realitě a prosazování pravomocí prezidenta republiky na samou hranu ústavnosti a zákonnosti.

Vláda je tak pojata jako ústavní orgán, který ovšem může reálně donutit organizační složky státu, aby plnily jí přijatá usnesení, pouze formou personálního nátlaku na „neposlušné“ členy vlády nebo předsedy správních úřadů.

Hodnocení historických událostí podléhá relativitě doby zkoumání a je nerozlučně spjata s dobou historické události.¹⁶ Přeceňování ideového významu Ústavní listiny 1920 pro vznik Ústavy ČR nevyjímá. Snaha o syntézu složek objektivní skutečnosti v určitém historickém okamžiku nemůže vyčerpat nekonečné obsahové bohatství idejí a myšlenek ani na základě nejlepšího historického výzkumu či precizování pojmů a hodnot, které chceme takové analýze podrobit.¹⁷ Myšlenkový a pojmový aparát, který byl rozvinut v minulosti svébytným myšlenkovým zpracováním bezprostředně dané skutečnosti (zejména vznik samostatného Československa),¹⁸ je totiž vždy v přímém rozporu s tím, co z hlediska dnešní doby chceme a co můžeme z historické „objektivní“ skutečnosti získat.¹⁹ Při zkoumání Ústavy ČR se tak lze omezit pouze na to, co ústavodárce zohlednil při přijímání Ústavy ČR, jakož i na to, kterých konkrétních ústavních „předobrazů“ z doby minulé si byl ústavodárce vědom a které v mnohém ovlivnily ústavodárcovo rozhodnutí.

V tomto kontextu nebyla Ústavní listina 1920 jediným předobrazem historické povahy pro Ústavu ČR, revoluční ústavodárce musel reflektovat také ústavní vývoj a trendy v USA a ve Francii v období po Velké francouzské revoluci, kdy se z ústavy stává základní rozhodnutí ústavodárce o podobě státu, které musí být v souladu se společenskou představou národa o jeho vlastní budoucnosti.²⁰ Francouzské a americké ústavy jsou tak v podstatě originárními právními dokumenty, které byly následovány a opisovány do moderních ústav nově vzniklých států po roce 1918. Legitimita ústavy je založena na suverénním lidu formován v politickém národě a právě politický národ (lid) je držitelem ústavodárné moci, která se ztělesňuje

¹⁶ Adamová, K.: Státnost a historické vědomí. Právník č. 9 (1990), s. 802-806.

¹⁷ Weber, M.: Metodologie, sociologie a politika. Praha: OIKOYMENH, 2009, s. 56.

¹⁸ Hodnocení vzniku samostatného Československa bylo totiž předmětem doktrinního sporu i v meziválečném období, kdy normativisté považovali za vznik Československé republiky přijetí recepčního zákona č. 11/1918 Sb.z a.n., zatímco jiní autoři považovali za vznik Československa samotný průběh událostí během 28. října 1918. František Weyr považoval recepční zákon za normativní ohnisko, od kterého se odvíjely všechny budoucí právní normy a den 28. října spíše za faktickou okolnost, filozoficky řečeno, za skutečnost patřící do Kantova praktického rozumu. Druhý protipól v debatě o právní povaze vzniku Československa zastával např. Dnistrjanskýj, S.: Právní vznik československého státu. Právník (1929), s. 353-365. Podle mého názoru lze právní vznik Československa spatřovat v samotném 28. říjnu 1918, tj. v událostech, při kterých lidé jednali tak, aby se jejich snažení (touha po samostatném státu) stalo principem všeobecného zákonodárství (republikánský stát). Immanuel Kant v Kritice praktického rozumu říká: „*Jednej tak, aby maxima tvé vůle mohla vždy zároveň platit jako princip všeobecného zákonodárství.*“ Touha lidí po samostatném státu projevená v událostech 28. října 1918 našla odraz v recepční normě jako všeobecném zákonodárství, nikoliv naopak. Nejprve vznikl stát a teprve pak jeho první zákon.

¹⁹ Weber, M., op. cit. sub 17 s. 56.

²⁰ Böckenförde, E. W., op. cit. sub 9, s. 29.

v ústavě.²¹ Formování politického národa (lidu) je tak předpokladem k tomu, aby se ústava stala základním právním předpisem státu a postupem času, zejména vývojem v 19. století, se stala právním předpisem ústavní síly.²²

V tomto ohledu tak Ústava ČR nevychází z Ústavní listiny 1920, ale z ústavního a filozofického vývoje 18. století a pouhé mechanické srovnání textu slov Ústavní listiny 1920 a Ústavy ČR nemůže vést k závěru, že Ústava ČR vzlíná z Ústavní listiny 1920, neboť tato sama je eklektickou ústavou založenou na známých ideových východiscích, byť se tato východiska v praxi hromadně uplatňují až ve 20. století.

Pokud jde o pojetí vlády v ústavním systému, pak její pojetí se v Ústavě ČR projevilo specifickou recepcí kancléřského principu při sestavování vlády, který se ovšem ukázal v českých ústavních poměrech jako anachronický a v zásadě neaplikovatelný, byť ústavodárce mohl mít oprávněnou představu o tom, že se jedná o pojistku, která by měla přimět Poslaneckou sněmovnu k dohodě při hlasování o vyslovení důvěry vládě vedené předsedou, jenž byl vybrán a navržen ke jmenování prezidentovi republiky předsedou Poslanecké sněmovny.²³ Výběr předsedy vlády předsedou Poslanecké sněmovny je inspirován kancléřským modelem, kdy za existenci vlády s důvěrou musí nést odpovědnost zákonodárny sbor, který je, na rozdíl od vlády, přímo legitimovaným nositelem moci ve státě.²⁴ Ve Spolkové republice Německo je spolkový kancléř volen na návrh spolkového prezidenta spolkovým sněmem bez rozpravy. Pokud by tento kandidát neuspěl, pak je na spolkovém sněmu, aby většinou hlasů zvolil nového spolkového kancléře. Pokud by k takové volbě nedošlo nebo by volba neproběhla úspěšně, pak spolkový kancléř, kterému byla spolkovým sněmem vyslovena nedůvěra, může požádat spolkového prezidenta, aby rozpustil spolkový sněm a vyhlásil spolkové volby.²⁵ Německá úprava je odrazem odpovědnosti zákonodárnyho sboru za politickou krizi, kdy nejvyšší orgán státu (prezident ČR nebo spolkový prezident) může v případě, že ani zákonodárny sbor neunese svoji odpovědnost, rozhodnout o jeho rozpuštění.²⁶ Výběr předsedy vlády předsedou Poslanecké sněmovny ve třetím pokusu

²¹ Wahl, R.: Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866. In Isensee, J., Kirchhof, P. (eds.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Sv. I, 2. vydání. Heidelberg, 1995, § 1, marg. č. 2.

²² Grimm, D.: Verfassung. Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart. In Mohnhaupt, H., Grimm, D. (eds.): Verfassung. Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart. Zwei Studien, Berlin, 1995, s. 100, 105 an.

²³ Článek 68 odst. 4 Ústavy ČR.

²⁴ Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 532.

²⁵ Zippelius, R., Würtenberger, T.: Deutsches Staatsrecht. 31. vydání. München: C. H. Beck, 2005, s. 366-368.

²⁶ Mlsna, P.: Vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě aneb jak posílit stabilitu ústavního systému České republiky. Správní právo č. 1-2 (2012). Legislativní příloha č. I/2012, s. VIII (dále jen Mlsna, P.: Vyslovení konstruktivní nedůvěry...).

jmenování vlády je ovšem jeho osobním rozhodnutím a nepodléhá schvalování pléna Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny při tomto rozhodnutí nevystupuje za Sněmovnu jako celek.²⁷

Chtěl-li ústavodárce kancléřský model jmenování vlády přenést do českých ústavních poměrů, měl tak učinit se znalostí věci. Německá inspirace je zřetelná, ale je provedena nedokonalým způsobem, který jako by v sobě odrážel neujasněnost koncepce hlavy státu a jeho role při řešení politických krizí.

Postavení vlády v ústavním systému je mixem všech výše uvedených předobrazů, opisováním z jiných ústav, nedokonalým recipováním jiných ústavních úprav, ale vše je vedeno politicky deklarovanou iluzí vytvořit ústavní systém, který bude funkční. Nakolik tomu tak je a nakolik byly ústavní úpravy postavení vlády v československém a českém ústavním vývoji funkční nebo deficitní, se pokusím analyzovat v habilitační práci.

1.3 Diskontinuita jako impuls rozvoje ústavního práva

Vznik Československa v roce 1918 byl přelomovým bodem pro vývoj samostatné československé a české státnosti a byl výrazným impulsem pro rozvoj ústavního (státního) práva v Československu.²⁸ Utvoření československého státu bylo projevem práva na sebeurčení československého národa,²⁹ přičemž státní moc vznikla fakticky státním převrácením dne 28. října 1918 na základě vůle československého národa jako nositele státní svrchovanosti.³⁰ Nově vzniklý stát byl postaven na teorii právní kontinuity v zájmu nerušeného přechodu k novému státnímu životu, kdy právní předpisy, které svojí povahou neodporovaly principům nově vzniklého státu, zůstaly v platnosti.³¹

Ačkoliv teorie o kontinuitě a diskontinuitě nevytváří jasná vnitřní pravidla pro klasifikaci, jak by se měla kontinuita a diskontinuita členit, je podle George Jellinka právní řád vytvořen státem jen existencí bezprostředních orgánů vykonávajících státní funkce a tak ani právní řád nového státu nemůže být vytvořen nikým jiným než právě tímto státem a jeho mocenským

²⁷ Viz § 29 odst. 1 písm. d) zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

²⁸ Vznik Československa je i v doktríně předmětem intenzivního zájmu i dnes – viz Siskovič, Š.: Otázka vzniku Československé republiky na území Slovenska. Právník č. 2 (2016), s. 183-195; monotematické číslo časopisu Právník č. 10 (2018).

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu V/19 (plénium); k tématu práva na sebeurčení Malenovský, J.: Vznik a zánik Československa na pozadí zásady sebeurčení národů. Právník č. 10 (2018), s. 788 an.

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 823/21.

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1928/23.

ohniskem.³² Takovým mocenským ohniskem byl Národní výbor, který fakticky uchopil do svých rukou veškerou státní moc na území Československa.³³ Formální kontinuita právního řádu je podle normativistů uzavřeným souhrnem právních norem, které jsou oddělitelné od jediné nejvyšší právní normy, která je ohniskem normového souboru.³⁴ Za ohniskovou normu pro konstatování kontinuity a diskontinuity je zpravidla chápána ústava státu. S ohledem na fakt, že Československo přijalo zákon o zřízení samostatného státu československého³⁵ nelze konstatovat nic jiného, než že Československo přijalo vlastní novou ohniskovou normu jako výraz diskontinuity s předchozí Rakousko-uherskou monarchií a na základě této normy pak převzalo právní řád monarchie, který neodporoval základním principům republikánského zřízení.³⁶

V Československu v důsledku dismembrace Rakouska-Uherska vznikl stát, který byl považován za státní útvar vzniklý revolucí.³⁷ Ostatně to byl i názor Františka Weyra, který považoval za nové ohnisko československého právního řádu recepční zákon. Československo vzniklo v souladu s tehdy platnými zásady pro vznik nového státu, kdy stát byl definován jako pospolitost lidí na určitém území, pokud jsou splněny tři podstatné znaky státu – státní moc, státní území a státní lid.³⁸ Ideově Československo nenavázalo na Rakousko-Uhersko a jeho vznik byl ideově diskontinuální, o čemž není nejmenšího sporu. Nicméně nový stát musel mít v první řadě právní řád, bez kterého stát jako organizační celek ani nemůže fungovat. Vznikem Československa tak byla přerušena kontinuita ve formálním slova smyslu revolucí, na jejímž základě vzniklo Československo. V materiálním slova smyslu ovšem byla převzetím právního řádu Rakouska-Uherska zajištěna kontinuita s právním řádem rozpadlé monarchie.³⁹ Tento princip výstižně shrnul Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že „*Princip zachování kontinuity dosavadního právního řádu v zájmu nerušeného přechodu k novému státnímu životu v zák. z 28. října 1918 č. 11 sb. jasně vyslovený, vyžaduje nejen použití dosavadních právních norem, pokud normy ty dají se srovnati se vznikem čl. státu, nýbrž i uznání aplikace těchto norem na právní poměry v bývalém státu rak. před 28. říjnem 1918 založené, pokud*

³² Jellinek, J. Všeobecná státověda, Praha 1906, překlad B. Foustky.

³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1065/21.

³⁴ Weyr, F. Československé právo ústavní, Praha, 1937, s. 16 an.

³⁵ Viz zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, přijatý Národním výborem československým dne 28. října 1918.

³⁶ Ke všem souvislostem zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. viz obsáhlá monografie Vojáček, L.: První československý zákon. Pokus o opožděný komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018.

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1065/21.

³⁸ Obdobně i judikatura- viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 2588/23.

³⁹ Ke kontinuitě a diskontinuitě Ústavy ČR viz Brezina, P.: Textová kontinuita a diskontinuita Ústavy ČR. Právník č. 6 (2019), s. 594-607.

*jejich další trvání není v rozporu s novým stavem nastalým zřízením státu čsl.*⁴⁰ Nově vzniklý stát nespojený s mocenským ohniskem předchozího státu tak svědčí o diskontinuálním vzniku Československa v roce 1918; zdánlivá kontinuita spočívající v převzetí právního řádu rozpadlé monarchie není ničím jiným než „diskontinuálním rozhodnutím“ mocenského ohniska o vytvoření právního řádu nového státu. Samotný Národní výbor československý konstatoval v preambuli k recepčnímu zákonu, že „*samostatný stát československý vstoupil v život. Aby byla zachována souvislost dosavadního právního řádu se stavem novým, aby nenastaly zmatky a upraven byl nerušený přechod k novému státnímu životu....*“ Z tohoto uvození lze dovozovat, že základním cílem nového mocenského ohniska v Československu bylo zajištění fungujícího právního řádu, který by byl použitelný při budování státního uspořádání. Článek 2 recepčního zákona stanovil, že: „*veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti.*“⁴¹ Jedná se o obdobné ustanovení, které bylo 30. října 1918 přijato Prozatímním Národním shromážděním v Rakousku v § 16 usnesení č. 1/1918. V případě nově vzniklého Československa lze proto hovořit o převedení právního řádu a nikoliv o přechodu práva rozpadlé monarchie.

Vznik nového státu byl výrazným právním impulsem pro zahájení nových kodifikací a vymezení základních státoprávních otázek samostatného státu. Politická reprezentace se urychleně musela vypořádat s absencí ústavních předpisů a základních pravidel pro fungování státní moci.⁴² Československa v žádném případě nesukcedovalo do právního postavení zaniklého Rakouska-Uherska,⁴³ a to se všemi důsledky a problémy, které z toho vyplynuly v majetkové, mezinárodní, soukromoprávní a ústavní rovině⁴⁴.

V mnoha oblastech muselo Československo navázat interpretací na rakouské právní tradice a dokonce se dovolávat některých ústavních předpisů.⁴⁵ V praxi se Československo nemohlo

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1928/23.

⁴¹ V praxi zůstávaly platné i právní předpisy, které byly v rozporu s demokratickým a republikánským zřízením. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 1886/23 o zachování platnosti císařského nařízení č. 157/1850 ř. z. a ministerského nařízení č. 319/1850 ř.z., které se týkaly teologických učilišť.

⁴² Příkladem může být absence zákona o státním občanství obyvatel nově vzniklého státu, kdy se vycházelo z toho, že tam, kde rakousko-uherské zákony hovořily o rakouských státních občanech, mělo se za to, že se jedná o československé státní občany, pokud měli na území Československa domovské právo. Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu 1065/21; 2985/23.

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1065/21.

⁴⁴ Některé předpisy rakouského ústavního práva byly i předmětem interpretace a posuzování Nejvyšším správním soudem, kdy docházelo k interpretaci panovníkovy vůle jako aktu výkonné moci, aniž by se zakládal na zákonodárné delegaci k takovému jednání, neboť ani v Rakousku-Uhersku po roce 1867 nebylo možné ústavně legálně obcházet parlament. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 1959/23.

⁴⁵ Příkladem může být převzetí pravidel pro vytváření podzákonné normotvorby, kdy se např. Nejvyšší správní soud v rozsudku 2077/23 dovolává ustanovení článku 11 základního zákona č. 145/1867 ř. z., že je možné, aby na základě tohoto ustanovení vydávaly úřady nařízení v mezích své působnosti, aniž by nařízení k provedení

obejít bez právního řádu zaniklého Rakouska-Uherska a muselo přiznávat zákonnou právní sílu i předpisům vydaným císařem v době absolutismu před rokem 1867.⁴⁶ Z opatrnosti zůstávaly v platnosti i recipované právní předpisy, které se nepoužívaly.⁴⁷

Dramatické československé dějiny ve 20. století se velmi dobře zrcadlí v úloze vlády v ústavním systému, kdy lze vysledovat opakování historických chyb, ale také recepci dobových úprav napříč časem. Vzhledem k tomu, že postavení vlády v československých dějinách není předmětem intenzivního ústavního zájmu, pokusím se tento dluh alespoň trochu napravit.

zákonů byla omezována na výslovné zákonné zmocnění, jak to stanovila Ústavní listina 1920. V praxi tak existovala nařízení, která byla platná a účinná, i když jejich přijetí bylo v rozporu s Ústavní listinou 1920. V platnosti zůstala zachována dokonce i císařská nařízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 1144/22; 941/21).

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1976/23, kde se uvádí, že ministerské nařízení č. 10/1853 ř. z., ačkoliv bylo vydáno v absolutistické době na základě panovníkova rozhodnutí, mělo i v republikánském Československu zákonnou právní sílu.

⁴⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 2077/23, který konstatoval, že „*pouhým faktickým nepoužíváním nepozbývá přežitá právní norma své platnosti a závaznosti.*“ V samotném výroku Nejvyššího správního soudu se odráží rozpor, kdy závaznou je právní norma, která sice je přežitá – obsoletní, ale pořád je nutné ji dodržovat. Nikdo se tudíž nemohl dovolávat neznalosti zákona (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 1690/22).

II. Vláda v československém ústavním systému

2 Prozatímní ústava

2.1 První československá vláda

První československá vláda byla zvolena Národním shromážděním dne 14. listopadu 1918⁴⁸ a působila do 8. července 1919 a její volba Národním shromážděním byla reflexí konceptu jednoty moci.⁴⁹ V čele vlády byl Karel Kramář (Československá národní demokracie), který byl představitelem s největšími politickými zkušenostmi ze všech představitelů státoprávních stran. Nejvýznamnější ministerstva byla obsazena představiteli agrární strany - ministerstvo vnitra (Antonín Švehla), ministerstvo zemědělství (Karel Prášek), ministerstvo veřejných prací (František Staněk) a ministerstvo železnic (Isidor Zahradník). Zástupci strany Československé národní demokracie byli jmenováni ministrem financí (Alois Rašín) a ministrem obchodu (Adolf Stránský). Česká strana socialistická získala ministerstvo národní obrany (Václav Klofáč), ministerstvo pošt a telegrafů (Jiří Stříbrný) a ministerstvo výživy (Bohuslav Vrbenský). Československá strana lidová obdržela ministra bez portfeje (Mořic Hruban). Československá strana sociálně demokratická získala ministerstvo spravedlnosti (František Soukup), ministerstvo školství a národní osvěty (Gustav Habrman) a ministerstvo sociální péče (Lev Winter). Klub slovenských poslanců obdržel ministerstvo zdravotnictví v čele Vavro Šrobárem, který byl 7. prosince 1918 jmenován vládou také ministrem s plnou mocí pro správu Slovenska, jehož úkolem bylo řešení tamějších hospodářských a správních problémů a celková konsolidace poměrů na Slovensku.⁵⁰ Ministerstvo zahraničních věcí (Edvard Beneš) a ministerstvo vojenství (Milan Rastislav Štefánik) bylo obsazeno politiky bez stranické příslušnosti. Tito ministři byli již od září 1918 členy československé prozatímní vlády v Paříži. V květnu 1919 Milan Rastislav Štefánik zahynul při letecké nehodě a ministerstvo vojenství již nebylo obsazeno. Původně totiž bylo ministerstvo vojenství zřízeno právě pro něj.⁵¹

⁴⁸ Téhož dne byl zvolen Národním shromážděním také Tomáš Garrigue Masaryk prezidentem republiky.

⁴⁹ Pavlíček, V.: Vliv rakouských ústavních tradic na československou ústavnost. In Pavlíček, V.: O české státnosti. Úvahy a polemiky. Praha: Karolinum, 2009, s. 49.

⁵⁰ Vláda v souvislosti se jmenováním Vavro Šrobára ministrem s plnou mocí pro správu Slovenska schválila vládní svolání k občanům Československé republiky na Slovensku. Jednalo se o 16. schůzi vlády, která se konala od 16 hod. – 21 hod. a poprvé od zvolení vlády se nekonala na Pražském hradě, ale v presidiu ministerstva vnitra.

⁵¹ Soukup, L.: O Prozatímní ústavě Československé republiky. Právník 1988, s. 872.

Karel Kramář vykonával funkci předsedy vlády fakticky pouze do začátku ledna 1919, neboť se účastnil za Československo mírové konference v Paříži; dne 2. ledna 1919 byli předseda vlády Karel Kramář a ministr zahraničních věcí Edvard Beneš jmenováni zástupci na mírové konferenci. Zasedání vlády se osobně účastnil také prezident republiky.⁵² Zastupováním absentujícího předsedy vlády byl pověřen ministr vnitra Antonín Švehla.⁵³

První československá vláda byla vládou všenárodní koalice a byly v ní zastoupeny české a slovenské politické strany různého politického zaměření. Práce první československé vlády byla zaměřena na řešení základních politických, hospodářských a administrativních otázek nově vytvořeného státu, zejména stanovení hranic československého státu, otázka Slovenska, Zakarpatské Ukrajiny a Těšínska. Vláda musela vybudovat strukturu základních orgánů státní správy a řešit také katastrofální hospodářskou situaci, která se projevovala nedostatkem surovin, ošacení a potravin. Těžkou finanční situaci vláda řešila prostřednictvím zahraničních úvěrů.⁵⁴

Vládní program obsahoval zestátnění dolů a vyvlastnění velkostatků. Podnětem k vytvoření nové vlády byly výsledky obecních voleb v českých zemích, které se uskutečnily dne 15. června 1919, ve kterých zvítězila sociální demokracie a její předseda Vlastimil Tusar, který vykonával funkci zmocněnce ve Vídni, byl jmenován předsedou nové vlády.⁵⁵

První československá vláda se scházela velmi často s ohledem na nezbytnost úkolů souvisejících se vznikem samostatného státu. První schůze vlády proběhla ještě v den jejího zvolení 14. listopadu 1918 na Pražském hradě.⁵⁶ Následujícího dne 15. listopadu 1918 proběhla další schůze vlády v podvečerních hodinách;⁵⁷ další schůze pak 18. listopadu, 19.

⁵² Tato schůze vlády (26. schůze) trvala od 10 hod. – 20 hod. a prezident republiky se schůze vlády účastnil od 16 hod. Programem této schůze vlády byla „*Rozprava o direktivách pro československou delegaci na mírové konferenci v Paříži v otázkách budoucích hranic Československé republiky. Projednání různých variant.*“

⁵³ Po odjezdu Karla Kramáře do Paříže se schůze vlády již konají většinou v prezidiu ministerstva vnitra, s výjimkou několika málo schůzí, které se konaly v prostorách Poslanecké sněmovny.

⁵⁴ Materiály k československé vládě jsou uloženy v Národním archivu ve fondu Předsednictva ministerské rady (PMR) kartony 4029-4100. Protokoly schůzí Kramářovy vlády jsou uloženy ve čtyřech kartonech 4029-4033.

⁵⁵ Byla to jediná vláda v československých a českých dějinách, k jejímuž pádu vedl výsledek komunálních voleb. Viz Bulíř, J.: Politické strany v prvorepublikovém parlamentarismu. In Antoš, M.; Wintr, J. (eds.): *Parlamentarismus*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2008, s. 98-99.

⁵⁶ Schůze trvala od 16,30 hod. - 21,00 hod. a účastnil se jí předseda vlády a všech 14 ministrů. Na programu jednání vlády bylo řešení otázky postavení československého vojska na Slovensku; odpověď na nótu vlády hraběte Károlyiho týkající se Slovenska; ustanovení státního sekretáře v ministerstvu školství a národní osvěty; návrh na reorganizaci československého školství; návrh opatření v souvislosti s přejímáním státních úředníků a zřízenců; ustanovení zatímního zplnomocněnce Československé republiky v Záhřebu; průvoz Mackensenových vojsk územím Československa; zpráva ministra vnitra o vnitřní politické situaci a stavba dělnických domů ve Velké Praze. V podstatě šlo o úřednický program vlády

⁵⁷ Druhé schůze vlády se účastnil předseda vlády a 10 ministrů. Z nejdůležitějších bodů programu vlády bylo stanovení ministerských platů; systemizace míst státních sekretářů; hranice československého státu; příprava na

listopadu,⁵⁸ 20. listopadu, 22. listopadu,⁵⁹ 23. listopadu,⁶⁰ 25. listopadu (dvě schůze), 28. listopadu,⁶¹ 29. listopadu, 30. listopadu, 2. prosince 1918 atd. Zasedání vlády probíhala fakticky každodenně.⁶²

Na svém jednání dne 18. listopadu 1918 se vláda usnesla, že členové vlády nebudou označováni jako správci úřadů, ale standardně jako ministři, což jenom reflektovalo absurditu označení ministerstev jako úřadů v zákoně č. 2/1918 Sb. Na tomto zasedání vlády byla řešena také otázka platů, paušálů a ostatních náhrad ministrů.

Návrh jednacího řádu vlády byl projednán na 16. schůzi dne 7. prosince 1918; na tomto zasedání byl jmenován také přednosta presidiální kanceláře ministerské rady (vlády) a přednosta tiskové kanceláře při předsednictvu ministerské rady. Podle schváleného jednacího řádu vlády svolával schůzi vlády (ministerské rady) předseda vlády, v případě jeho nepřítomnosti ministr vnitra; pokud nebyl přítomen ani předseda vlády, ani ministr vnitra, pak bylo stanoveno, že schůzi vlády svolával ministr podle pořadí ministerstev uvedených v zákoně č. 2/1918 Sb., jímž se zřizují nejvyšší správní úřady ve státě československém,⁶³ tzn., že zastupování předsedy vlády bylo kombinací interního rozhodnutí vlády a zákonného pořadí. V žádném z dalších jednacích řádů vlády se obdobné pravidlo neobjevilo.⁶⁴

Vláda v rámci jednání také konala uzavřené schůze a o některých jejích debatách neexistuje záznam (např. na 27. schůzi konané dne 8. ledna 1919 probíhala diskuse týkající se atentátu na předsedu vlády Karla Kramáře, kde v zápise *stojí „další jednání bylo prohlášeno za důvěrné a konalo se bez zapisovatele“*).⁶⁵

mírovou konferenci; zavedení francouzské vojenské soustavy v Československu; řešení situace obsazeného území bývalého Rakouska-Uherska vojsky Dohody.

⁵⁸ Na zasedání byl schválen návrh na zavedení osmihodinové pracovní doby.

⁵⁹ Na zasedání byla projednána otázka zastupování prezidenta republiky předsedou vlády.

⁶⁰ Na tomto zasedání vlády bylo schváleno vládní nařízení o demobilizaci.

⁶¹ Pro ukázkou, jak silné jsou historické tradice i pro dnešní dobu, byl na tomto zasedání vlády projednán materiál o systemizaci míst a jmenování v ministerstvu spravedlnosti, přičemž ministr financí Rašín trval na připojení vyjádření presidia ministerstva financí k zápisu z jednání vlády.

⁶² Podle jednacího řádu vlády se schůze vlády měly konat nejméně jednou týdně, ale v případě naléhavosti se mohla vláda operativně. Viz jednací řád pro ministerskou radu schválený usnesením ministerské rady dne 7. prosince 1918, § 3.

⁶³ Jednací řád pro ministerskou radu schválený usnesením ministerské rady dne 7. prosince 1918, § 1.

⁶⁴ Pořadí tedy bylo předseda vlády; ministr vnitra; ministr zahraničí; ministr financí, ministr školství atd.

⁶⁵ Katalog a rejstříky k protokolům schůzí vlád z fondu předsednictva ministerské rady viz Machatková, R.; Malá, I (eds.). Praha: Státní ústřední archiv v Praze, 1974, s. 24.

2.2 Ústavní vymezení vlády podle Prozatímní ústavy

Prozatímní ústava v § 14 v původním znění vymezovala působnost vlády velmi strohým způsobem a bylo by možné říci, že velmi restriktivním způsobem stanovila, že vláda rozhoduje na společných schůzích o vládních předlohách určených pro Národní shromáždění; o všech věcech politické povahy a o jmenování úředníků, pokud jmenování je svěřeno prezidentovi republiky. Pouze ze sousloví „o všech věcech politické povahy“ by se dalo usuzovat, že bylo na rozhodnutí vlády, co považuje za politické rozhodnutí. Ze zápisů jednání první československé vlády lze dovodit, že vláda fakticky považovala za politické záležitosti i věci ryze provozního charakteru. Ustanovení § 14 Prozatímní ústavy stanovilo, že moc výkonná a nařizovací přísluší vládě, která má 17 členů, včetně předsedy vlády a tito jsou voleni Národním shromážděním. Na úvaze vlády potom bylo, koho zvolí jako náměstka předsedy vlády, který předsedu vlády bude zastupovat v době jeho nepřítomnosti. Novela Prozatímní ústavy přijatá zákonem v roce 1919 již stanovila,⁶⁶ že vláda rozhoduje ve sboru a je usnášeníschopná, pokud se jednání vlády účastní alespoň nadpoloviční většina členů vlády, nepočítaje v to předsedu vlády a jeho náměstka, tzn., že vláda byla usnášeníschopná, pokud bylo přítomno alespoň 10 ministrů.⁶⁷ Novelou Prozatímní ústavy bylo vypuštěno ustanovení týkající se počtu členů vlády, což souviselo s nově zakotvenou pravomocí prezidenta republiky jmenovat a odvolávat členy vlády a bylo pouze na prezidentovi republiky, jak se rozhodne.⁶⁸ Nově byla stanovena působnost vlády v § 17 Prozatímní ústavy demonstrativním výčtem, kdy do textu bylo doplněno slovo „zejména“.

O průběhu jednání vlády se vedl písemný protokol, který musel být schválen a podepsán všemi členy vlády. Pokud vznikly pochybnosti o výsledku jednání vlády, musela o takové pochybnosti rozhodnout vláda jako celek.⁶⁹ Předseda vlády měl při řízení schůze vlády výsadní postavení, neboť mohl na vlastní odpovědnost vyřadit z programu schůze vlády předložený materiál.⁷⁰ Ministři museli materiály pro schůzi vlády předkládat písemně nejméně 48 hodin před zasedáním vlády, v naléhavých případech nejméně 24 hodin před zasedáním vlády.⁷¹ Materiály s rozpočtovými dopady musely být vždy zaslány ministři

⁶⁶ Novela č. 271/1919 Sb.

⁶⁷ Viz jednací řád pro ministerskou radu schválený usnesením ministerské rady dne 7. prosince 1918, § 4.

⁶⁸ Op cit. sub 51, s. 875-876.

⁶⁹ Jednací řád pro ministerskou radu schválený usnesením ministerské rady dne 7. prosince 1918, § 6.

⁷⁰ Jednací řád pro ministerskou radu schválený usnesením ministerské rady dne 7. prosince 1918, § 8

⁷¹ Jednací řád pro ministerskou radu schválený usnesením ministerské rady dne 7. prosince 1918, § 9.

financí nejméně 48 hodin před jednáním vlády.⁷² Přímo na program jednání vlády nebylo možné předložit materiál s rozpočtovými dopady, pokud s tím výslovně nesouhlasil ministr financí.⁷³ Zásady pro jednání vlády byly stanoveny racionálně, ale s velkou pravděpodobností se v praxi příliš nedodržovaly, protože již 22. února 1919 rozeslalo presidium ministerské rady dopis všem ministrům, aby návrhy zákonů rozesílaly ostatním ministrům, aby je měli k dispozici pro jednání vlády i ostatní ministři.⁷⁴

2.3 Vztah vlády a Národního shromáždění

V původním textu Prozatímní ústavy bylo stanoveno, že vládu volí Národní shromáždění a předseda vlády a členové vlády museli slíbit před Národním shromážděním na svou čest a svědomí, že budou své povinnosti vykonávat svědomitě a nestranně a že budou zachovávat zákony. Národní shromáždění volilo vládu jako celek povstáním v poslaneckých lavicích (jednomyslná volba), slib skládali členové vlády jednotlivě.

Vláda byla odpovědná Národnímu shromáždění, které ji mohlo odvolat vyslovením nedůvěry relativní většinou hlasů při kvoru nejméně poloviny všech poslanců. Návrh na vyslovení nedůvěry mohl být projednán, pokud jej podala nejméně čtvrtina všech poslanců. Hlasování o vyslovení nedůvěry mělo předcházet projednání této žádosti ve výboru Národního shromáždění.

Poté, co byla vláda zvolena, tak v souladu s původním zněním § 18 Prozatímní ústavy rozhodla, který člen vlády bude řídit konkrétní ministerstvo, popř. jiné ústřední úřady nejvyšší státní správy. Po novele Prozatímní ústavy v roce 1919 to byl již prezident republiky, který rozhodl na základě návrhu předsedy vlády, který člen vlády bude řídit konkrétní ministerstvo nebo jiný úřad nejvyšší státní správy a bude odpovědný za jeho chod.⁷⁵

V původním textu Prozatímní ústavy neměla vláda možnost podat návrh na vyslovení nedůvěry a veškerá iniciativa příslušela Národnímu shromáždění. Po novele Prozatímní ústavy již podle § 16 mohla vláda podat Národnímu shromáždění návrh na vyslovení nedůvěry a návrh nemusel být projednán výborem, na rozdíl od návrhu na vyslovení nedůvěry, který vzešel z Národního shromáždění.

⁷² Jednací řád pro ministerskou radu schválený usnesením ministerské rady dne 7. prosince 1918, § 10.

⁷³ Jednací řád pro ministerskou radu schválený usnesením ministerské rady dne 7. prosince 1918, § 11.

⁷⁴ Viz dopis presidia ministerské rady č. j. 3181 ze dne 22. února 1919; Národní archiv fond PMR č.j. 12332-19, karton 1589.

⁷⁵ Op cit. sub 51, s. 875.

Prozatímní ústavu schválil na svém posledním zasedání dne 13. listopadu 1918 Národní výbor a vyhlášena byla dne 14. listopadu 1918, kdy se dosavadní Národní výbor přeměnil v Národní shromáždění rozšířením na 256 členů podle výsledku voleb do Říšské rady z roku 1911.⁷⁶

2.4 Vztah vlády a prezidenta republiky

Zásadním rysem Prozatímní ústavy bylo omezení pravomocí prezidenta republiky.⁷⁷ Dokonce by bylo možné hovořit o pokusu ústavodárce vydat se cestou švýcarského modelu oslabeného a v ústavním systému marginálního postavení hlavy státu. Podle původního textu Prozatímní ústavy neměl prezident republiky žádný vliv na Národní shromáždění, neboť nemohl Národní shromáždění svolávat, ani odkládat jeho zasedání ani rozpouštět.⁷⁸ Jediné oprávnění, které mu Prozatímní ústava v původním znění přiznávala, bylo právo vrátit do osmi dnů zákon přijatý Národním shromážděním k novému projednání; nicméně pokud Národní shromáždění setrvalo na svém návrhu zákona, musel být zákon vyhlášen.

Prezident republiky měl k původnímu textu Prozatímní ústavy značné připomínky a s postavením hlavy státu nesouhlasil.⁷⁹ Do značné míry i na jeho nátlak, poté co se vrátil do republiky, byla přijata novela Prozatímní ústavy, která postavení prezidenta republiky značně posílila.⁸⁰ Podle novely Prozatímní ústavy mohl prezident republiky vrátit Národnímu shromáždění do 14 dnů návrh zákona ode dne, kdy mu byl postoupen Národním shromážděním; prezidentovo suspenzivní veto mohlo být přehlasováno, pokud pro původní návrh zákona hlasovala nadpoloviční většina poslanců při kvoru nadpoloviční většiny všech poslanců.⁸¹ Hoetzel dokonce považoval novelu Prozatímní ústavy za nedostatečnou a podle jeho názoru měla být v Československu přijata ústavní úprava USA, podle které

⁷⁶ V rozšířeném Národním shromáždění byl malý počet slovenských poslanců, proto první novelou Prozatímní ústavy zákonem č. 138/1919 ze dne 11. března 1919, kterým se mění § 1 zákona ze dne 11. listopadu 1918 číslo 37 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě došlo k rozšíření poslanců Národního shromáždění o 14 slovenských poslanců na celkový počet 270 poslanců.

⁷⁷ Instituce prezidenta republiky nebyla v původním návrhu Prozatímní ústavy upravena a byla do textu doplněna těsně před projednáním návrhu v plénu Národního výboru - viz op cit. sub 51, s. 869.

⁷⁸ Op cit sub 51, s. 873.

⁷⁹ Houser, J.: Parlament na začátku předmnichovské republiky a v letech třicátých. Právník 1980, s. 836.

⁸⁰ Vyhnanek, L.: Alois Rašín a ti druzí. Právníci při vzniku československého státu. Právník č. 10 (2018), s. 824.

⁸¹ Podstatná podmínka souhlasu nadpoloviční většiny z nadpoloviční většiny ze všech přítomných poslanců se odráží i ve stávající úpravě přehlasování suspenzivního veta prezidenta republiky podle Ústavy ČR, kdy se vyžaduje nadpoloviční většina všech poslanců. Tento příklad je dokladem silné tradice postavení prezidenta republiky vůči vládě i parlamentu v našich ústavních dějinách.

k přehlasování veta prezidenta je nutná dvoutřetinová většina poslanců, aby mohl být zákon vyhlášen.⁸²

Podle novely Prozatímní ústavy mohl podat prezident republiky Národnímu shromáždění zprávu o stavu republiky.⁸³ Prezident republiky ani nadále neměl zákonodárnou iniciativu a také nebyl označen za hlavu moci výkonné, jak pro to plédovali někteří poslanci v Národním shromáždění; naopak byly prezidentovi republiky přiznány některé pravomoci (§ 10), ale představitelem moci vládní a výkonné zůstala vláda. Paradoxem tehdejší doby byla snaha se odpoutat od dědictví Rakouska-Uherska a jeho ústavního postavení hlavy státu – císaře, aby na druhé straně byla kritizována Prozatímní ústava jako nedostatečně velkorysá vůči hlavě státu.⁸⁴

Nejvýraznější změnou novely Prozatímní ústavy ovšem byla pravomoc prezidenta republiky jmenovat a odvolávat členy vlády. Ačkoliv prezident republiky nebyl hlavou výkonné moci, měl na její formování jedinečný vliv, a byl při výkonu této pravomoci nezávislý na jiných ústavních orgánech.⁸⁵ Vlivu prezidenta republiky na vládu odpovídala i další změna, kdy se mohl účastnit nebo předsedat schůzím vlády, a vyžádat si od jednotlivých členů vlády písemnou zprávu o každé věci, která náležela do jejich gesce.

Dualita výkonné moci,⁸⁶ která byla rámcovým způsobem promítnuta již do Prozatímní ústavy její novelou v roce 1919, kdy byly v § 10 Prozatímní ústavy vymezeny některé pravomoci prezidenta republiky, se stala základem pro vymezení výkonné moci v Ústavní listině 1920, kdy podle § 64 odst. 1 Ústavní listiny 1920 měl prezident republiky vymezenou množinu

⁸² Hoetzel, J.: Prezident republiky. Věstník Ministerstva vnitra č. 7 (1919), s. 141, který považoval za skutečnost oslabující prezidenta republiky, že na přehlasování suspenzivního veta postačuje stejná většina jako pro přijetí zákona.

⁸³ Ibid, s. 141, kde Hoetzel kritizuje, že se nejedná o žádnou pravomoc, protože tento institut ani v nejmenším nesleduje institut poselství amerického prezidenta.

⁸⁴ Ibid, s. 142, k tomu uvádí: „*Dějí se arcí pokusy zachrániti pro prezidenta všechny pravomoci, které v Rakousko-Uhersku příslušely císařovi, pokud jsou srovnatelný s republikánskou formou našeho státu a s výslovnými předpisy ústavy. Nechceme se zde zabývatí zevrubněji touto otázkou, jsouce přesvědčeni, že je jen v zájmu republiky, když nynější prezident je právně vypravován co nejsilněji a jest jen vítati, že některé pozdější zákony ubíraly se touto cestou, která e bezpečnější než sebe lépe miněný výklad ústavy samé. Myslím, že by prezident měl býti výslovně prohlášen za nositele moci vládní a výkonné, již by vykonával 'vládou. Nynější rozpoltění nositelství výkonné moci nedá se s dostatek odůvodniti.*“

⁸⁵ I toto je jeden z mnoha znaků postavení prezidenta republiky vůči vládě, který zůstal v současné Ústavě ČR zachován. Je jenom a pouze na úvaze prezidenta republiky, koho jmenuje předsedou vlády bez ohledu na možnost získat důvěru v Poslanecké sněmovně (viz Rusnokova vláda jmenovaná prezidentem republiky dne 10. Července 2013). O Rusnokově vládě proto můžeme hovořit jako o prezidentské vládě; blíže viz Brunclík, M.; Kubát, M.: Kdo vládne Česku? Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry. Brno: Barrister&Principal, 2017.

⁸⁶ Dualita výkonné moci se obejevila již v Rakousku po vyrovnání a přijetí prosincové ústavy 1867 a lze usuzovat, že model duální výkonné moci mohl být v hlavách tehdejších právníků jako předobraz pro ústavní úpravu v Československu, byť v republikánských poměrech. Viz Klíma, K.: Prosincová ústava v komparativním kontextu vývoje ústavnosti v Evropě. Právník č. 10 (2018), s. 1067-1068.

pravomocí jako orgán výkonné moci⁸⁷ a rovněž bylo stanoveno v § 64 odst. 2, že „*Veškerá moc vládní a výkonná, pokud ústavní listinou nebo zákony Československé republiky vydanými po 15. listopadu 1918 není a nebude výslovně vyhrazena prezidentovi republiky, přísluší vládě.*“ Toto ustanovení znamenalo, že zásadní působnost orgánu výkonné moci je omezena buď přímo Ústavní listinou 1920, nebo obyčejnými zákony, které byly vydány po 15. listopadu 1918⁸⁸ a které vymezily další pravomoci prezidenta republiky. Podle platných zákonů příslušely prezidentovi republiky následující pravomoci: jmenování profesorů vysokých škol;⁸⁹ jmenování předsedy Nejvyššího kontrolního úřadu na návrh vlády;⁹⁰ přijímání přísahy vojáků československé armády;⁹¹ jmenování předsedy Státního úřadu pozemkového na návrh vlády, včetně jeho dvou náměstků;⁹² jmenování předsedy, náměstků a členů Patentního úřadu;⁹³ jmenování úředníků kanceláře prezidenta republiky;⁹⁴ právo udělovat milost;⁹⁵ pravomoc potvrdit na návrh vlády volbu primátora hlavního města Prahy.⁹⁶ Další pravomoci prezidenta republiky jsou přehledně uvedeny v dobové literatuře.⁹⁷

Vedle zákonných pravomocí měl prezident republiky i pravomoci stanovené Ústavní listinou 1920. Prezident republiky měl podle uvozovacího zákona k Ústavní listině 1920 pravomoc jmenovat předsedu Ústavního soudu a dva jeho členy; podle Ústavní listiny 1920 prezident republiky jmenoval na návrh vlády guvernéra Podkarpatské Rusi a prezidentův souhlas byl nezbytný u neodkladných opatření Stálého výboru Národního shromáždění, které by jinak vyžadovaly formu zákona; ostatní pravomoci podle Ústavní listiny 1920 již měly vztah k vládě a o nich bude pojednáno dále podrobněji. Pravomoci prezidenta republiky založené Ústavní listinou 1920 byly stanoveny taxativně.

⁸⁷ I přes tyto změny, ale T. G. Masaryk nebyl spokojen s postavením prezidenta republiky v ústavním systému; viz Hain, R.: *Teorie státu a státní právo v myšlení T. G. Masaryka*. Praha: Karolinum, 2006, s. 148-149.

⁸⁸ Dne 15. listopadu 1918 totiž začalo Národní shromáždění vykonávat zákonodárnou moc a přijímat první zákony.

⁸⁹ § 1 zákona č. 79/1919 Sb.

⁹⁰ § 2 zákona č. 175/1919 Sb.

⁹¹ zákon č. 169/1919 Sb.

⁹² § 15 zákona č. 215/1919 Sb.

⁹³ Zákon č. 305/1919 Sb.

⁹⁴ Zákon č. 654/1919 Sb., ve kterém bylo jmenování úředníků kanceláře prezidenta republiky výslovně označeno jako kontrasignované rozhodnutí.

⁹⁵ Prezident republiky mohl udělovat milost na základě žádostí, které mu byly doporučeny nižšími soudy nebo ministerstvem spravedlnosti

⁹⁶ § 2 zákona č. 116/1920 Sb.

⁹⁷ Kalousek, V. O právech prezidenta republiky Československé, jež nejsou výslovně uvedena v ústavní listině. *Věstník Ministerstva vnitra 1927*, s. 1-4, 41-47.

Právo předsedat schůzím vlády bylo doplněno do novely Prozatímní listiny ústavním výborem.⁹⁸ „Nově přijata byla podle návrhu dra Meissnera a soudruhů ustanovení §u 10a a 10b, která ústavní výbor ještě doplnil ustanovením, že prezident republiky má právo býti přítomen a předsedati schůzím vlády. Z §u 10. lit. b) jest patrno, že styk presidenta republiky s Národním shromážděním bude možný a to nejen písemný, nýbrž i osobní. Rozumí se, že veškeré písemné zprávy a výzvy presidentovy Národnímu shromáždění potřebují dle §u 10. spolupodpisu odpovědného člena vlády.“⁹⁹

V praxi se prezident republiky účastnil schůzí vlády, které měly na programu zásadní body z hlediska existence republiky (např. příprava na mírovou konferenci do Paříže; problematika vymezení státních hranic).

Při projednávání novely Prozatímní ústavy se řešila také otázka pravomoci jmenování a odvolání vlády a jejích členů, kdy v ústavním výboru proběhla k § 11 novely Prozatímní ústavy následující debata: „Podstatnou změnu provedl ústavní výbor v §u 14. Podle návrhu vládního přijal zásadu, že předsedu a členy vlády jmenuje a propouští prezident republiky. V ústavním výboru bylo několik opravných návrhů. Dr. Franke navrhl, aby prezident republiky měl právo jmenovati ministry, vyslechnuv názor jednotlivých parlamentních klubů Národního shromáždění. Dr. Slávik jménem Slovenského klubu navrhl dodatek: "Národní shromáždění má právo veta ohledně jednotlivých osob". Dr. Meissner jménem soc. dem. klubu navrhl, aby bylo ponecháno Národnímu shromáždění právo voliti vládu; neučiní-li tak Národní shromáždění do 14 dnů po oznámené resignaci, přechází právo to na presidenta republiky. Ústavní výbor většinou hlasů rozhodl se pro návrh vládní, který přiznává presidentovi republiky, aby ministry jak jmenoval, tak i odvolával. K návrhu profesora Horáčka škrtnuto bylo usnesení §u 14, kterým byl určen počet členů vlády v ústavě (17) a ponecháno tím presidentu republiky, aby počet členů vlády sám určil.“¹⁰⁰

⁹⁸ Viz zasedání Národního shromáždění československého r. 1919. Tisk 704 – návrh členů Národního shromáždění Dra Meissnera, Bechyně, Ecksteinové, Johanise a soudr. na změnu zákona ze dne 13. listopadu 1918 č. 37 o prozatímní ústavě, který v odůvodnění konstatoval: „Ustanovení §u 10 a a 10 b byla vzata z ústavy americké. Jimi má býti upraven poměr mezi presidentem a vládou a pak mezi presidentem a Národním shromážděním. Prozatímní ústava neupravuje dosti přesně vztahů mezi presidentem a vládou. Ježto presidentu dává se v §u 10. část moci výkonné, jest samozřejmé, že musí míti možnost, informovati se o všech vládních věcech a že k tomu konci může žádati od vlády nebo jejích členů zprávy o každé věci.

Naprosto nejasný byl poměr presidentův k Národnímu shromáždění, což zejména vyniklo, když prezident po svém příjezdu učinil poselství. Nebylo předneseno Národnímu shromáždění, aniž jemu adresováno. §em 10 b má tu býti vyslovena jednak povinnost presidentova, aby ve věcech, které náležejí do jeho působnosti, podával Národnímu shromáždění zprávy, mimo to přiznává se mu právo iniciativy, ovšem v omezeném rozsahu.“

⁹⁹ Tisk 856. Zpráva ústavního výboru o návrhu Dr. Meissnera, Bechyně, Ecksteinové, Johanise a soudruhů, číslo tisku 704, a vládnímu návrhu - tisk č. 810, kterými se mění zákon o prozatímní ústavě.

¹⁰⁰ Viz stenozáznam dostupný v repozitáři Národního shromáždění na stránkách Poslanecké sněmovny.

Nakonec prezidentovi republiky bylo přiznáno právo jmenovat a odvolávat vládu a její členy a návrh poslance Meissnera nebyl přijat. Taxativně stanovený počet členů vlády byl z Prozatímní ústavy vyškrtnut. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu novely Prozatímní ústavy uváděla pro zakotvení pravomoci prezidenta republiky jmenovat a odvolávat vládu následující: „*Prozatímní ústava neřeší mnohých otázek, z nichž některé naléhají na bezodkladnou úpravu. Mezi ně patří otázka, je-li vhodné i nadále ponechat Národnímu shromáždění právo voliti ze svého středu členy vlády, či nemělo-li by se právo to přenést na hlavu státu presidenta republiky a současně řešiti některé otázky další s tím souvisící. Vláda má za to, že by president republiky měl povolán býti k tomu, aby jmenoval členy vlády, a dovoluje si předložiti připojenou osnovu zákona. O otázkách, které se tu vyskytují, bylo ve státech s delšími tradicemi republikánskými mnoho uvažováno, jak v teorii, tak v praxi. Jde tu o dvě principiální otázky: jaké má býti postavení presidenta republiky k parlamentu a jaké má býti postavení téhož presidenta k vládě, t. j. ministrům.*

Vládní návrh vychází z názoru, že z důvodů ryze věcných president naší republiky by měl býti vypraven nositelstvím moci výkonné a vládní asi po vzoru francouzském a že by z toho důvodu měl býti pověřen podstatným důsledkem tohoto nositelství tj. pravomoci jmenovati členy vlády, kteří by za své zodpovědnosti vedli vládní záležitosti.

Na srovnání cizích poměrů odkazuje se na ústavu francouzskou, dle níž jest otázka jmenování ministrů upravena takto: (srov. León Duguit, Droit constitutionnel). Ministry jmenuje president republiky. Žádné ustanovení mu výslovně tohoto práva nepropůjčuje. Ježto však dle článku 3., § 3., ústavního zákona z 25. února 1875, jmenuje veškeré úředníky občanské a vojenské, má tím také právo jmenovati také ministry. A ježto má právo je jmenovati, má také právo je odvolávati. Právo toto nebylo nikdy popíráno; ústava z r. 1848 a zákon z 31. srpna 1871, je propůjčovaly presidentovi výslovně. Avšak toto právo jmenovati a odvolávati ministry jest skutečnými poměry značně zúženo. Ve skutečnosti president může vyvoliti pouze ministry, kteří jsou ochotni prováděti politiku schvalovanou oběma sněmovnami. Po právu může sice zvoliti si ministry, kteří nemají většiny ve sněmovně poslanecké, jsou však schvalováni senátem; musí tu však rozpustiti sněmovnu poslaneckou, a jestliže voličstvo vyše tutéž většinu, nezbyvá mu, než vybrati ministerstvo z majority. Naopak, jestliže president odvolá ministry, za nimiž stojí sněmovna, musí ji také rozpustiti. Posléze jest jeho právo, odvolávati ministry podstatně omezeno nutností kontrasignace, která platí také pro dekret odvolávací.

Ve skutečnosti odvolání ministrů je neobyčejně řídké; častější je, že hlava státu nebo ministerský předseda je požádá, aby podali demisi. Ministři podávají svou demisi ministerskému předsedovi, tento dává svou demisi prezidentovi republiky a předkládá mu demise svých kolegů. Podati demisi sněmovně jest nesprávné. Právo presidentovo jmenovati ministry bývalo kritisováno. Vyskytl se hlas, že jest to zbytečná fikce a že ve skutečnosti hlava státu musí voliti ministry z majority sněmoven a zvláště většiny sněmovny poslanecké, že by tudíž bylo jednodušší, propůjčiti sněmovnám, jmenovitě sněmovně poslanecké, jmenování ministrů anebo aspoň výběr ministerského předsedy. Oproti tomu nutno hájiti názor, že jest nezbytně nutno právo jmenovati ministry vyhraditi presidentovi republiky. Je to jediný prostředek, jak zabezpečiti rovnováhu moci, což jest podstatnou podmínkou každé svobodné vlády.

Svěřiti sněmovnám jmenování ministrů znamenalo by učiniti z ministrů pouhé zmocněnce parlamentu, tj. zavést všemohoucnost tohoto. Výběr ministerského předsedy, třebaže jest obmezen na majoritu sněmovní, je důležitou prerogativou hlavy státu, prerogativou, která tvoří protiváhu moci parlamentní. Je tedy srovnatelné s podstatou republiky když se navrhuje, aby president republiky jmenoval ministry. Zásadu režimu parlamentního zachovává vládní návrh novým zněním § 16. dle něhož vláda musí odstoupiti, octne-li se v zřejmém rozporu s většinou sněmovní. Ostatní ustanovení novely nepotřebují vysvětlivek.¹⁰¹

Prozatímní ústava v původním znění § 10 stanovila, že úkony moci vládní, které vykonává prezident republiky, musí být podepsány také příslušným členem vlády. Teprve novela Prozatímní ústavy z roku 1919 stanovila, že každý úkon moci vládní prezidenta republiky vyžaduje ke své platnosti kontrasignaci příslušným členem vlády. Teprve novelou Prozatímní listiny tak byla kontrasignace vymezena jako nezbytná podmínka pro platnost úkonů prezidenta republiky, ale nebylo dosud v Prozatímní ústavě stanoveno, že by vláda odpovídala za prezidentovy akty kolektivně jako orgán. Nicméně ani to nezbavovalo vládu politické odpovědnosti vůči Národnímu shromáždění, které jí mohlo vyslovit nedůvěru.

2.5 Vládní nařízení a exekutivní normotvorba

Podle § 19 Prozatímní ústavy, což bylo jediné ustanovení Prozatímní ústavy reflektující nařizovací moc vlády zakotvenou v § 14 Prozatímní ústavy, vládní nařízení podepisoval

¹⁰¹ Viz text důvodové zprávy k vládnímu návrhu novely Prozatímní ústavy dostupný v repozitáři Národního shromáždění na stránkách Poslanecké sněmovny.

předseda vlády (ministerský předseda) a nejméně 9 členů vlády, což byla nadpoloviční většina ze 17 členů vlády. Praxe ovšem byla taková, že byla uveřejněna ve Sbírce zákonů a nařízení také nařízení podepsaná pouze jediným ministrem, což bylo v rozporu s § 19 Prozatímní ústavy.

Tehdejší doktrína a praxe vycházely z předpokladu, že tvůrcem právního řádu je zákonodárny sbor (Národní shromáždění) a nařizovací moc vlády se projevuje v sekundární normotvorbě. V souladu s recipovaným základním zákonem o moci vládní a výkonné z 21. prosince 1867, čís. 145 ř. z., který v článku XI stanovil zásadu, že státní úřady (vláda) mohou vydávat nařízení jen na základě zákona a v jeho mezích, a že tedy v tomto smyslu jsou vládní nařízení pouze prováděcími nařízeními a musí se opírat o zákonné zmocnění, byl prolomen.

Prozatímní ústava nestanovila a ani to nebylo možné analogicky vyvozovat, že by rozsah nařizovacího práva vlády měl být větší než v období Rakouska-Uherska, protože by se to přičilo zásadám republikánského zřízení.¹⁰² Praxe, kdy vládní nařízení podepisoval pouze jeden ministr, byla v rozporu s normativním textem Prozatímní ústavy, nicméně skutečnost chybějících podpisů pod vládním nařízením neměla vliv na jeho platnost. Smyslem § 19 Prozatímní ústavy byla obrana proti zneužívání nařizovacího práva vládou, zejména pokud by nařizovací moc byla dána do rukou jediného nebo jen několika ministrů. Prozatímní ústava neměla touto podmínkou znemožnit přijímání vládních nařízení, ale stanovit, že není možné, aby vládní nařízení spolupodepsal pouze jeden člen vlády, který byl za jeho provádění odpovědný, obdobně jako tomu bylo u prováděcích nařízení, která měla resortní charakter (dnešními slovy řečeno vyhlášky).

Prozatímní ústava nedělala rozdíl mezi vládními nařízeními podle § 19 Prozatímní ústavy a prováděcími nařízeními jednotlivých ministrů. Smyslem spolupodpisu devíti členů vlády tedy byla kontrola před případným zneužitím pravomoci, zejména zda vládní nařízení bez ohledu na obsah nevybočilo z mezí zákona.¹⁰³ Byla to svého druhu kontrola vlády sebe samou, jednotliví členové se kontrolovali navzájem. Vzhledem k absenci ústavní kontroly právních

¹⁰² Za platnosti Prozatímní ústavy byla vláda oprávněna vydávat nařízení omezující vlastnické právo. Podle § 14 zákona č. 64/1918 Sb. byla vláda oprávněna přenést tuto pravomoc i jednotlivého člena vlády. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 1937, Bohuslav A 12.781.

¹⁰³ Judikatura Nejvyššího správního soudu byla v tomto ohledu velmi benevolentní, když přiznávala, že nařízení nemusí být podepsáno ministrem, kterého se týká, protože nebyl pověřen jeho provedením. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 2002/23. Nejvyšší správní soud byl velkorysý i k rozsahu materie, která může být upravena v nařízeních viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 1123/22, kde konstatoval, že ministr pro Slovensko může podle zákona č. 64/1918 Sb. vydávat nařízení pouhým podpisem i v oblastech, kde je zákonem vymezená působnost jiného ministra; v tomto případě se jednalo o regulaci tabákového monopolu na Slovensku, který jednostranně změnil svým nařízením Vavro Šrobár jako ministr pro správu Slovenska, nikoliv ministr financí.

předpisů a chaotičnosti doby to bylo prozíravé opatření, které se ovšem v praxi nedodržovalo. Vzhledem k frekvenci zasedání Kramářovy vlády, které se konalo několikrát týdně, nelze s jistotou říct, že by v tom nebyl zlý úmysl, nebo alespoň hrubá nedbalost, protože vládní nařízení mohli členové vlády podepisovat kolektivně na zasedání vlády, aniž by hrozilo nebezpečí z prodlení.

3 Vláda v Ústavní listině 1920

3.1 Vláda a prezident republiky: dualita výkonné moci

Konstrukce Ústavní listiny 1920 vycházela z francouzského modelu uspořádání výkonné moci, o kterou se dělili prezident republiky a vlády.¹⁰⁴ Neodvažuji se tvrdit, že prezident republiky byl hlavou výkonné moci, protože ani Ústavní listina 1920 takové postavení prezidentovi republiky nepřiznávala.¹⁰⁵ Nicméně nelze popřít, že výkonná moc byla konstruována duálně, tj. veškerá moc vládní a výkonná, která Ústavní listinou 1920 nebo jinými zákony nebyla svěřena výslovně prezidentu republiky, příslušela vládě.¹⁰⁶ Pregnantně to bylo vyjádřeno v § 64 odst. 2 Ústavní listiny 1920;¹⁰⁷ toto ustanovení bylo v podstatě kompetenčním ustanovením pro případ kompetenčního konfliktu mezi prezidentem republiky a vládou. Prezident a vláda byli společně nejvyššími orgány moci výkonné. Dualistické pojetí výkonné moci bylo považováno za znak republikánského státního zřízení.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Ke vzniku Ústavní listiny 1920 viz vzpomínka Hoetzel, J.: Ku vzniku ústavní listiny. Právník (1928), s. 558-563. Původní návrh ústavy vypracoval Jiří Hoetzel jako odborový přednosta ministerstva vnitra a následně jej projednával ministr vnitra Švehla se zástupci ostatních politických stran. Návrh Ústavní listiny 1920 nebyl vládním návrhem zákona, ale vycházelo se z předlohy, kterou si osvojil ústavní výbor a vzal ji za základ dalšího projednávání. Hoetzel například důrazně odmítal vázanost kandidátních listin a jako přednosta legislativní sekce ministerstva vnitra odmítl podepsat návrh volebního řádu do Poslanecké sněmovny vypracovaný na ministerstvu vnitra – viz Hoetzel, J.: Ku vzniku ústavní listiny. Právník (1928), s. 561.

¹⁰⁵ Opačně Vavřínek, F.: Základy ústavního práva. Všehrad, 7. vydání, 1933, s. 194.

¹⁰⁶ Sobota, E.; Vorel, J.; Křovák, R.; Schenk, A.: Československý prezident republiky. Praha: Orbis, 1934, s. 84 (dále jen Sobota, E.; Vorel, J.; Křovák, R.; Schenk, A.: Praha: Orbis, 1934).

¹⁰⁷ Citace § 64 odst. 2 Ústavní listiny 1920: „Veškerá moc vládní a výkonná, pokud ústavní listinou nebo zákony Československé republiky vydanými po 15. listopadu 1918 není a nebude výslovně vyhrazena prezidentovi republiky, přísluší vládě“

¹⁰⁸ Velmi stručná a výstižná je charakteristika V. Pěchoty: „Ústava svěřovala výkonnou moc prezidentovi a vládě. Mezi oběma vytvářela nesnadnou rovnováhu. Prezidentovy moci byly omezeny na ty, jež výslovně pro něj určovala Ústava; vedle jmenování a odvolávání vlády, svolávání a rozpouštění Národního shromáždění, jakož i možnost využití odkladného veta ve vztahu k zákonům přijatým zákonodárným sborem, měl skutečnou moc jen na poli zahraniční politiky a obrany a jmenoval vysoké úředníky soudnictví a státní správy. Všechny ostatní výkonné pravomoci byly v rukách vlády. Ústava zakotvila zásadu kolektivní odpovědnosti vlády Národnímu shromáždění, včetně odpovědnosti za všechny oficiální akty prezidenta.“ Viz Pěchota, V.: Československé ústavní dějiny. Právník č. 4 (1991), s. 275.

U těch pravomocí, které přešly v důsledku recepce rakousko-uherského právního řádu na hlavu státu, ale nebyly nikdy v československém právním řádu výslovně svěřeny prezidentovi republiky, se vycházelo z § 64 Ústavní listiny 1920, že příslušely vládě. V praxi se jednalo o některé výsadní pravomoci svěřené císařovi jako panovníkovi.

Vztah prezidenta republiky a vlády byl předmětem diskuse v Národním shromáždění, neboť původní text § 64 Ústavní listiny 1920 zněl takto „*President republiky je představitelem moci vládní a výkonné, kterou s výjimkami níže stanovenými provádí odpovědnou vládu a úřady jí podřízené.*“ Pokud by bylo přijato toto vymezení výkonné moci, pak by bylo možné konstatovat, že Československá republika by byla prezidentskou formou vlády, kde by vláda vykonávala pouze omezené pravomoci a její rolí by v podstatě bylo převzetí odpovědnosti za rozhodnutí a akty prezidenta republiky. K původnímu znění § 64 Ústavní listiny 1920 důvodová zpráva konstatovala toto: „*§ 64 návrhu provedl v souhlasu s ústavou provisorní rozdělení moci vládní a výkonné mezi presidenta a vládu. Jednotnost moci vládní a výkonné pokusil se návrh zachrániti formulací, že president jako hlava státu je sice představitelem (subjektem, nositelem) moci vládní a výkonné, že však za přímý výkon této moci přísluší (arci za odpovědnosti vlády) jen v případech uvedených taxativně. Veškerou ostatní moc vládní a výkonnou provádí vláda, takže této vládě přísluší plnost moci vládní a výkonné, kdežto přímý výkon této moci presidentem je výjimkou. K zamezení všech nedorozumění zdůrazňuje se, že slovo „vláda“ má podle ústavní listiny specifický význam, znamenajíc sbor ministrů s předsedou vlády v čele. Nelze tedy u nás tvrditi podle cizích vzorů, že vláda znamená řečený sbor ministrů a presidenta.*“¹⁰⁹

Ustanovení o prezidentovi republiky jako představiteli výkonné moci bylo při projednávání v Národním shromáždění vyškrtáno, což v podstatě začalo tradici duality výkonné moci v našem ústavním systému, která přetrvává do dnešní doby a do značné míry se stala tradičním prvkem ústavního systému v československých a českých ústavních dějinách.¹¹⁰ Ustanovení o prezidentovi republiky jako představiteli výkonné a vládní moci je ovšem třeba chápat právě v kontextu dělení výkonné moci na moc vládní a moc výkonnou. Doktrína tehdy důrazně odlišovala obě sféry výkonné moci a vycházela z předpokladu, že v osobě prezidenta

¹⁰⁹ Citace převzata z Sobota, E.; Vorel, J.; Křovák, R.; Schenk, A.: Praha: Orbis, 1934, s. 86-87.

¹¹⁰ Ani v komunistickém období nebyla funkce prezidenta republiky zrušena, ačkoliv neodpovídala marxisticko-leninské představě o jednotě moci. Mnohdy se složitě hledala obhajoba, proč vlastně socialistické ústavy funkci hlavy státu nezrušily. Jan Bárta trefně uvádí, že „*instituce individuálního prezidenta zde představuje národní zvláštnost, která je plně odůvodněna spojením této instituce s čs. státní samostatností a s kontinuitou čs. státu v době nesvobody.*“ Bárta, J.: K vývoji státní správy a jejímu postavení ve státním mechanismu. Právník č. 1 (1986), s. 8.

republiky bude zaštitěna jak moc vládní, tak i moc výkonná, ale vykonávat moc vládní nebo výkonnou bude moci prezident republiky pouze u taxativně stanovených pravomocí daných Ústavní listinou 1920 nebo jinými zákony.¹¹¹

Dualita vedení výkonné moci se promítla do Ústavní listiny 1920 skutečností, že všechny úkony prezidenta republiky vyžadovaly ke své platnosti spolupodpis příslušného ministra, kterým se zaručovalo, že aspoň jeden člen vlády může být volán k ústavní odpovědnosti.¹¹² Obsazení funkce ministrů jako personálního substrátu vlády bylo obligatorní záležitostí, vláda by nemohla fungovat bez ministrů jako nejvyšších představitelů státní správy. Prvorepubliková doktrína byla jednotná v názoru, že nejvyšším orgánem výkonné moci je proto vláda, která přebírá odpovědnost za všechny akty výkonné a vládní moci ať již na základě vlastního jednání a rozhodování, nebo prostřednictvím kontrasignace aktů prezidenta republiky. Výjimkou v tomto ohledu je pouze F. Vavřínek, který považoval za hlavu výkonné moci prezidenta republiky.¹¹³

Ve výkonu některých pravomocí byl prezident republiky limitován skutečností, že je mohl vykonávat pouze na základě návrhu, který mu předložila vláda. Jednalo se zejména o jmenování představitelů státních úřadů a všechna rozhodnutí prezidenta republiky podléhala podle § 68 Ústavní listiny 1920 kontrasignaci. Odpovědnost vlády za výkon pravomocí neodpovědné hlavy státu byl v dané době obecným ústavněprávním institutem, který byl spojen s počátky moderního parlamentarismu. Ministerská odpovědnost byla rozvíjena v ústavách 19. století zcela standardně a zdrojem byla zejména francouzská právní úprava a doktrína.¹¹⁴ Ústavní úprava institutu kontrasignace byla obsažena i v dalších ústavách států vzniklých po roce 1918.¹¹⁵ Kontrasignace (spolupodpis) byla právním úkonem převzetí odpovědnosti za akt prezidenta republiky.

Podle Ústavní listiny 1920 již kontrasignace byla spojena nejenom s platností aktů prezidenta republiky, ale také odpovědností vlády jako celku za prezidentovy akty. V § 66 Ústavní listiny 1920 bylo stanoveno, že prezident republiky není odpovědný z výkonu své funkce a za všechny jeho projevy jako prezidenta republiky odpovídala vláda. Co konkrétně se myslelo

¹¹¹ Sobota, E.; Vorel, J.; Křovák, R.; Schenk, A.: Praha: Orbis, 1934, s. 87.

¹¹² K tomu viz Mikule, V.: Soudní ochrana proti rozhodnutí, jímž byl předseda soudu odvolán z funkce – nová otázka. Právní zpravodaj č. 3 (2006), s. 14 an., obdobně Malenovský, R.: K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky. Právník č. 1 (2010), s. 30.

¹¹³ Vavřínek, F.: Základy práva ústavního. 7. vydání. Všehrad: 1933, s. 194.

¹¹⁴ K francouzské inspiraci při tvorbě Ústavní listiny 1920 viz Matějka, J. In Hácha, E. (ed.): Pocta k 60. narozeninám Dr. Jiřího Hoetzela, Bratislava: Právnická fakulta, 1934, s. 77-79.

¹¹⁵ Např. článek 50 Výmarské ústavy požadoval kontrasignaci všech aktů říšského prezidenta buď říšským kancléřem, nebo příslušným říšským ministrem.

„projevy souvisejícími s úřadem presidentovým“ nebylo jednoznačné. František Weyr byl toho názoru, že v demokratickém státě republikánského zřízení nelze svobodu projevu prezidenta republiky omezit do té míry, že by nemohl vyslovit žádný názor, aniž by mu jej neposvětila vláda.¹¹⁶ Nesporné ovšem bylo, že vláda nesla po celou dobu svého trvání politickou odpovědnost vůči Národnímu shromáždění, a to nejenom za kontrasignované akty prezidenta republiky, ale za veškerý výkon vládní a výkonné moci. Politická odpovědnost byla vymahatelná pouze vyslovením nedůvěry vládě jako ultima ratio ústavního prostředku ústavní a právní odpovědnosti, nebo interpelací konkrétního ministra, nebo odepřením souhlasu s vládním nařízením.¹¹⁷ Ultimativním nástrojem vůči vládě bylo neschválení zákona o státním rozpočtu.¹¹⁸

Možností vyvození právní odpovědnosti za kontrasignovaný akt prezidenta republiky byla obžaloba ministra podle § 79 Ústavní listiny 1920 v souladu se zákonem č. 36/1934 Sb. (viz samostatná kapitola).¹¹⁹ Kontrasignovaný akt byl a dodnes je aktem prezidenta republiky, spolupodpisem se nic nemění na tom, že se jednalo a jedná o akt prezidenta republiky, neboť kontrasignace neznamena nic jiného než podmínku platnosti rozhodnutí a přenesení právní odpovědnosti. Spolupodpis neznamena, že kontrasignující orgán je zároveň také tvůrcem aktu. Kontrasignací došlo k převzetí právní odpovědnost za akt prezidenta republiky, neboť politickou odpovědnost za veškeré úkony měl člen vlády nebo vláda jako celek již ze samotné odpovědnosti vůči Národnímu shromáždění. Doktrína první republiky se shodovala v tom, že negativní rozhodnutí prezidenta republiky (např. odmítnutí jmenovat státního úředníka; ratifikovat mezinárodní smlouvu; nejmenování vysokoškolského profesora¹²⁰) nevyžadovalo kontrasignaci, což vyplývalo z logiky věci, kdy neakceptace návrhu prezidentem republiky samo o sobě není rozhodnutím, neboť se jedná pouze o návrh rozhodnutí, které se nestalo platným.¹²¹

Vládní nařízení jako prováděcí právní předpis musel podepsat předseda vlády a členové vlády, kteří byli pověřeni jeho provedením, nejméně ovšem polovina členů vlády. Členové

¹¹⁶ Weyr, F.: Soustava československého práva státního. Brno: Barvič & Novotný, 1921, s. 241 (dále jen Weyr, F.: Brno, 1921).

¹¹⁷ Sobota, E.; Vorel, J.; Křovák, R.; Schenk, A.: Praha: Orbis, 1934, s. 97.

¹¹⁸ Janeček, R.: Odpovědnost presidenta republiky a vlády. Brno: Barvič & Novotný, 1922, s. 101 (dále jen Janeček, R.: Brno, 1922).

¹¹⁹ Podrobný výklad viz Vavřínek, F.: Základy práva ústavního. 7. Vydání. Všeherd: 1933, s. 204-209; Janeček, R.: Brno, 1922, s. 101-117.

¹²⁰ K aktuální problematice negativního rozhodnutí ve věci nejmenování vysokoškolského profesora viz Adamec, M.: Prezident republiky v postavení správního orgánu a problematika nečinnosti. Právní rozhledy č. 5 (2019), s. 164-166.

¹²¹ Sobota, E.; Vorel, J.; Křovák, R.; Schenk, A.: Praha: Orbis, 1934, s. 101.

vlády, kteří stáli v čele ministerstev, nebyli podle doktríny považováni za státní úředníky a nevztahovala se na ně služební pragmatika a nebyli zařazeni do úřednických hodnostních tříd a neměli ani důchodové nároky z titulu funkce člena vlády, na rozdíl od státních úředníků jsoucích pod služební pragmatikou. Jejich postavení bylo ústavněprávní, byli to členové ústavního orgánu odpovědného za řízení ústřední státní správy. S ohledem na skutečnost, že Ústavní listina 1920 nedefinovala postavení vlády jako vrcholného orgánu moci výkonné (na rozdíl od článku 67 Ústavy ČR) a s přihlédnutím ke skutečnosti, že jejich jmenování a odvolávání měl v rukách plně prezident republiky a vláda jako celek nemusela předstupovat před Poslaneckou sněmovnu s žádostí o vyslovení důvěry, se lze přiklonit k názoru, že právní postavení členů vlády jako jednotlivců se více než postavení ústavního orgánu fakticky blížilo postavení nejvyšších státních úředníků, nad kterými již nebyl žádný jiný představený, který by mohl rozhodnutí ministra v rámci jeho působnosti změnit. Člen vlády nepodléhal žádnému disciplinárnímu řízení ani jej nemohl individuálně volat k odpovědnosti předseda vlády pro porušování úředních povinností, mohl být však odvolán prezidentem republiky bez udání jakéhokoliv důvodu.

Vláda byla nesystematicky zařazena společně s prezidentem republiky do hlavy třetí Ústavní listiny 1920, která měla rubriku moc vládní a výkonná. Vzhledem ke vzájemným vztahům vlády, kdy prezident republiky mohl kdykoliv, i bez žádosti předsedy vlády, odvolat člena vlády o vlastní vůli, byla vláda existenčně závislá na prezidentovi republiky. V ústavněprávní rovině Ústavní listina 1920 vytvářela zvláštní systém kohabitace mezi prezidentem republiky a vládou, kdy se předpokládalo, že vůle prezidenta republiky se bude odrážet ve faktických rozhodnutích vlády jako výkonného orgánu. Literatura téměř konstantně setrvala na stanovisku, že pokud by člen vlády odmítl kontrasignovat rozhodnutí prezidenta republiky pro nesouhlas s jeho obsahem, měl buď sám rezignovat, nebo jej prezident republiky mohl odvolat. František Vavřínek se dokonce domníval, že „*proti přímé vůli presidentově nesmí však ministr podniknout žádný vládní akt; rušila by se tím ústavní zásada, že veškerá moc výkonná je soustředěna v prezidentu republiky.*“¹²²

Vzhledem k historickému vývoji vlády jako státního orgánu v období Rakouska a později Rakouska-Uherska a silné francouzské tradice ústav po revoluci 1789, přetrvávala představa, že vláda je poradním orgánem hlavy státu – prezidenta republiky jako vykonavatele jeho

¹²² Vavřínek, F.: Základy práva ústavního. 7. vydání. Všehrd: 1933, s. 199.

rozhodnutí v rámci svých pravomocí, které jim hlava státu svěřila.¹²³ Mocenská politika první republiky se koncentrovala v rukách Národního shromáždění a prezidenta republiky, nevyvážený vztah vlády k ostatním ústavním orgánům vedl v důsledku k nestabilitě vlád, jejich častým změnám a úřednickým vládám jako východisku z politické krize. Vládu konstruovanou v Ústavní listině 1920 nelze považovat ještě za ústavní orgán systému parlamentní republiky, který by měl rovnocenné postavení k hlavě státu a zákonodárnému sboru. V soustavě orgánů první republiky měla vláda nejslabší postavení.¹²⁴ Pro právní existenci vlády byla jediná a rozhodná vůle prezidenta republiky. Pokud měl prezident republiky právo jmenovat a odvolávat členy vlády podle vlastního uvážení, pak jeho postavení vůči vládě bylo naprosto dominantní.¹²⁵ Nic nebránilo prezidentovi republiky, aby odvolal člena vlády, který by mu odepřel kontrasignaci jeho rozhodnutí. Vláda tak mohla v podstatě vládnout pouze, pokud měla důvěru Národního shromáždění, ale také důvěru prezidenta republiky. Vláda byla v sevření jak zákonodárné moci, tak i hlavy státu.

3.2 Člen vlády – jmenování, odvolání; podmínky pro výkon funkce

Předsedu vlády a členy vlády jmenoval prezident republiky podle § 70 odst. 1 Ústavní listiny 1920 a rozhodoval také o jejich propuštění z úřadu. Prezident republiky určoval, kdo z členů vlády bude pověřen řízením konkrétního ministerstva. Prezident republiky tak fakticky rozhodoval o počtu členů vlády. Působnost ministerstev byla v souladu s § 85 Ústavní listiny 1920 stanovena zákonem. Pro případ, že předseda vlády přechodně nemohl vykonávat svoji funkci, volila si vláda náměstka předsedy vlády, který jej zastupoval. Pokud by ani náměstek předsedy vlády nemohl z různých důvodů vykonávat funkci zastupujícího předsedy vlády, pak tuto funkci vykonával nejstarší člen vlády. Ústavní listina 1920 tak připouštěla volbu pouze jednoho náměstka předsedy vlády. Členové vlády skládali slib do rukou prezidenta republiky, že budou svědomitě a nestranně vykonávat své povinnosti, zachovávat ústavu a jiné zákony.¹²⁶ Pokud by člen vlády porušil Ústavní listinou 1920 předepsaný ústavní slib úmyslně nebo z hrubé nedbalosti v úřední povinnosti, která byla spojena s jím vedeným

¹²³ Blíže Rudloff, H. L.: Die Entstehung der Theorie der parlamentarischen Regierung in Frankreich. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1906, s. 597-631.

¹²⁴ Viz zpráva ústavního výboru č. 2421 k Ústavní listině 1920, přijatá ústavním výborem podle § 14 a 17 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Dostupné v repozitáři Národního shromáždění na stránkách Poslanecké sněmovny PČR.

¹²⁵ Weyr, F., Brno, 1921, s. 289.

¹²⁶ § 73 Ústavní listiny 1920

resortem, byl za takové jednání trestně odpovědný.¹²⁷ Institut trestní odpovědnosti v ústavním právu byl francouzskou a americkou inspirací a obžaloba na člena vlády vznášela Poslanecká sněmovna a soudcem byl Senát.¹²⁸

Prezident republiky měl právo požadovat informace po jednotlivých členech vlády; mohl být přítomen schůzím vlády a dokonce jim předsedat; mohl od vlády a jednotlivých ministrů požadovat písemné zprávy o každé záležitosti, která náležela do jejich působnosti; byl oprávněn pozvat vládu nebo jednotlivé členy vlády k poradám ve vládních záležitostech.¹²⁹ Prezident republiky ovšem neměl hlasovací právo na schůzích vlády a působil pouze svoji autoritou.

Ústavní listina 1920 v obecné rovině stanovila zákaz střetu zájmů členů vlády, podle kterého žádný člen vlády nesměl být členem obchodní korporace zabývající se výtěžnou činností.¹³⁰

Na ústavní úrovni tak byla výslovně definována převaha veřejného zájmu nad osobním zájmem člena vlády.¹³¹ Analogicky se podle tehdejšího § 33 služební pragmatiky (obdobu služebního zákona) připouštělo, aby člen vlády zastával bezplatné členství ve správních radách podniků, které byly humanitárního charakteru nebo pečovaly o hospodářské poměry veřejných úředníků. Podle zákona č. 54/1932 nesměl být členem představenstva akciové banky ani vedoucím úředníkem bývalý člen vlády po dobu jednoho roku po zániku členství ve vládě.¹³²

Členové vlády dohromady tvořili vládu jako ústavní orgán. Vládě předsedal předseda vlády. Každá sněmovna Národního shromáždění mohla interpelovat členy vlády a předsedu vlády ve všech záležitostech, které se týkaly jejich působnosti. Pokud byl člen vlády sněmovnou vyzván, aby jí podal potřebné informace, musel tak učinit. Každý člen vlády měl povinnost odpovědět na interpelaci. Právo interpelovat členy vlády bylo reflexí politické odpovědnosti člena vlády. Vláda se odpovídala pouze Poslanecké sněmovně, která jí mohla vyslovit nedůvěru. K přijetí usnesení o nedůvěře vládě bylo třeba přítomnosti absolutní většiny poslanců a nadpoloviční většiny hlasů. Senát nemohl vyvolat hlasování o nedůvěře vládě.

¹²⁷ § 79 odst. 1 Ústavní listiny 1920

¹²⁸ Detailně Vavřínek, F.: Základy práva ústavního. I. díl, 7. vydání. Všehrad: 1933, s. 204-209.

¹²⁹ § 83 Ústavní listiny 1920

¹³⁰ § 74 Ústavní listiny 1920

¹³¹ Podrobnosti střetu zájmů pro poslance Národního shromáždění stanovil zákon č. 144/1924 Sb., o inkompatibilitě (neslučitelnosti).

¹³² § 8a zákona č. 54/1932 Sb.: „Členem představenstva akciové banky, zmocněncem tohoto představenstva, vedoucím úředníkem ani likvidátorem býti nesmí:

[omissis]

e) bývalý člen vlády do roka po propuštění;

f) člen Národního shromáždění.“

Kdyby Senát vyslovil vládě nedůvěru, mělo by to pouze politické, nikoliv ústavněprávní důsledky.

Ve 20. letech 20. století bylo vytvořeno Prezidium ministerské rady,¹³³ které z hlediska klasifikace správních úřadů bylo pomocným správním úřadem předsedy vlády.¹³⁴ Vláda měla sídlo v souladu s § 70 odst. 2 Ústavní listiny 1920 v Praze. V Praze sídlily také obě komory Národního shromáždění.¹³⁵

Ustanovení § 81 Ústavní listiny 1920 demonstrativně uvádělo, o jakých záležitostech rozhoduje vláda ve sboru: o vládních návrzích právních předpisů předkládaných Národnímu shromáždění; o vládních nařízeních vydávaných podle § 84 Ústavní listiny 1920, jakož i o návrzích, kdy výbor podle § 54 Ústavní listiny 1920 vydal v době mezi zasedáními Národního shromáždění opatření mající prozatímní platnost zákona a prezident republiky jej odmítl podepsat (takové opatření nebylo možné vyhlásit ve Sbírce zákonů a nařízeních); o všech politických záležitostech; o jmenování soudců, vysokých státních úředníků a důstojníků, pokud ústřední správní úřady měly pravomoc k jejich jmenování; nebo o návrzích na jmenování funkcionářů, které jmenoval prezident republiky¹³⁶.

Vláda rozhodovala ve sboru a byla schopná se usnášet za přítomnosti nadpoloviční většiny členů vlády, nepočítaje do toho ovšem předsedu vlády a náměstka předsedy vlády. Vláda rozhodovala hlasováním a k přijetí usnesení byla potřeba nadpoloviční většiny z přítomných členů vlády za podmínky kvora nadpoloviční účasti členů vlády, nepočítaje předsedu vlády a jeho náměstka.¹³⁷ Vláda tedy rozhodovala relativní většinou ze všech členů vlády.¹³⁸ Pokud se jedná o význam usnesení vlády, tak judikatura dokonce přiznávala, že mohou existovat usnesení vlády (ministerské rady), která byla považována za všeobecný právní předpis upravující veřejná subjektivní práva.¹³⁹

¹³³ Laštovka, K.: Úprava příslušnosti ministerstev. Druhý sjezd právníků československých konaný ve dnech 31. května, 1. a 2. června 1925 v Brně. Brno, 1925, Sekce IV (Správní právo), otázka č. 3, práce 2, s. 13 (dále jen Laštovka, K.: Brno, 1925).

¹³⁴ Viz Gronský, J.: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. díl 1914-1945, Praha: Karolinum, 2005, s. 93, poznámka č. 69.

¹³⁵ § 6 Ústavní listiny 1920

¹³⁶ § 64 bod 8 Ústavní listiny 1920

¹³⁷ Problematika stanovení kvora pro usnášeníschopnost vlády byla problematická s ohledem na pravidlo nezapočítávání předsedy vlády a jeho náměstka do stanoveného počtu nutně přítomných ministrů. Po přijetí Ústavní listiny 1920 bylo stanoveno presidiem ministerské rady v dopise ze dne 9. března 1920, že „*Poněvadž ministrů jest t. č. 15, činí tedy nadpoloviční většina 8 a postačí tedy k způsobilosti usnášení ministerské rady celkem 9 přítomných, mezi nimi ovšem musí býti ministerský předseda nebo jeho zástupce. Tento počet postačí také pro podpisy podle § 84.*“ Národní archiv fond PMR, inv. č. 1391, sign. 1100-18, karton 475.

¹³⁸ Požadavek absolutní většiny členů vlády pro přijetí platného usnesení stanovil až ústavní dekret č. 1/1945 Sb., o nové organizaci vlády a ministerstev v době přechodné.

¹³⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 2800/23.

Plat členů vlády byl upraven zákonem č. 94/1918 Sb., o platech ministrů, kdy členům vlády byl stanoven roční plat 40 tis. Kč a předsedovi vlády 50 tis. Kč, novelou zákona č. 317/1920 Sb., byl stanoven členům vlády ještě navíc roční reprezentační příplatek ve výši 40 tis. Kč a předsedovi vlády a ministru zahraničních věcí 50 tis. Kč.¹⁴⁰ Novela zákona také stanovila, že členové vlády pobírají plat, včetně reprezentačního příplatku, ještě tři měsíce po konci členství ve vládě;¹⁴¹ toto pravidlo zůstalo zachováno do dnešní doby.¹⁴²

3.3 Státní tajemníci – nenaplněné přání vlády

S větší či menší intenzitou se v období první republiky diskutovalo o možnostech zavedení státních tajemníků jako zástupců ministra. Instituce státních tajemníků má svůj původ v Anglii a její vznik úzce souvisel s vývojem parlamentní formy vlády.¹⁴³ Státní podtajemník je zástupce ministra a do funkce je jmenován se schválením kabinetu. Jeho funkce končí s funkcí ministra. V Rakousku v meziválečném období byla instituce státních tajemníků upravena v článku 78 rakouské ústavy a státní sekretáři mohli být přiděleni spolkovým ministrům k jejich zastupování v rozsahu, který stanovil při jejich jmenování spolkový prezident.¹⁴⁴ Státní sekretář byl podřízen spolkovému ministrovi a byli jmenováni a odvoláváni na návrh spolkového kancléře spolkovým prezidentem.¹⁴⁵ Spolkový ministr se mohl nechat zastupovat státním sekretářem při jednání parlamentu. Odpovědnost za činnost státního sekretáře měl vždy spolkový ministr.

V Československu se o zavedení funkce státního tajemníka uvažovalo již při přípravě Prozatímní ústavy, kdy se v Národním výboru uvažovalo o složení vlády, kdy na jedné straně by byli zástupci politických stran (politické direktorium), na druhé straně pak odborníci – státní tajemníci, kteří by fungovali jako nejvyšší profesionální úředníci v daném

¹⁴⁰ Platové záležitosti prezidenta republiky stanovil zákon č. 290/1921 Sb., o platu prezidenta republiky a činil 1 mil. Kč za rok a příspěvek na prezidentské výdaje byl 2 mil. Kč. Příjmy prezidenta republiky nepodléhaly dani. Původně podle zákona platného od roku 1918-1921 pobíral prezident republiky roční plat 900 tisíc a reprezentační výlohy činily 1,8 mil. V roce 1921 tedy došlo, dnešními slovy řečeno, k valorizaci jeho příjmu.

¹⁴¹ Čechurová, J.; Kuklík, J.: Z historie Úřadu vlády České republiky 1918-1992. Praha: Úřad vlády České republiky, 2006, s. 5 (dále jen Čechurová, J.; Kuklík, J.: Z historie Úřadu vlády...).

¹⁴² Viz zákon 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu.

¹⁴³ Svatoň, J.: Vládní orgán moderního typu. Jeho původ, význam a vývoj v některých evropských státech. Brno: Doplněk, 1997, s. 42-48.

¹⁴⁴ Adamovich, L.: Grundriss des österreichischen Staatsrechtes. Wien: Druck und Verlag der österreichischen Staatsdruckerei, 1927, s. 203 (dále jen Adamovich, L., 1927).

¹⁴⁵ Svatoň, J.: K charakteristice vlády moderního typu (srovnání a popis). Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (1994), s. 135.

ministerstvu.¹⁴⁶ Státní tajemníci měli mít hlasovací právo na vládě pouze tehdy, pokud by se jednalo o záležitost týkající se jejich ministerstva. Předsednictvo Národního výboru tento návrh zamítlo a přiklonilo se k ryze politické konstrukci vlády; v případě Prozatímní ústavy pro parlamentní vládu volenou Národním shromážděním. Poté, co se začala tvořit v roce 1918 ústřední státní správa samostatného státu, byla otázka státních tajemníků pořád aktuální. Vláda připravila a v listopadu 1918 předložila Národnímu shromáždění návrh zákona o státních tajemnicích, podle kterého mohl být v každém ministerstvu státní tajemník, který by nesměl být členem parlamentu.¹⁴⁷ Státního tajemníka by jmenovala vláda, která by také rozhodla, zda je potřeba v některém ministerstvu zřídit vícero státních tajemníků.¹⁴⁸ Návrh zákona byl projednán ústavním výborem, který doporučil, aby státní tajemníky na návrh vlády jmenoval prezident republiky. Státní tajemníci měli být pořád státními úředníky na daném ministerstvu a služebně měli být nadále podřízeni ministroví. Instrukce státního tajemníka měla být zřízena ex lege v každém ministerstvu. Vláda tento návrh předložila s jasným cílem zajistit stabilitu a odbornost v ústřední státní správě a chtěla zamezit politickému obsazování míst státních tajemníků. Zpravodajem Národního shromáždění byl František Weyr a doporučil, aby s některými změnami byl zákon o státních tajemnicích schválen, což se také stalo po vášnivé debatě, ve které některým poslancům vadila inkompatibilita s funkcí zákonodárce, a rovněž byla zpochybňována nutnost vytvořit takovou funkci ve všech ministerstvech. Nakonec návrh zákona počítal nadále s uvedenou inkompatibilitou a ex lege povinnost státních tajemníků na všech ministerstvech byla v návrhu zákona zachována. František Weyr to odůvodnil slovy: „*Především dovolil bych si podotknouti, že státní tajemník nemá býti nějakým pomocníkem ministrovým, který by přetíženému ministru pomáhal, aby zdolal veškeré úřední práce, nýbrž že státní tajemník má býti představitelem oné již zmíněné kontinuity ve službě jednotlivých centrálních úřadů správních, a tento požadavek kontinuity ovšem platí stejně pro malá, jako pro velká ministerstva.*“¹⁴⁹

¹⁴⁶ Hoffmann, J.: Státní tajemníci. Právník (1938), s. 166.

¹⁴⁷ Vládní návrh zákona o státních tajemnicích, tisk č. 21/1918; výborová zpráva tisk č. 301/1919 a plenární projednání dne 9. dubna 1920

¹⁴⁸ Text sněmovního tisku: „*Tisk 21 – Osnova zákona Národního shromáždění - O státních tajemnicích.*

§ 1. *V každém ministerstvu může býti ustanoven státní tajemník (nejvýše v III. hodnostní třídě).*

§ 2. *Státní tajemník nemůže býti členem zákonodárského sboru.*

§ 3. *Státního tajemníka jmenuje ministerská rada. Tato také rozhodne o tom, nutno-li zřídit v některém ministerstvu více státních tajemníků.*

§ 4. *Zákon tento nabývá účinnosti dnem vyhlášení.*“ Text dostupný v repozitáři Národního shromáždění na stránkách Poslanecké sněmovny PČR.

¹⁴⁹ Text dostupný v repozitáři Národního shromáždění na stránkách Poslanecké sněmovny PČR.

Verze návrhu zákona schváleného v ústavním výboru a následně Národním shromážděním byla následující: „Zákon ze dne ledna 1919 o státních tajemnicích¹⁵⁰

§ 1. V každém ministerstvu zřizuje se státní tajemník, který je služebně podřízen ministrovi a vede úřední věci. Z usnesení ministerské rady může býti v některém ministerstvu zřízeno státních tajemníků několik.¹⁵¹

§ 2. Státní tajemník nemůže býti členem zákonodárského sboru.¹⁵²

§ 3. Tajemníci jsou stálými státními úředníky ve III. hodnostní třídě. Jmenuje je na návrh ministerské rady prezident republiky.¹⁵³

¹⁵⁰ Tisk č. 301/1919. Důvodová zpráva ústavního výboru výstižně popisuje problémy všech vlád v parlamentním systému a nutnost zajištění stability ministerstev z hlediska fungování státní správy: „Ústavní výbor uvědomil si, že instituce státních tajemníků souvisí co nejúže s parlamentárním režimem, podle něhož nejvyšší moc výkonná - vláda - jest závislá na zákonodárné moci v několika směrech a to zejména tím, že na křesla ministerská dosazují se podle parlamentárního zvyku výlučně členové parlamentu, tak že výběr odborně schopných mužů jest již tím velmi omezen. Podle zkušenosti rozhoduje pak při výběru přirozeně v první radě stranická příslušnost kandidátova, jeho význam v politické straně, a teprve na druhém místě jeho odborná zdatnost. Dalším následkem parlamentárního režimu jest vratkost vlád, zcela závislých na okamžitých konstelacích politických ve sněmovně a případných krisích parlamentárních. Poněvadž však přece jest ministr i za vlády parlamentární nejen aktivním politikem, nýbrž i náčelníkem rozsáhlého odborného úřadu, trpí touto vratkostí vlád žádoucí kontinuita v úřadování. Neboť žádný, třeba odborně sebe vyškolenější náčelník ministerstva nemůže v krátké poměrně době svého úřadování náležitě ovládnout složitý aparát svého úřadu, a to ani po stránce věcné ani osobní. Jeho časným odchodem dostává se pak nástupce do téže nevyhnutelné situace a zájmy odborné služby tím velice trpí. Na tyto nedostatky parlamentární soustavy bylo poukázáno v ústavním výboru jak referentem, tak i přítomným ministerským předsedou, jenž prohlásil výslovně, že vláda podáním osnovy chtěla právě těmto nedostatkům aspoň částečně odpomoci. Většina ústavního výboru přiklonila se k tomuto názoru a tím bylo v zásadě rozhodnuto, že státní tajemníci mají býti nepolitictí stálí úředníci, a zároveň odmítnut systém, podle něhož i tito funkcionáři mají býti vybíráni s hledisek stranickopolitických, proti tomuto poslednímu systému bylo v ústavním výboru namítáno, že v podstatě své znamenal by zdvojení ministerských křesel a nikterak by nedosáhl hlavního účelu nové instituce: totiž zvýšení stability odborné správy při neporušené jinak zásadě parlamentní. Účelem zákona je tedy, aby státní tajemníci byli stálými, odborně vzdělanými úředníky ministerskými, kteří by při kabinetních krisích nesdíleli politického osudu svých šéfů.“

¹⁵¹ Důvodová zpráva k § 1: „Paragrafem prvním má býti zdůrazněno dvoji: jednak že státní tajemník jest povolán řídit veškeré úřední věci dotčeného ministerstva (na rozdíl od sekčních šéfů, jimž přísluší toliko řízení jednotlivých sekcí) a mítí je tudíž v patřičném přehledu, že však na druhé straně v této své funkci jest služebně podřízen ministrovi. Z textování §u 1. plyne zcela jasně, že nemohlo ústavnímu výboru jít o to, by vyloučil snad ministra z vrchního vedení odborných úředních věcí ministerstva a učinil z něho pouhou bezvýznamnou politickou firmu. Státní tajemník bude ve všem pouze zástupcem ministrovým a tak bude mu svými věcnými a osobními znalostmi nápomocen při řízení úřadu.

Poslední větou §u 1. byla po přání vlády připuštěna možnost zříditi podle potřeby v tom onom ministerstvu několik státních tajemníků, sobě koordinovaných. Ústavní výbor neměl za prospěšné vyřešiti v této předloze důsledky této možnosti. Bylo k tomu poukázáno, že tím rozpadl by se zevně jednotný ministerský resort na dva nebo více uvnitř samostatných odborů. Vláda se tomuto důsledku nevzpírala.“

¹⁵² Důvodová zpráva k § 2: „§ 2., jenž stanoví, že státní tajemník nemůže býti členem zákonodárského sboru, vyvozuje toliko logickou konsekvenci ze zásadního pojetí instituce státních tajemníků v §u 1. Tato konsekvence jest naprosto nutná a nezbytná. Jest sice snad možno mítí vůbec pochybnosti o účelnosti celé instituce, jak osnova ji zamýšlí, není ale možno, přijmeme-li ji, vzpíratí se nutnému důsledku. Správně bylo ostatně v ústavním výboru k tomu poukazováno, že státní zřízenec, pokud jest členem zákonodárského sboru, má zákonný nárok na dovolenou, a že by tedy státní tajemník, který by byl členem zákonodárského sboru, nemohl nebo nemusel plnit ony úkoly, pro které právě instituce státních tajemníků má býti zavedena (aby zaručena byla kontinuita a stálost ve vrchním vedení ministerských resortů). Poněvadž pak nikdo nebude proti své svobodné vůli nucen přijmout úřad státního tajemníka, nelze též tvrditi, že by se ustanovením v §u 2. někdo olupoval o pasivní právo volební.“

§ 4. Zákon tento nabývá účinnosti dnem vyhlášení.

§ 5. Veškerému ministerstvu svěřuje se, aby zákon tento provedlo.“

Návrh zákona se nelíbil prezidentovi republiky, který jej vrátil zpět Národnímu shromáždění podle § 47 Ústavní listiny 1920, a k opětovnému projednání v Národním shromáždění již nedošlo. Odpor prezidenta republiky k profesionálním úředníkům, zejména těm, kteří získali vážnost již v období Rakouska-Uherska, vedl také vládu k rozhodnutí v roce 1924, kterým bylo zakázáno používat titul státního tajemníka, jelikož neměl zákonnou oporu.¹⁵⁴

Otázka zavedení státních tajemníků na ministerstvech se v reálném politickém životě objevila vždy, když byl jmenován ministrem odborník v dané problematice.¹⁵⁵ Diskusi rozvířil v souvislosti se jmenováním vlády v roce 1935 senátor Václav Klofáč položením jednoduché otázky v novinách, zda chceme státní tajemníky-odborníky nebo státní tajemníky-politiky, jako je tomu v Anglii nebo ve Francii. Senátor Klofáč podal návrh zákona o zastupování předsedy vlády a členů vlády.¹⁵⁶ Podstatou návrhu bylo stanovení pravidel vzájemného zastupování členů vlády a zavedení instituce státních tajemníků. Návrh předpokládal jmenování a odvolávání státních tajemníků prezidentem republiky. Státní tajemník se měl podle návrhu odpovídat svému ministrovi, kterého měl primárně zastupovat dovnitř ministerstva.¹⁵⁷ Důvodová zpráva uváděla, že státní tajemník nemůže převzít pravomoci ani úkoly, které jsou svěřeny pouze ministrovi jako členovi vlády; nemohl jej zastupovat ani při jednání vlády. Inkompatibilita s mandátem zákonodárce byla v návrhu opět obsažena. Návrh byl postaven na myšlence depolitizace státní správy. Návrh stanovil, že státní tajemníci neměli být pouhými úředníky, ale ústavními funkcionáři. Návrh předpokládal, že státní tajemníci na hospodářských ministerstvech by se pravidelně radili na konzultacích o

¹⁵³ Důvodová zpráva k § 3: „§ 3. je naznačeno, že státní tajemník jest nejvyšším ministerským úředníkem v dotčeném ministerstvu. Jest zařaděn do nejvyšší hodnostní třídy (III.), poněvadž ministři a ministerský předseda podle úmyslu Národního shromáždění nemají býti pokládáni za státní úředníky, zařaděni v hodnostní třídy, jak tomu bylo v starém Rakousku. Srovn. k tomu ostatně též zákon o platech ministrů, v němž vylučuje se nárok na ministerskou pensi, což nebylo by možné, kdyby ministr byl státním úředníkem jako ostatní. Jelikož pak podle dosud platných nařízení měli úředníci nejvyšších hodnostních tříd (I. - IV.) nikoliv aktivní přídavky (jako ostatní úředníci nižších tříd hodnostních), nýbrž t. zv. "funkční přídavky", které byly pro každého takového funkcionáře stanoveny zvlášť (pro presidenty nejvyšších soudů, místodržitele, senátní presidenty atd.), bude nutno, aby i pro státní tajemníky republiky československé byl vyměřen funkční přídavek zvlášť.“

¹⁵⁴ Věstník Ministerstva vnitra, ročník VI, č. 2, s. 48, kde se lakonicky uvádí: „Vláda republiky Československé usnesla se dne 8. února 1924, že se zakazuje užívání, ať oficiální či neoficiální, titulu 'státní tajemník', ježto pro titul tento není zákonného podkladu. O tom se dává na základě přípisu presidia ministerské rady ze dne 12. února 1924 č. 3446 m. r. věděti.“

¹⁵⁵ Např. jmenování ministra železnic v roce 1932.

¹⁵⁶ Tisk č. 146/IV/1936

¹⁵⁷ Osobní vzpomínka na lákání do funkce státního tajemníka na ministerstvo spravedlnosti a principiální důvody pro odmítnutí takové funkce viz Bouček, V.: Státní tajemníci. Právník (1938), s. 226-227.

odborných hospodářských otázkách. Návrh vyvolal ostrou kritiku a neprošel při projednávání ani senátními výbory.

Pokud bych měl analyzovat instituci státního tajemníka po ústavněprávní stránce, pak je nutné se rozhodnout, zda ve státním tajemníkovi ministerstva vidíme druhého politika, který přichází s ministrem a s ním také končí ve funkci a je jeho prodlouženou rukou do ministerstva, který dohlíží na řádné plnění politických úkolů, nebo zda vidíme ve státním tajemníkovi záruku odbornosti a kontinuity fungování ministerstva a primárně si představujeme, že státním tajemníkem je vrcholný úředník ministerstva. Nicméně ústavní limity, ačkoliv instituce státního tajemníka nebyla uvedena v Ústavní listině 1920, byly stanoveny pro obsazení takové funkce i v období první republiky. Podle § 20 odst. 3 Ústavní listiny 1920 nemohl být člen Národního shromáždění placeným státním zaměstnancem dříve, než rok poté, co přestal být členem Národního shromáždění. Podle § 40 odst. 1 Ústavní listiny 1920 byl ministr povinen se dostavit na žádost sněmovny nebo jejího výboru osobně; jinak mohl být zastupován. Instituce Stálého výboru Národního shromáždění, jehož cílem byla permanentní kontrola vlády i v období, kdy Národní shromáždění nezasedalo, by dostala zásadní trhlinu, protože členem Stálého výboru Národního shromáždění nemohl být ministr, ani kdyby byl členem některé ze sněmoven; obdobně by tak nemohl být tehdy ani státní tajemník – politik členem Stálého výboru Národního shromáždění. Členství ve Stálém výboru Národního shromáždění by bylo zcela jednoznačně inkompatibilní s funkcí státního tajemníka. Ústavní listina 1920 byla navíc postavena při výkonu povinností člena vlády na jeho osobním výkonu, při kterém se nemohl dát zastupovat nikým jiným (§ 51 - podepisování zákonů; § 52 - odpovědi na interpelace; § 68 - kontrasignace atd.). Státní tajemník by tak mohl působit navenek v okrajových záležitostech a jeho práce by primárně spočívala na ministerstvu.

Téma státních tajemníků a jejich zakotvení v systému vlády se line československým a českým ústavním systémem dlouhodobě, až nakonec skončilo přijetím zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, který nezvolil ani jedno z výše uvedených pojetí státních tajemníků, nýbrž z nich udělal garanty personální politiky činěné na ministerstvu v souladu se zákonem o státní službě. Státní tajemník v tomto pojetí není ani politik ani odborník, ale v podstatě nejvyšší personalista na ministerstvu.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Například v Německu je ovšem státní tajemník (sekretář) nejvyšším profesionálním úředníkem na ministerstvu a je podřízen ministrovi viz Svatoň, J.: K charakteristice vlády moderního typu (srovnání a popis). Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (1994), s. 135.

3.4 Členové vlády a činnost vlády

Tradice konstituční monarchie a jejího pojetí vlády jako poradního orgánu hlavy státu se v ústavách Československé republiky po roce 1918 silně odrážela a s pojetím vlády v době Rakouska-Uherska nebyla diskontinuitní, ale spíše kontinuální.

Členové vlády stáli zpravidla v čele jednotlivých oborů státní správy; nicméně členem vlády mohl být i ministr bez portfeje, který zajišťoval komunikaci vlády s orgány Národního shromáždění a byl to fakticky prostředník pro jednání s politickými stranami. Ministři bez portfeje neměli působnost vymezenou žádným právním předpisem, obvykle jejich agenda byla výsledkem politických dohod nebo rozhodnutí vlády. Ministři bez portfeje měli stejná práva a povinnosti jako ministři, kteří stáli v čele ministerstev. I ministr bez portfeje mohl podávat zprávy Národnímu shromáždění, obhajovat vládní návrhy zákonů, podepisovat vládní nařízení nebo kontrasignovat rozhodnutí prezidenta republiky. Předseda vlády obvykle nestál v čele žádného ministerstva, nicméně i v tomto ohledu se našly v období první republiky výjimky, např. předseda vlády Edvard Beneš byl jak předsedou vlády, tak i ministrem zahraničních věcí;¹⁵⁹ v obou svých úřednických vládách byl Jan Černý předsedou vlády i ministrem vnitra;¹⁶⁰ Milan Hodža byl předsedou vlády a ministrem zahraničních věcí;¹⁶¹ Jan Syrový byl předsedou vlády a ministrem národní obrany.¹⁶² V období pomnichovského Československa již byla kumulace funkce předsedy vlády s funkcí ministra řídicího konkrétní ministerstvo častější. Členové vlády byli pověřováni vedením i vícero ministerstev v rámci jedné vlády (Vavro Šrobár byl v Kramářově vládě ministrem zdravotnictví i ministrem pro správu Slovenska, stejně tak i v první a druhé Tusarově vládě; v Černého druhé úřednické vládě byl Juraj Schieszl jak ministrem sociální péče, tak i ministrem veřejného zdraví a tělesné výchovy). Bez bližších právních souvislostí se ovšem vyvinula praxe, kdy některý z členů vlády byl pouze dočasně stanoven správcem ministerstva, dokud nebyl řádně jmenován nový ministr, aniž by byl tento člen vlády jmenován i ministrem pověřeným řízením jiného ministerstva (např. v druhé Tusarově vládě byl předseda vlády Tusar dočasně správcem ministerstva národní obrany do doby jmenování Ivana Markoviče ministrem národní obrany; v první Černého vládě byl správcem ministerstva financí Karel Engliš, který byl ministrem financí v druhé Tusarově vládě, do doby jmenování ministra financí Vladimíra

¹⁵⁹ Benešova vláda od 26.9.1921 do 7.10.1922.

¹⁶⁰ Černého vláda od 18.3.1926 do 12.10.1926 (úřednická vláda).

¹⁶¹ Hodžova vláda od 18.12.1935 do 21.7.1937.

¹⁶² Syrového vláda od 22.9.1938 do 4.10.1938 (úřednická vláda).

Hanačíka atd.). V ústavní praxi tak byli členy vlády nejenom členové, kteří byli jmenováni prezidentem republiky, ale také ti, které pověřil prezident republiky dočasným vedením ministerstva do doby jmenování řádného ministra. Tito dočasní správcové požívali stejných práv a povinností jako členové vlády.

Zřizování a rušení ministerstev a jiných správních úřadů podléhalo výhradě zákona v souladu s Ústavní listinou 1920.¹⁶³ Výhrada zákona pro zřizování a rušení úřadů byla logickým důsledkem změny schvalování státního rozpočtu, neboť důsledky zřízení nebo zrušení úřadů se do státního rozpočtu nutně promítaly. Působnost ministerstev a jiných správních úřadů byla také stanovena zákonem. Počet členů vlády určoval v rámci jmenování vlády prezident republiky, ale počet ministrů stojících v čele ministerstev byl limitován počtem ministerstev zřízených zákonem. Všichni členové vlády tvořili vládu jako celek; vláda nebyla nadřízeným orgánem jednotlivým členům vlády, nýbrž se jednalo o kolegiální orgán, ve kterém se rozhodovalo hlasováním. Každý člen vlády odpovídal za správu svého resortu samostatně a byl povinen provádět usnesení vlády, na kterých se většinově vláda usnesla.

Předseda vlády byl *primus inter pares*, protože reprezentoval základní politický směr vlády a ztělesňoval ve své osobě politické ideje celé vlády, ale nebyl nikomu z členů vlády nadřízeným. Vláda byla postavena na principu solidarity a odpovídala jako celek za svá rozhodnutí. Předseda vlády fungoval jako komunikační kanál mezi prezidentem republiky a vládou. Vliv předsedy vlády byl ponejvíce politický.

Pro zabezpečení administrativních činností vlády byl zřízen úřad, který se nazýval Předsednictvo ministerské rady (v praxi byl používán název Presidium ministerské rady).¹⁶⁴ Nejprve sídlilo Předsednictvo ministerské rady na Pražském hradě a tvořili jej prezidiální přednosta, který stál v čele úřadu jako státní zaměstnanec, osobní tajemník předsedy vlády a jednotlivé odbory.¹⁶⁵ Předsednictvo ministerské rady bylo podřízené předsedovi vlády a mělo vyřizovat záležitosti vlády a podporovat předsedu vlády v jeho činnosti.¹⁶⁶

Hlavním úkolem vlády bylo jednotné vedení státní správy a naplňování vládního programu. Vliv předsedy vlády na vedení vlády, jeho vztah k Národnímu shromáždění a prezidentovi republiky nebyl upraven Ústavní listinou 1920, nýbrž ústavními zvyklostmi, které se postupně projevovaly v praxi. Některé zvláštní zákony výslovně vyžadovaly přijetí usnesení vlády

¹⁶³ Např. zrušení Úřadu pro zahraniční obchod zákonem č. 25/1922 Sb.

¹⁶⁴ Čechurová, J.; Kuklík, J.: Z historie Úřadu vlády..., s. 5.

¹⁶⁵ Ibid, 2006, s. 5.

¹⁶⁶ Vavřínek, F.: Základy práva ústavního. 7. vydání. Všehrad: 1933, s. 201

(např. vyhlášení mimořádných opatření), byť se nejednalo o právní předpis a přijímání usnesení vlády bylo někdy i poměrně chaotické.¹⁶⁷

3.5 Odpovědnost člena vlády

3.5.1 Historický úvod k odpovědnosti člena vlády za akty hlavy státu

Právní úprava odpovědnosti člena vlády byla a je v různých státech různá a je výsledkem historického vývoje, zejména vývoje parlamentarismu v Anglii. Nejstarší formou ministerské odpovědnosti byl impeachment, jenž vznikl ve 14. století. Impeachment byla žaloba na ministra, na které se usnášela dolní komora a rozhodovala o ní Sněmovna lordů. Institut ovšem byl používán jako nástroj trestního práva, protože žaloba na ministra se týkala vždy trestných skutků (činů). Teprve v 17. století praxe připouštěla impeachment také v případech, kdy nešlo o trestný čin, ale o vážné škodlivé provinění.

Sněmovna lordů, jež fungovala jako soud v případě impeachmentu, uvažovala volně jak co do posouzení skutku, tak stanovení trestu. Mnohem častěji se ovšem využíval institut Bill of attainder, což byla možnost, aby parlament usnesením obou komor a se souhlasem krále přijal zvláštní zákon, kterým mohl být člen vlády odsouzen k trestu smrti nebo propadnutí majetku, pokud skutek, kterého se člen vlády dopustil, nebyl v dané době právem zakázaný; státovědně viděno se jednalo o prolomení se zákonodárné moci do moci soudní.¹⁶⁸

Impeachment se používal v Anglii velmi málo a podle dostupných zdrojů byl naposledy použit v roce 1805. S nástupem politické odpovědnosti vlády a jejích členů ustupoval impeachment do pozadí. Politická odpovědnost členů vlády byla reakcí na omezování postavení a pravomocí krále, kdy počátky lze najít v anglické ústavní zvyklosti, kdy listina, kterou vydával král, byla opatřena pečeti nebo spolupodpisem jednoho nebo více královských úředníků (ministrů), kteří se stávali odpovědnými za dotýčný panovníkův akt přitisknutím pečeti nebo připojením podpisu.¹⁶⁹

Odpovědnost člena vlády za jednání hlavy státu je problém, který se řeší od samého počátku vznikajících států nejenom moderního typu, ale po celé období středověku. Vztah mezi panovníkem (císařem, králem, vévodou, carem aj.) a šlechtou byl vždy soubojem o

¹⁶⁷ Usnesení vlády, které bylo přijato *per rollam*, bylo platné a nebylo považováno za zmatečné rozhodnutí vlády. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 1935, Bohuslav A 12.094

¹⁶⁸ Poprvé bylo takové individuálního trestního zákona použito v roce 1321. Informace převzata z Filip, J.: K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi č. 1 (2010), s. 23, poznámka pod čarou č. 16 (dále jen Filip, J.: K ústavní odpovědnosti...).

¹⁶⁹ Janeček, R.: Brno, 1922, s. 34.

kompetence. Panovník byl vnímán jako zástupce boha na zemi, šlechta naopak poskytovala panovníkovi zázemí, daně a vojsko pro případ války. Vztah mezi panovníkem a stavy byl ovšem obousměrný, porušil-li panovník své povinnosti, byla šlechta zbavena povinností vůči panovníkovi. Středověk tak přinesl v oblasti organizace státu dualismus panovnické moci na jedné straně a stavovské moci na straně druhé (rex a regnum).¹⁷⁰ Státní moc tak příslušela oběma subjektům. Nejvýraznější přechod od dualistického výkonu státní moci k monistickému výkonu státní moci ve prospěch parlamentu se uskutečnil v Anglii, kde stavové skládali věrnost královské koruně jako instituci hlavy státu, ale nikoliv konkrétní osobě krále. V Anglii se tak začíná rodit teorie neodpovědnosti hlavy státu za vlastní jednání, zejména v období po popravě Karla I.¹⁷¹ V rámci této práce není prostor pro analýzu vztahu raně středověkých králů k leníkům a církvi, ale pozoruhodné jsou teologické momenty ve státovědné analýze vývoje neodpovědnosti panovníka, kdy *„všechny pregnantní pojmy moderní státovědy jsou sekularizovanými pojmy theologickými. Nejen ve svém historickém vývoji, protože byly z teologie přeneseny na státovědu, když se například z všemohoucího Boha stal všemohoucí zákonodárce, ale také ve své systematické struktuře, jejíž poznání je nutné pro sociologické zkoumání těchto pojmů.“*¹⁷²

Anglický vývoj proto směřoval po hrůzách anglické revoluce k zásadnímu zlomu – k neodpovědnosti panovníka za jeho rozhodnutí a skutky. Panovník nemůže být činěn odpovědným za své vlastní činy.¹⁷³ Anglická revoluce v podstatě začala hledání po jiném zdroji státní moci, než byl dosud panovník jako bohem pomazaný vládce. Zlomem kontinentálního vývoje byla Francouzská revoluce, která se stala odrazovým můstkem pro moderní konstitucionalismus.¹⁷⁴ Princip svrchovanosti národa zakotvený v článku 3 Prohlášení práv člověka a občana 1789 je základním kamenem ústavního práva do dnešní doby. Pokud měla platit zásada, že panovník nemůže činit zlo, bylo nezbytné panovníka zbavit fakticky možností jak zasahovat do výkonné moci. Začala se tak rodit vláda jako orgán skládající se z ministrů odpovědných parlamentu.¹⁷⁵ Myšlenka vycházela z teoretických prací Benjamina Constanta, který považoval za vhodné přisoudit královské moci neutrální

¹⁷⁰ Ibid, 1922, s. 15.

¹⁷¹ Klokočka, V.: Ústavní systémy evropských států. Praha: Linde, 2006, s. 45.

¹⁷² Schmitt, C.: Politická teologie. Praha: OIKOYMENH, 2012, s. 31.

¹⁷³ Janeček, R.: Brno, 1922, s. 17.

¹⁷⁴ Loewenstein, K: Konflikte zwischen Regierung und Justiz. Archiv des öffentlichen Rechts. Tübingen: Mohr Siebeck, svazek 78 (1953), s. 260-262.

¹⁷⁵ Podrobněji k vývoji vlády jako orgánu moderního typu viz excelentní práce Svatoň, J.: Vládní orgán moderního státu. Jeho původ, význam a vývoj v některých zemích. Brno: Doplněk, 1997, s. 7-49, kde je precizně popsán vývoj v Anglii a Británii.

postavení, kdy královská moc zasáhne pouze ve výjimečných případech buď symbolického charakteru, nebo pro narovnání rovnováhy mezi jednotlivými mocemi ve státě. Constant byl zakladatelem myšlení moderního konstitucionalismu o vztazích mezi mocemi ve státě na půdorysu reálného světa.¹⁷⁶

Francouzská revoluce navázala na Montesquieho myšlenku, že panovník by měl být posvátný, ale neodpovědný.¹⁷⁷ První francouzská ústava z roku 1791 tuto myšlenku reflektovala, neboť reprezentanty suverenity národa byl parlament a král. Král byl reprezentant národa, měl právo vykonávat pravomoci v rámci výkonné moci a suspenzivní veto.¹⁷⁸ V případě zneužití práv ze strany krále se mělo za to, že se král vzdal trůnu.¹⁷⁹

Na obdobných principech stála také belgická ústava z roku 1831, která byla fakticky první přijatou ústavou na kontinentální Evropě, která reflektovala francouzský vzor.¹⁸⁰ Belgickému králi podle této ústavy příslušela výkonná moc pouze, pokud tak stanovila ústava.¹⁸¹ Další ústavy postavené na principu neodpovědné hlavy státu, popř. hlavy státu, za kterou výkonnou moc realizují ministři, pak následovaly v druhé polovině 19. století.¹⁸² V Rakousku vývoj trval o poznání déle, neboť prosincová ústava 1867 byla postavena na monarchistickém principu, kdy císař byl posvátný, nedotknutelný a neodpovědný.¹⁸³ Císař podle prosincové ústavy 1867 realizoval výkonnou moc prostřednictvím svých ministrů, kteří byli odpovědní za výkon svých funkcí.¹⁸⁴ Ke zlomu dochází až vznikem nových států v důsledku rozpadu Rakouska-Uherska v roce 1918. Francouzský vliv na kontinentální ústavní vývoj se projevil převládajícím budováním parlamentní vlády bez ohledu na republikánské nebo monarchistické státní zřízení.¹⁸⁵ Typickým rysem, jenž je také v genetickém kódu ústavního

¹⁷⁶ K vývoji konstitucionalismu viz Dick Howard, A. E.: Konstitucionalismus. Právník č. 4 (1991), s. 292-311.

¹⁷⁷ K dělbě moci v Montesquieho díle viz Reschová, J.: Dělbá moci, funkcí nebo rolí. Několik úvah nad odkazem Ch. Montesquieua. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 2 (2010), s. 109-118.

¹⁷⁸ Článek 71-73 francouzské ústavy 1791. Blíže Rudloff, H. L.: Die Entstehung der Theorie der parlamentarischen Regierung in Frankreich. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1906, s. 627, poznámka pod čarou č. 1.

¹⁷⁹ Článek 75 francouzské ústavy 1791.

¹⁸⁰ K zahraničním zdrojům při tvorbě Ústavní listiny 1920 viz Adamová, K.: Ústava z roku 1920 v kontextu evropského konstitucionalismu. In Čechurová, J.; Šlehofer, L. a kol.: Ústava 1920. Vyvrcholení konstituování československého státu. Praha: Leges, 2011, s. 30-34.

¹⁸¹ Článek 29 belgické ústavy 1831.

¹⁸² Řecká ústava z roku 1864; Rumunská ústava z roku 1866;

¹⁸³ Článek 1 základního zákona č. 145/1867 ř.z.

¹⁸⁴ Adamovich, L., 1927, s. 17-18; obdobně Kysela, J.: Milost jako uznání limitů práva. Právní rozhledy č. 12 (2018), s. 421.

¹⁸⁵ Loewenstein, K: Konflikte zwischen Regierung und Justiz. Archiv des öffentlichen Rechts. Tübingen: Mohr Siebeck, svazek 78 (1953), s. 260-262.

vývoje v Československu a České republice, je úzká závislost vlády na zákonodárném sboru.¹⁸⁶

V dnešní době je panovník jako hlava výkonné moci ve Velké Británii politicky neodpovědný a nemůže být stíhán.¹⁸⁷ Ministři jsou odpovědní politicky, trestně i civilně. Ministři jsou odpovědní, pokud se dopustí panovník přehmatu nebo chyby a ministři se nemohou vyvinut s odkazem na plnění panovníkova příkazu, protože britský systém předpokládá, že nesouhlas ministra s panovníkovým příkazem, musí znamenat demisi ministra. Ministr se odpovídá parlamentu, a pokud parlament neschválí ministrův akt a důsledkem toho ztratí ministr většinovou podporu v dolní komoře, pak musí podat demisi. V britském ústavním systému platí ústavní zvyklost, že vláda (kabinet) vzniká v dolní komoře, kdy všichni členové vlády (kabinetu) musí být poslanci dolní komory a musí požívat její důvěry.¹⁸⁸

Politická odpovědnost kabinetu je solidární, což znamená, že všichni ministři, tedy celý kabinet, jsou odpovědní za významné politické věci a pokud kabinet ztratil většinu v dolní komoře, musí celý kabinet podat demisi. Ministři mají ovšem i individuální odpovědnost za akty spadající do jejich působnosti jako člena vlády. Nicméně individuální odpovědnost ministra byla kritizována jako institut, který je v rozporu s anglickým parlamentním systémem a popírá solidaritu kabinetu jako celku za politická rozhodnutí. Ministři odpovídají politicky za všechny panovníkovy akty, nejenom písemné, ale také ústní (projevy, sdělení).

Ministři jsou plně odpovědní za všechny politické činy panovníka během doby výkonu své funkce. Vláda (kabinet) proto musí být informována o všech politických činnostech panovníka (jednání se zahraničními představiteli; jmenování peerů; propůjčování hodností). Projev, kterým panovník zahajuje zasedání parlamentu, sepisují ministři a připravují také odpovědi na politické otázky. Ministři jsou ovšem odpovědní za veřejné, nikoliv za soukromé

¹⁸⁶ Není to ovšem historicky nahodilá záležitost, ale důsledek ústavního vývoje parlamentní formy vlády v kontinentální Evropě. K počátkům parlamentní formy vlády v německých zemích před sjednocením Německa v roce 1871 viz Schelcher, W.: Das parlamentarische System. Archiv des öffentlichen Rechts, 1921, s. 257-271.

¹⁸⁷ Bryce, J.: The American Commonwealth. New York: Macmillan, 1911, kap. IX.

¹⁸⁸ K vývoji britského ústavního systému viz Kuklík, J.: Poodhalené tváře anglického práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, zejména část II. – Anglický parlament jako součást ústavního systému, s. 175-244.

skutky panovníka.¹⁸⁹ Civilní zodpovědnost ministrů je projevem rovnosti ministra jako každého jiného občana.¹⁹⁰

3.5.2 Komparativní úvod k odpovědnosti člena vlády

Na počátku 20. století se rozeznávaly tři druhy odpovědnosti člena vlády – politická, trestní a civilní.

Politická odpovědnost členů vlády spočívala v tom, že člen vlády odpovídal za akty, na nichž se podílel, zejména pokud se jednalo o kontrasignované akty hlavy státu. Politická odpovědnost člena vlády byla součástí vývoje parlamentarismu a zaručovala součinnost parlamentu a vlády a umožňovala kontrolu nad veškerými vládními akty. Politická odpovědnost nepředpokládala ani trestný čin, ani škodu, za které by byl člen vlády odpovědný podle trestního nebo civilního práva. Předpokladem pro vyvolání politické odpovědnosti byla pouze neshoda mezi členem vlády a parlamentem nebo jeho komorou. Politická odpovědnost měla mít za následek demisi člena vlády. Otázka politické odpovědnosti člena vlády úzce souvisela s pravomocemi a odpovědností hlavy státu. Ve státech, kde hlava státu nebyla odpovědná z výkonu své funkce, se člen vlády odpovídal parlamentu také za akty hlavy státu, jež spolupodepsal. Ve státech, kde byla hlava státu odpovědná z výkonu funkce, nebyla politická odpovědnost člena vlády za akty hlavy státu zavedena (např. Spojené státy americké).

Trestní zodpovědnost člena vlády nastávala v případech, kdy se člen vlády při výkonu své funkce dopustil trestného činu. Civilní odpovědnost člena vlády spočívala v povinnosti člena vlády nahradit škodu, kterou způsobil při výkonu své funkce jednotlivci, nebo státu.¹⁹¹

¹⁸⁹ Jako příklad panovníkovy kontroly kabinetem lze uvést situaci, kdy kterou uvádí Hoetzel: „*Veškerá korespondence královny Viktorie procházela rukama ministra. Gladston zastával v dolní sněmovně názor, že o sňatku princezny Louisy s markýzem Lorne nemůže být rozhodováno bez porady ministerstva — nebezpečí silného promíchání britské krve v žilách budoucího držitele trůnu jest politickou záležitostí, jak se zdá, za kterou kabinet musí být činěn zodpovědným.*“ Viz Hoetzel, J.: Poznámky k ústavní listině Československé. Věstník Ministerstva vnitra č. 5 (1920), s. 164.

¹⁹⁰ Viz Dicey, A. V.: Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Indianapolis: Liberty Classics, 1915, s. 189 „*že v Anglii zásada rovnosti před zákonem nebo všeobecného podrobení všech občanů jedinému témuž právu vykonávanému řádnými soudy provedena je až do nejkrajnějších důsledků. Tam každý úředník veřejný, od předsedy ministerstva až ke strážníkovi a výběřčímu daní, jest podroben téže zodpovědnosti jako každý jiný občan za skutky svoje, neospravedlněné zákonem. Sbírkou nálezů oplývají spory, ve kterých úředníci byli pohnáni před soudy a odsouzeni ve vlastním jméně k pokutě nebo k náhradě škody za činy, které vykonali ve své vlastnosti úřední, které však překročil jejich zákonnou pravomoc. Guvernér osady, státní tajemník, důstojník a všichni jejich podřízení když prokázali, že jednali pouze na základě rozkazu svých úředních představených, jsou pro jakýkoli čin neospravedlněný zákopem rovna tak zodpovědní, jako každý soukromník, postrádající jakéhokoli úředního rázu.*“ Citace v českém jazyce převzata Hoetzel, J.: Poznámky k ústavní listině Československé. Věstník Ministerstva vnitra č. 5 (1920), s. 164.

Vzhledem k postavení člena vlády jako ústavního činitele nerozhodovaly o odpovědnosti člena vlády řádné soudy, nýbrž zvláštní tribunály. V 19. století byla otázka žaloby na člena vlády před zvláštním tribunálem řešena různým způsobem a z toho také vycházela úprava ministerské žaloby převzatá do Ústavní listiny 1920 a později do zákona č. 36/1934 Sb.

V období počátku 20. století existovaly tři modely soudů pro řízení o ministerské žalobě: v Belgii a Nizozemí jako soud fungoval nejvyšší soud státní;¹⁹² v některých dřívějších francouzských ústavách¹⁹³ nebo bývalém Rakousku-Uhersku rozhodoval o žalobách k tomu zřízený zvláštní tribunál;¹⁹⁴ v Anglii, Francii, Spojených státech amerických jako soud rozhodovala horní sněmovna zákonodárného sboru (senát), která rozhodovala o žalobě, kterou podávala dolní komora parlamentu. Pokud se jednalo o civilní odpovědnost členů vlády, příslušelo rozhodování o žalobách na náhradu škody obecným soudům.

Nicméně již v období počátku 20. století byl institut ministerské žaloby považován v ústavním systému za velmi nepraktický a neorganický prvek, který spíše sloužil jako odstrašující ústavní institut.¹⁹⁵

3.5.3 Odpovědnost člena vlády a vývoj kontrasignace – recipovaný francouzský vzor

Ve Francii byl právní institut ministerské odpovědnosti upraven velmi podrobně, zejména zákony z 19. století.¹⁹⁶ Francouzský prezident republiky byl politicky odpovědný, trestně odpovědný byl pouze pro velezradu. Ministři byli odpovědni politicky, trestně a civilně. Každý vládní akt prezidenta republiky musel být spolupodepsán příslušným ministrem, který pak byl za tento akt odpovědný.¹⁹⁷ Trestně byl odpovědný prezident republiky v případě velezrady a mohl být stíhán žalobou, pokud se tak usnesla Poslanecká sněmovna a jako soud o žalobě na prezidenta republiky rozhodoval Senát.¹⁹⁸ Všechny francouzské ústavy obsahovaly ustanovení o ministerské odpovědnosti, ale teprve článek 6 francouzské ústavy z roku 1875 stanovil, že „*ministři jsou solidárně odpovědni sněmovnám za všeobecnou politiku*

¹⁹¹ Hoetzel, J.: Poznámky k ústavní listině Československé. Věstník Ministerstva vnitra č. 5 (1920), s. 161.

¹⁹² Ibid, s. 162.

¹⁹³ Francouzská ústava z roku 1875.

¹⁹⁴ Adamovich, L., 1927, s. 17-18.

¹⁹⁵ K institutům ústavní odpovědnosti v současné Evropě viz Tomoszek, M.: Ústavní odpovědnost v ústavním systému Polské republiky. Praha: Linde, 2013, s. 44-68.

¹⁹⁶ Blíže viz Baxa, B.: Ústavní listina československé republiky a vliv cizích ústav. Sborník věd právních a státních (1921). Praha, 1921; Krejčí, J.: O zodpovědnosti a nezodpovědnosti hlavy v republikánském státu. Časopis Parlament, ročník I. Praha: 1921; Weyr, F.: Brno, 1921.

¹⁹⁷ Duguit M.: Manuel de droit constitutionnel. III. vydání. Paříž: 1918 1918, s. 450- 459, s. 470-476, s. 540-549.

¹⁹⁸ Článek 6 francouzské ústavy 1875; článek 12 zákona ze dne 16. července 1875 a článek 9 zákona ze dne 24. února 1875

vládní a individuálně za své akty osobní.“ Odpovědnost ministrů byla politická a sankcí politické odpovědnosti byla nutnost ministrovy demise. Politická odpovědnost ministra byla solidární a nevztahovala se na konkrétního ministra, nýbrž na celou vládu. Politická a solidární odpovědnost ministrů se vztahovala na vládní politiku jako celek.

V 19. století se v ústavních systémech kontinentální Evropy začala objevovat povinnost vlády podat demisi, pokud předseda vlády požádal zákonodárny sbor o vyslovení důvěry.¹⁹⁹ Byl to ovšem ústavní zvyk, nikoliv ústavně zakotvená povinnost, neboť se uznávalo, že nepoložení otázky důvěry předsedou vlády samo o sobě ještě neznamenalo, že by se vláda neopírala o důvěru parlamentu. Klíčovou roli proto měl prezident republiky, který nebyl z výkonu své funkce odpovědný,²⁰⁰ a záleželo na jeho uvážení, zda se domnívá, že vláda ztratila důvěru parlamentu a je třeba vládu vyzvat k podání demise nebo ji rovnou odvolat. Vedle solidární politické odpovědnosti ministra obsahoval článek 6 francouzské ústavy z roku 1875 také individuální politickou odpovědnost jednotlivých ministrů.

V důsledku této právní úpravy byl každý ministr povinen se odpovídat sněmovnám i ze správních aktů a sněmovny mohly kontrolovat i nejmenší podrobnosti státní správy. V praxi francouzské republiky 2. poloviny 19. století bylo poměrně časté, že jednotlivý ministr podal demisi, protože mu některá sněmovna vyslovila nedůvěru. Sporné bylo, zda se vláda odpovídala oběma komorám, nebo jenom poslanecké sněmovně; převládal názor, že vláda se odpovídala pouze poslanecké sněmovně, neboť francouzská úprava odpovědnosti kopírovala anglický model (viz výše – odpovědnost dolní sněmovně, nikoliv Sněmovně lordů). Francie byla fakticky první zemí kontinentální Evropy, která anglický vzor politické odpovědnosti převzala. Nicméně vztah k jedné nebo oběma komorám parlamentu byl otázkou, která ve francouzském ústavním systému nebyla definitivně vyřešena a obdobné pochybnosti přetrvávaly u některých teoretiků i v období první Československé republiky, zejména pokud by byla jedna z komor Národního shromáždění rozpuštěna. Z historického kontextu lze říci, že anglický vzor politické odpovědnosti člena vlády a následně jeho francouzská recepce fungovaly tam, kde byly dílčí otázky definitivně vyřešeny zákonem nebo praxí, ale tam, kde problém a diskuse přetrvávaly, tak byly přeneseny jako otevřené ústavní otázky, což byl i případ Ústavní listiny 1920 a také stávající Ústavy ČR. Institut politické odpovědnosti člena vlády je dobrým příkladem neúplné recepce a implantace ústavního institutu jiného státu do

¹⁹⁹ K vývoji parlamentní formy vlády ve Francii jako vzoru pro vývoj po 1. světové válce pro státy bývalého Rakouska-Uherska viz Rudloff, H. L.: Die Entstehung der Theorie der parlamentarischen Regierung in Frankreich. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1906, s. 597-631.

²⁰⁰ Hoetzel, J.: President republiky. Věstník Ministerstva vnitra (1919), s. 55-56.

československých poměrů, včetně neuzavřených otázek a s tím spojených praktických problémů.

Francouzský prezident republiky byl politicky neodpovědným; podle článku 3 francouzské ústavy z roku 1875 musel být každý akt prezidenta republiky spolupodepsán příslušným ministrem. Výjimky nebyly připuštěny a doktrína nepřipouštěla, aby některé akty byly ponechány zcela volnému osobnímu uvážení prezidenta republiky (např. udělení milosti). Francouzským paradoxem byla i kontrasignace jmenování ministrů jednotlivými ministry, což byl podstatný rozdíl oproti francouzské ústavě 1848, kdy se kontrasignace při jmenování a odvolávání ministrů nevyžadovala. V období po 1. světové válce již ve Francii existoval ústavní zvyk, že by jmenování ministrů kontrasignoval předseda vlády, která podala demisi (dosluhující vláda). Jediným aktem francouzského prezidenta nevyžadujícím kontrasignaci byla jeho vlastní demise, která byla považována za jeho osobní akt.

V období francouzské monarchie (předrepublikánské zřízení) ovšem existovala kategorie aktů a rozhodnutí panovníka, které byly jeho prerogativami a nebyly spojeny s politickou odpovědností vlády (viz model článku 62 stávající Ústavy ČR). Takovými akty bylo svolávání a rozpouštění sněmoven, akty vztahující se k nejvyššímu velitelství branné moci a udělování milostí. V republikách založených po 1. světové válce prerogativy bez kontrasignace byly vypuštěny s odkazem na pozůstatek monarchistického typu, ale paradoxně se objevily v ústavách po roce 1989, což lze považovat za relikt a paradoxní vzkříšení monarchistického pojetí hlavy státu v době rozvinutých nebo se rozvíjejících parlamentních republik.²⁰¹ Z uvedeného lze konstatovat, že stávající Ústava ČR je v oblasti odpovědnosti za rozhodnutí prezidenta republiky zčásti inspirovaná francouzskou ústavou z roku 1875 a její recepcí v Ústavní listině 1920, ale zčásti také francouzskými královskými ústavami první poloviny 19. století a do značné míry také Hoetzelovým obdivem vůči ústavnímu systému USA, který prosazoval jako poslanec Poslanecké sněmovny.

3.5.4 Odpovědnost prezidenta a ministrů v USA – impeachment (vývoj před 1. světovou válkou)

V USA institut ministerské odpovědnosti ani kontrasignace aktů prezidenta USA neexistoval, protože prezident nebyl a není odpovědný parlamentu a ani ministři nebyli a nejsou

²⁰¹ K modernímu pojetí vlády jako ústavního orgánu po 1. světové válce viz Nawiasky, H.: Die Stellung der Regierung im modernen Staat. Tübingen: J. C. B. Mohr, Paul Siebeck, 1925.

parlamentu odpovědny.²⁰² Tento princip prezidentského systému USA vycházel ze způsobu volby prezidenta, kterého volí lid a od něj prezident odvozuje svůj mandát. Prezident tak byl odpovědným sám za všechna svoje rozhodnutí a nemohl se odvolávat na rady svých ministrů, kteří jsou v americkém systému povinni prezidenta poslouchat a naplňovat jeho rozhodnutí, a pokud s ním nesouhlasí, jsou povinni podat demisi.²⁰³

Ústavní systém zavedený v USA tak byl zcela diskontinuitní s evropským a britským vývojem odpovědnosti hlavy státu a vlády vůči parlamentu.²⁰⁴ Recipován byl v USA ovšem institut impeachmentu jako jediného ústavního nástroje odpovědnosti hlavy státu. Impeachment byl a je dodnes žalobou, na níž se usnáší Sněmovna reprezentantů a níž rozhoduje Senát jako soud.²⁰⁵ Impeachmentem mohl a může být i dnes stíhán prezident, viceprezident i ministři pro porušení úředních povinností. K výroku o odsouzení je třeba dvou třetin přítomných členů Senátu. V případě odsouzení lze vyslovit jako trest ztrátu úřadu (viz obdobně zákon č. 36/1934 Sb. nebo článek 65 odst. 1 Ústavy ČR).

3.5.5 Právní a politická odpovědnost člena vlády podle Ústavní listiny 1920

V parlamentní formě vlády republikánského zřízení je prezident republiky hlavou státu, ale orgánem moci výkonné je vláda odpovídající se z výkonu své činnosti parlamentu.²⁰⁶ Vytváření moderní vlády složené z ministrů odpovědných parlamentu ovšem položilo na stůl také otázku, kdo se bude zodpovídat za rozhodnutí a akty hlavy státu. Měla-li být hlava státu také orgánem státní moci neodpovědným z výkonu své funkce, neboť je jí prisuzována role neutrální moci ve státě, pak vláda a její členové logicky byli těmi, kdo přebírali a dodnes přebírají odpovědnost na rozhodnutí hlavy státu (prezidenta republiky) skrze institut kontrasignace (spolupodpis). Člen vlády se tak v moderním vývoji vlády jako ústavního orgánu ve 20. století stává orgánem, který hlava státu potřebuje k realizaci své moci. Janeček je toho názoru, že „odpovědnost za formu rozšiřuje se i na obsah rozhodnutí původně jen potud, aby neobsahovalo ničeho, co by se přičilo platnému právnímu řádu.“²⁰⁷ Ze skutečnosti, že hlava státu (prezident republiky) skládá slib, ve kterém se zavazuje dodržovat

²⁰² Hoetzel, J.: President republiky. Věstník Ministerstva vnitra (1919), s. 54.

²⁰³ Janeček, R.: Brno, 1922, s. 51; ke struktuře exekutivních orgánů podřízených prezidentovi USA viz Blahož, J.: Nejvyšší státní orgány ve federacích (USA, SRN, Rakousko, Švýcarsko). Právník č. 10 (1992), s. 854.

²⁰⁴ Beeman, R.: The Penguin Guide to the United States Constitution. New York: Penguin Books, 2010, s. 175-188.

²⁰⁵ Podrobně k impeachmentu Křtěnová, M.: Prezidentský systém Spojených států amerických. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 51-63.

²⁰⁶ K historickému vývoji odpovědnosti vlády od středověku po novověk viz Janeček, R.: Brno, 1922, s. 32-55.

²⁰⁷ Ibid, s. 55.

a zachovávat ústavu a zákony, ačkoliv je neodpovědný z výkonu své funkce, plyne, že kontrasignace může mít pouze právní povahu, neboť kontrasignující člen vlády přebírá odpovědnost za dodržení slibu, který učinila hlava státu (prezident republiky), že bude zachovávat ústavu a zákony. Podle mého názoru není nutné, aby se člen vlády ztotožnil politicky s každým rozhodnutím, které spolupodepisuje, ale je pouze schopen se zaručit, že jím kontrasignované rozhodnutí je v souladu s právním řádem a prezidentovým slibem, že bude zachovávat ústavu a právní řád. Obdobný názor zastává i František Weyr, když uvádí: „*Příčí-li se presidentův vládní úkon ústavnímu nebo jinému zákonu a znamená-li spolupodpis tohoto úkonu odpovědným členem vlády zároveň porušení těchto norem buď úmyslně, nebo z hrubé nedbalosti (§ 79 úst. Listiny), pak stává se aktuální trestní odpovědnost ministra. Jinak arciť za tyto úkony, které přes spolupodpis odpovědného ministra považovány jsou ústavní listinou za úkony presidentovy, přejímá vláda (nikoliv jen onen člen její, který úkon spolupodepsal) pouze politickou odpovědnost ve smyslu § 77 úst. Listiny.*“²⁰⁸

Weyr ovšem vychází při analýze odpovědnosti členů vlády z normativní teorie a uvažuje dále tak, že politická odpovědnost musí být upravena právními předpisy, aby mohla být odpovědností někoho vůči někomu, a je-li odpovědnost upravena právními normami, pak je to nutně odpovědnost právní.²⁰⁹ Weyr zpochybňuje, zdali si lze vůbec něco představit pod pojmem politické odpovědnosti, protože reálně to ve vztahu k vládě a jejím členům není nic jiného, než možnost aplikovat jiná ustanovení ústavních předpisů za kontrasignovaná rozhodnutí prezidenta republiky, jež nenacházejí politickou podporu v parlamentě (např. vyslovení nedůvěry vládě; žaloba na prezidenta republiky pro velezradu aj.).²¹⁰

Právní úprava odpovědnosti členů vlády byla pojata v období první republiky podle francouzského vzoru, který se rozšířil do mnoha evropských států, kdy členové vlády mohli být voláni k odpovědnosti před zvláštní tribunál nebo státní soudní dvůr, před kterým se museli odpovídat z ústavnosti nebo zákonitosti vládních aktů, spadajících do působnosti jejich činnosti. Obžaloba mohla být podána jak na stávajícího, tak i na bývalého člena vlády. Kontrasignace rozhodnutí a vládních aktů členem vlády byla vnímána jako odpovědnost za ústavnost a zákonnost takových rozhodnutí nebo aktů,²¹¹ neboť se podpisem zaručovali za soulad s právním řádem a tím jim vznikala také ústavní (politická) odpovědnost, kterou

²⁰⁸ Weyr, F.: Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 186.

²⁰⁹ Ibid, s. 185.

²¹⁰ Obširně k otázce ministerské odpovědnosti viz Weyr, F.: Die sogenannte politische Ministerverantwortlichkeit nach tschechoslowakischem Verfassungsrecht. Prager juristische Zeitschrift 1921, Praha, roč. I.

²¹¹ Vavřínek, F.: Základy práva ústavního. 7. vydání. Všehrad: 1933, s. 201.

museli unést před ostatními ústavními orgány (Poslanecká sněmovna, Senát v řízení o trestním stíhání).

V 19. století a v první polovině 20. století bylo zvykem stíhat před zvláštními tribunály činy nebo opomenutí členů vlády, kterých se dopustili buď úmyslně, nebo z hrubé nedbalosti a porušili tím ústavu nebo jiný zákon. Drobná porušení služebních povinností při výkonu jejich činnosti, která nebyla upravena zákonem nebo jiným právním předpisem, nebyla a nemohla být žalována. Omisivním deliktem bylo například zanedbání obecné povinnosti vystoupit proti neústavním nebo nezákonným návrhům, které předkládali ke schválení vládě jiní členové vlády, neboť odpovědnost člena vlády se nevztahovala pouze na jeho vlastní rozhodnutí, ale také na rozhodnutí, která za vládu člen vlády spolupodepsal. Z tohoto důvodu byla také usnesení vlády nebo vládních nařízení spolupodepisována nejméně polovinou členů vlády.²¹² V souvislosti se striktní odpovědností za akty, které vláda vydávala, byl v roce 1920 přijat ústavní zákon č. 294/1920 Sb., o podpisování zákonu a nařízení, kterým bylo stanoveno, že všichni členové vlády se mohou při podpisování zákonů a nařízení dát zastupovat jiným členem vlády, včetně předsedy vlády. Ústavní zákon byl vydán dne 9. dubna 1920 a stanovil retroaktivně, že tato právní úprava je účinná od 15. listopadu 1918.²¹³ Tímto alibistickým ústavním zákonem vláda mohla přenést odpovědnost za podepisování zákonů a vládních nařízení na jiného člena vlády, zejména v případě kontroverzních právních předpisů, který již neměl „politickou budoucnost“. Vzhledem k absenci zákona o trestním stíhání členů vlády bylo jediným nástrojem vyvolání ústavní (politické) odpovědnosti takového člena vlády vyslovením nedůvěry Poslaneckou sněmovnou. Členové vlády byli odpovědní také za provádění aktů prezidenta republiky, které činil na úseku vládní moci. Člen vlády proto nemohl provádět rozhodnutí prezidenta republiky, které by nebylo kontrasignováno a nesl by za to trestní odpovědnost.²¹⁴

Každý člen vlády byl odpovědný, pokud by úmyslně podporoval jiného ministra, který hrubě porušil své ústavní povinnosti. Spolupodpisem jednoho člena vlády nebyli zbaveni právní odpovědnosti další členové vlády, kteří se podíleli na vydání protiústavního vládního aktu. Vedle individuální odpovědnosti členů vlády za státní správu v jejich působnosti byli členové

²¹² Viz § 71 Ústavní listiny 1920

²¹³ Ústavní zákon č. 294/1920 Sb., o podpisování zákonu a nařízení podepsali všichni členové vlády jako solidární akt odpovědnosti vlády jako celku za tuto zjevně protiústavní normu; ústavní zákon podepsal také prezident republiky. Jmenovitě T. G. Masaryk; Tusar; Švehla; Veselý; Beneš; Hodža; Sonntág; Winter; Hampl; Heidler; Šrobár; Prášek; Staněk; Habrman; Klofáč; Franke

²¹⁴ K odpovědnosti v období první republiky stručně, ale výstižně Wintr, J.: Odpovědnost vlády vůči Parlamentu očima československé právní vědy 1918-1989. In Klíma, K.; Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánů Gronskeému. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 94-96 (dále jen Wintr, J.: Odpovědnost vlády..., 2008).

vlády odpovědní obecně za činnost vlády jako celku. Pasivní chování nezbavovalo člena vlády jeho odpovědnosti. Každý člen vlády musel věnovat pozornost všem rozhodnutím vlády. Ústavní listina 1920 a prováděcí ústavní a jiné zákony tak konstruovali odpovědnost členů vlády jako kolektivní odpovědnost, kdy východiskem z této situace byla jediné demise ministra. Ministři byli solidárně odpovědní za politiku celé vlády a individuálně za své osobní akty. Základním nástrojem Poslanecké sněmovny vůči vládě bylo buď vyslovení nedůvěry, nebo odmítnutí schválit zákon o státním rozpočtu.

Podle mého názoru byl institut trestní žaloby člena vlády před zákonodárným sborem už v období první republiky značně přeceňován a jeho procesní komplikovanost zakotvená v zákoně č. 36/1934 Sb., o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády z tohoto institutu udělala nerealizovatelný institut. V čase se jako mnohem účinnější ukázala politická odpovědnost vlády a jejích členů vůči zákonodárnému sboru a institut interpelací. Flexibilnější bylo vyslovení nedůvěry jednotlivému členovi vlády než ministerská žaloba. Zákon o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády vyšel z anglického a francouzského vzoru.

Politická odpovědnost členů vlády nebyla (a ani dnes není) omezena pouze na ústavnost a zákonnost vládních nebo ministrových rozhodnutí a aktů, ale také na jejich efektivitu a zhodnocení jejich realizace z pohledu veřejného zájmu a zájmu státu jako takového.²¹⁵ Člen vlády by tak měl před zákonodárným sborem odůvodnit zejména taková rozhodnutí a návrhy, která mají dopad na státní rozpočet. Parlamentní kontrola je navíc permanentní kontrolou a nikoliv izolovanou kontrolou jednotlivého nahodilého aktu nebo rozhodnutí.²¹⁶

3.5.6 Trestní odpovědnost člena vlády podle zákona č. 36/1934 Sb.

Trestněprávní odpovědnost člena vlády byla v Ústavní listině 1920 zakotvena v § 79, který stanovil, že předseda vlády nebo členové vlády jsou trestně odpovědní, pokud poruší úmyslně nebo z hrubé nedbalosti ústavní nebo jiné zákony v oboru své úřední působnosti. V § 34 Ústavní listiny 1920 bylo upraveno kvórum pro schvalování usnesení Poslanecké sněmovny, ke schválení obžaloby se vyžadovala dvoutřetinová většina přítomných poslanců při přítomnosti nejméně dvou třetin všech poslanců Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna byla v postavení žalobce a Senát v postavení soudce. Podrobnosti řízení o trestní

²¹⁵ Janeček, R.: Brno, 1922, s. 50.

²¹⁶ Rudloff, H. L.: Die Entstehung der Theorie der parlamentarischen Regierung in Frankreich. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1906, s. 616-620.

odpovědnosti členů vlády měl podle § 34 odst. 2 stanovit zákon, který byl ovšem přijat až v roce 1934.²¹⁷ Prováděcím zákonem k §§ 34, 67 a 79 Ústavní listiny 1920 byl zákon č. 36/1934 Sb., o trestním stíhání presidenta republiky a členů vlády.

Prováděcí zákon bychom mohli z hlediska klasifikace právních předpisů charakterizovat jako speciální trestní zákon hmotněprávní i procesněprávní povahy, který vymezoval zvláštní postupy řízení před Senátem o trestní odpovědnosti člena vlády, ale zákon sám nebyl komplexní, a proto odkazoval na subsidiární použití soudního řádu trestního.²¹⁸

Podle zákona mohl být v souladu s § 67 Ústavní listiny 1920 trestně stíhán také prezident republiky, u něhož mohla být trestem jen ztráta úřadu prezidenta republiky a způsobilosti tento úřad později znovu nabýt. Pravidlo o obžalobě Poslaneckou sněmovnou a souzení Senátem platilo i pro prezidenta republiky. Hmotněprávně byla skutková podstata trestní odpovědnosti člena vlády vymezena v § 2 zákona pouze obecnou „kaučukovou“ skutkovou podstatou, což přesně odpovídalo textu § 79 Ústavní listiny 1920. Bylo pouze na politické úvaze Poslanecké sněmovny, co by subsumovala pod takto vymezenou skutkovou podstatu. S ohledem na to, že zákon sám nebránil trestnímu stíhání bývalého nebo stávajícího člena vlády i před řádným trestním soudem, pokud se dopustil skutku naplňujícího znaky trestného činu podle trestního zákoníku, tak se v tomto případě nedalo hovořit o trestním řízení a trestní odpovědnosti, ale o odpovědnosti správně delikt ní a politické. Senát nemohl odsoudit člena vlády k trestu odnětí svobody, ale pouze k peněžitému trestu do výše 500 tis. Kč s tím, že v případě nevymahatelnosti takto uložené pokuty mohl být členovi vlády uložen trest odnětí svobody do 6 měsíců jako trest za nesplnění uloženého peněžitého trestu. Zákon tedy měl za cíl v kontextu § 79 Ústavní listiny 1920 vyzdvihnout skutečnost, že na člena vlády se vztahují jak předpisy trestního práva, tak forma politické odpovědnosti za svou činnost vůči Poslanecké sněmovně, ale také správně delikt ní odpovědnost za řádný výkon funkce člena vlády.

Ustanovení o trestní odpovědnosti člena vlády podle Ústavní listiny 1920 osobně považují za apel na členy vlády, aby se chovali svědomitě, řádně vykonávali svůj úřad, předcházeli pochybnostem o nestrannosti při rozhodování, nedávali přednost osobnímu zájmu nad zájmem veřejným a jejich chování jako člena vlády odpovídalo etickým standardům obvyklým dané době. Problematika etického chování ústavních činitelů nebyla v dané době vůbec politologickým ani ústavněprávním tématem, ale osobně v tomto institutu vidím

²¹⁷ K nechuti přijmout tento zákon viz Filip, J.: K ústavní odpovědnosti..., s. 25, poznámka pod čarou č. 30.

²¹⁸ Podrobnější analýza Solnař, V.: Zákon č. 36/34 a obecné zásady trestního práva. Právník (1934), s. 461-466.

předzvěst pro pozdější úpravy v zákonech o střetu zájmů, vytváření etických kodexů a jiných pravidel, které musí být dodržovány jako elementární předpoklad výkonu funkce člena vlády ve smyslu služby, kterou tento ústavní činitel vykonává pro stát a jeho občany. Pokud by jednáním, které bylo předmětem žaloby podle zákona o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády, byla naplněna skutková podstata trestného činu podle trestního zákoníku, pak zákon výslovně vyloučil aplikaci principu *ne bis in idem*, když výslovně stanovil, že trestní odpovědnost předsedy vlády a členů vlády za trestné činy podle jiného zákona před soudem příslušným podle obecných ustanovení není tímto zákonem dotčena.²¹⁹

Trestní odpovědnost podle tohoto zákona z hlediska osobní působnosti dopadala nejenom na členy jsoucí v době řízení ve funkci člena vlády, ale také na bývalé členy vlády. Objektivní lhůta promlčení byla 5 let od doby spáchání trestného činu, nebo 3 roky od doby, co obviněný přestal být členem vlády. Vzhledem k tomu, že tento zákon nebyl nikdy v období první republiky aplikován v praxi, nelze ani s jistotou rozhodnout, zda vzhledem k často měnícím se vládám a opakovanému jmenování stejných osob do různých vlád by při aplikaci zákona byla promlčecí doba vztahována k výkonu funkce ministra jsoucího v daném okamžiku členem vlády, nebo zda by platila objektivní 5 letá promlčecí lhůta.²²⁰ Členům vlády mohl být vedle peněžitého trestu uložen také trest ztráty úřadu a ztráta platových nároků, na které měli nárok podle zákona o platech ministrů (zejména ztráta tří platů člena vlády a náhrad na reprezentaci).²²¹ Ústavněprávně bylo sporné, zda funkce člena vlády mohla zaniknout i rozsudkem Senátu, neboť podle § 70 odst. 1 Ústavní listiny 1920 mohl členy vlády odvolávat pouze prezident republiky. Jednalo se tak o materiální doplnění dalšího způsobu zániku funkce člena vlády *praeter constitutionem*.

Na návrhu podání obžaloby se musela Poslanecká sněmovna usnést do 6 měsíců od jejího podání, jinak bylo řízení zastaveno.²²² Obdobně Senát musel skončit řízení o obžalobě do šesti měsíců od podání obžaloby, jinak by bylo řízení zastaveno. Zastavení řízení nebo zamítnutí podání obžaloby Poslaneckou sněmovnou mělo za následek vyloučení stíhání pro takový skutek navždy. Návrh na obžalobu prezidenta republiky, předsedy vlády nebo člena vlády musel obsahovat přesné označení činu, pro který se podávala obžaloba, a specifikaci, která ustanovení ústavních nebo jiných zákonů byla podle navrhovatelů porušena.²²³ Pokud se

²¹⁹ § 4 odst. 2 zákona č. 36/1934 Sb. o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády

²²⁰ § 5 odst. 1 zákona č. 36/1934 Sb.

²²¹ Původně bylo součástí vládního návrhu zákona i uložení ztráty volebního práva do obcí, ale tento trest byl vypuštěn při projednávání v ústavněprávním výboru Poslanecké sněmovny.

²²² § 5 odst. 3 zákona č. 36/1934 Sb.

²²³ § 6 odst. 1 zákona č. 36/1934 Sb.

jednalo o předsedu vlády nebo člena vlády, muselo být přesně kvalifikováno a doloženo, že k porušení zákona došlo úmyslně nebo z hrubé nedbalosti.

Návrh na obžalobu prezidenta republiky musel být podán nejméně 120 poslanci, návrh na obžalobu člena vlády nejméně 100 poslanci.²²⁴ Poslanecká sněmovna měla 300 poslanců, což znamenalo, že návrh pro jednání o obžalobě na prezidenta republiky muselo iniciovat nejméně 40% všech poslanců, v případě člena vlády nejméně 33,3% všech poslanců.²²⁵

Předseda Poslanecké sněmovny informoval o návrhu na obžalobu předsedu vlády. Návrh na projednání obžaloby musel být zařazen na pořad jednání nejpozději do 14 dnů ode dne podání nebo na nejbližší schůzi, pokud Poslanecká sněmovna v dané době nezasedala.²²⁶ Poslanecká sněmovna měla bez rozpravy hlasováním relativní většinou rozhodnout, zda se návrhem bude vůbec dále zabývat či nikoliv. Pokud jej nezamítla, přikázala jej k projednání zvláštnímu žalobnímu výboru, který měl 9 členů a 9 náhradníků.²²⁷ Úkolem žalobního výboru bylo zjistit skutkový stav věci a pro jeho jednání platil jednací řád Poslanecké sněmovny. Úkolem žalobního výboru byla příprava návrhu obžaloby a jeho jednání bylo neveřejné.²²⁸

Žalobní výbor byl *sui generis* vyšetřovací komisí a vlastně i předchůdcem pozdějších ústavních úprav vyšetřování věcí ve veřejném zájmu zákonodárným sborem (viz vyšetřovací komise, která je upravena v článku 30 Ústavy ČR), neboť měl právo požádat o součinnost soudy, a soud, pokud vedl proti bývalému nebo stávajícímu členovi vlády trestní řízení, měl povinnost žalobnímu výboru poskytnout trestní spis. Žalobní výbor byl povinen nejdéle do jednoho měsíce od zvolení podat Poslanecké sněmovně písemnou zprávu o stavu vyšetřování.²²⁹ Pokud se žalobní výbor rozhodl k podání obžaloby, byl všem poslancům zaslán také písemný návrh na zahájení stíhání.

Poslanecká sněmovna rozhodovala o podání obžaloby Senátu dvoutřetinovou většinou za přítomnosti nejméně dvou třetin všech poslanců.²³⁰ V praxi by to znamenalo, že návrh obžaloby jak prezidenta republiky, tak členů vlády musel být schválen nejméně 200 poslanci, tj. 66,6% poslanců.²³¹ V této souvislosti bych chtěl poukázat na úpravu stávajícího článku 65 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého je pro přijetí návrhu ústavní žaloby na prezidenta republiky nezbytná třípětinová většina všech poslanců, což znamená 120 poslanců, tj. nejméně 60%

²²⁴ § 6 odst. 2 zákona č. 36/1934 Sb.

²²⁵ § 6 odst. 2 zákona č. 36/1934 Sb.

²²⁶ § 7 zákona č. 36/1934 Sb.

²²⁷ § 8 zákona č. 36/1934 Sb.

²²⁸ § 9 zákona č. 36/1934 Sb.

²²⁹ § 11 odst. 1 zákona č. 36/1934 Sb.

²³⁰ § 34 Ústavní listiny 1920.

²³¹ § 13 zákona č. 36/1934 Sb.

poslanců. Právní úprava kvora pro obžalobu prezidenta republiky je v dnešní době nižší, než tomu bylo v období první republiky. Zvýšené kvorum bylo, a i dnes je, reflexí, závažnosti samotného řízení a jeho dopadu na fungování ústavních orgánů a mezinárodní reputaci republiky. Kritika stávající ústavní úpravy článku 65 odst. 3 Ústavy ČR tak nikterak nevybočuje z historické úpravy zákona o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády a byla do značné míry inspirací pro novelu Ústavy ČR č. 71/2012 Sb., kterou byla zavedena v ČR přímá volba prezidenta republiky. Hlasování v Poslanecké sněmovně se provádělo hlasovacími lístky tajně.

Pokud se Poslanecká sněmovna usnesla na podání návrhu obžaloby, nesměl obžalovaný (prezident republiky, člen vlády) vykonávat svůj úřad až do skončení řízení o obžalobě.²³² Žalobní výbor vypracoval na základě schváleného podání obžaloby žalobní spis do 8 dnů od přijetí usnesení, které podepsal předseda Poslanecké sněmovny a předseda žalobního výboru. Předseda Poslanecké sněmovny zaslal spis s obžalobou do tří dnů předsedovi senátu a informoval o tom předsedu vlády.²³³

Senát měl povinnost na začátku volebního období zřídit obligatorně soudní výbor, který musel být schopen fungovat po celé volební období Senátu.²³⁴ Předsedou soudního výboru byl předseda Senátu a měl ještě dalších 12 členů, kteří byli voleni Senátem podle zásady poměrného zastoupení. Každý člen měl svého náhradníka, předsedu Senátu případně zastupoval místopředseda Senátu.²³⁵ Obžalobu zastupoval předseda žalobního výboru Poslanecké sněmovny.²³⁶ Pokud by v době řízení před Senátem byla rozpuštěna Poslanecká sněmovna nebo uplynulo její volební období, tak zástupci žaloby zůstávali ve svých funkcích poslanců až do doby zvolení nových poslanců a požívali všech výsad spojených s funkcí poslance (imunita, indemnita, plat).²³⁷

Obžalovaný měl právo si zvolit maximálně dva obhájce.²³⁸ Řízení bylo zahájeno dnem doručení žaloby předsedovi Senátu. Předseda soudního výboru Senátu předal žalobu obžalovanému a svolal do 3 dnů schůzi soudního výboru.²³⁹

Soudní výbor prozkoumal obžalobu, doplnil v případě potřeby šetření a připravil hlavní přelíčení. Při svém jednání se řídil jednacím řádem Senátu a měl stejné pravomoci jako výbor

²³² § 14 zákona č. 36/1934 Sb.

²³³ § 15 odst. 2 zákona č. 36/1934 Sb.

²³⁴ § 16 zákona č. 36/1934 Sb.

²³⁵ § 16 zákona č. 36/1934 Sb.

²³⁶ § 18 odst. 1 zákona č. 36/1934 Sb.

²³⁷ Viz §§ 23-27 Ústavní listiny 1920.

²³⁸ § 19 odst. 1 zákona č. 36/1934 Sb.

²³⁹ § 20 zákona č. 36/1934 Sb.

Senátu. Jednání soudního výboru bylo neveřejné. Jakmile soudní výbor Senátu skončil svoji činnost, svolal předseda Senátu schůzi Senátu, na níž se mělo konat hlavní přelíčení.

Poslanecká sněmovna se mohla až do zahájení hlavního přelíčení usnést kvorem dvou třetin všech členů za přítomnosti nejméně dvou třetin všech poslanců, že obžalobu odvolává (bere zpět) a další řízení se zastavuje. Poslanecká sněmovna měla právo s obžalobou disponovat, jako je tomu standardně v běžném trestním řízení. Na návrh soudního výboru Senátu se souhlasem zástupců Poslanecké sněmovny zastupujících obžalobu, se mohl Senát usnést nadpoloviční většinou senátorů, že se řízení zastavuje.

Pokud by nedošlo k žádnému z těchto kroků, pak byla zahájena schůze Senátu, kde se konalo hlavní přelíčení. Schůzi řídil předseda nebo místopředseda Senátu. Senát sám mohl rozhodnout o vyloučení veřejnosti, protože jinak ze zákona bylo hlavní líčení veřejné. O vyloučení veřejnosti rozhodoval Senát na návrh soudního výboru, pokud na tom byl státní zájem, nebo pokud to vyžadoval veřejný pořádek nebo mravnost. Dále Senát rozhodoval o vině, trestu a náhradě nákladů řízení.

Po skončení úvodního řízení o návrhu obžaloby udělil předseda Senátu slovo stranám k závěrečným řečem a k vyjádření se k vině obžalovaného;²⁴⁰ následně bylo řízení přerušeno a bylo úkolem soudního výboru Senátu, aby rozhodl, o jakých otázkách má hlasovat Senát jako celek. Poté byla znovu zahájena schůze Senátu a byly přečteny otázky týkající se viny, o kterých Senát rozhodoval hlasovacími lístky bez rozpravy.

Pro rozhodnutí o uznání viny obžalovaného bylo třeba třípětinové většiny všech členů Senátu, což bylo nejméně 90 senátorů, tj. 60% senátorů.²⁴¹ Výsledek hlasování byl vyhlášen vždy veřejně. Pokud nebylo dosaženo výše uvedené většiny, byl vynesena osvobozující rozsudek. V případě uznání viny obžalovaného, udělil předseda Senátu slovo stranám k návrhům o trestu a o náhradě nákladů trestního řízení; obdobný návrh přednesl také soudní výbor Senátu.²⁴² O předložených návrzích o trestu a nákladech řízení hlasoval Senát hlasovacími lístky bez rozpravy. K usnesení Senátu o trestu a povinnosti nahradit náklady řízení bylo třeba třípětinové většiny všech členů Senátu, tj. 90 senátorů.²⁴³ Postupně se hlasovalo o všech předložených návrzích o trestu a nákladech řízení v pořadí, které navrhl soudní výbor Senátu.²⁴⁴ Bylo tedy možné, že Senát mohl rozhodnout o vině, ale nemusel rozhodnout o

²⁴⁰ § 28 odst. 1 zákona č. 36/1934 Sb.

²⁴¹ § 28 odst. 6 zákona č. 36/1934 Sb.

²⁴² § 29 odst. 2 zákona č. 36/1934 Sb.

²⁴³ § 29 odst. 5 zákona č. 36/1934 Sb.

²⁴⁴ Podle § 103 Ústavní listiny 1920 nepřicházelo v úvahu udělení milosti (abolice, agraciace, rehabilitace) prezidentem republiky, neboť Ústavní listina 1920 výslovně prezidentovi republiky odpírala tuto pravomoc v §

trestu a nákladech řízení. Rozsudek byl obligatorně zasílán předsedovi Poslanecké sněmovny, předsedovi vlády a obžalovanému. V případě uložení trestu, byl o výkon rozsudku požádán příslušný krajský soud, aby rozsudek vykonal. Senát nerozhodoval o soukromoprávních nárocích. O soukromoprávní žalobě na náhrady škodu na základě trestného činu rozhodovaly obecné soudy.

Zákon připouštěl také obnovu řízení na základě dvou taxativně zákonem stanovených důvodů. Zaprvé, pokud došlo k odsouzení paděláním listin, křivým svědectvím, podplácením nebo jiným trestným činem jiné osoby; zadruhé, pokud se objevily nové skutečnosti nebo důvody, které samy o sobě nebo s provedenými důkazy mohly vést ke zproštění. Návrh na obnovu řízení mohl podat odsouzený, nebo po jeho smrti manželka (manžel) a jeho příbuzní v přímé linii. Zákon obsahoval pravidlo, podle kterého, pokud by obnovené řízení skončilo odsouzením, nemohl být uložen Senátem přísnější trest, než který byl uložen původním rozhodnutím. V případě osvobozujícího rozsudku nenabýval člen vlády zpět plat ani nemohl žádost o úhradu ušlého zisku, ale získal zpět 3 platy, včetně náhrad na reprezentaci, na které měli členové vlády nárok po zániku funkce člena vlády.²⁴⁵

Zákon se vztahoval jak na prezidenta republiky, tak na náměstka prezidenta republiky.²⁴⁶ Zákon výslovně jmenoval z hlediska trestní odpovědnosti předsedu vlády a členy vlády, ale podle § 34 zákona se vztahoval také na další funkcionáře, kteří měli podle zvláštních zákonů, pokud šlo o jejich odpovědnost, postavení členů vlády.

Při vymezení velezrady, jíž se mohl dopustit prezident republiky nebo jeho náměstek, se vycházelo z definice trestných činů uvedených v §§ 1-3 zákona č. 50/1923 Sb., na ochranu republiky. Žádný právní předpis v období první republiky neobsahoval definici trestného činu velezrady. Pod trestný čin velezrady tak byly subsumovány úklady o republiku²⁴⁷, příprava úkladů²⁴⁸ a ohrožení bezpečnosti republiky.²⁴⁹ Jiné skutkové podstaty nebylo možné pod skutek velezrady subsumovat, ani nebylo možné použít jiná hmotněprávní ustanovení trestního zákona.

103 odst. 2. Stejně tak zřejmě neplatilo ani ustanovení o zahlazení odsouzení v evidenci odsouzení. Viz Solnař, V.: Zákon č. 36/34 a obecné zásady trestního práva. Právník (1934), s. 466.

²⁴⁵ § 32 zákona č. 36/1934 Sb.

²⁴⁶ § 69 Ústavní listiny 1920.

²⁴⁷ § 1 zákona č. 50/1923 Sb., na ochranu republiky

²⁴⁸ § 2 zákona č. 50/1923 Sb.

²⁴⁹ § 2 zákona č. 50/1923 Sb.

3.6 Zákon č. 108/1933 Sb., o ochraně cti²⁵⁰

Vláda byla chráněna také zákonem č. 108/1933 Sb., o ochraně cti, který v § 5 stanovil, že ochrany cti požívají zákonodárné sbory, jejich předsednictva, výbory a komise, vláda, soudy a úřady a sbory, které jsou povolány k výkonu veřejné správy; branná moc, četnictvo, sbory státní strážce bezpečnosti a veškeré jejich samostatné části.²⁵¹ Pod ochranou cti byly také korporace zřízené na základě zákona nebo politické organizace. Trestné činy podle zákona na ochranu cti se stíhaly soukromou trestní žalobou, tj. nebyly stíhány na základě oficiality, ale pouze na základě žaloby podané dotčeným chráněným subjektem. Vzhledem k tomu musely být žaloby ústavních a státních orgánů podávány pouze s jejich souhlasem a na základě jejich zmocnění. V případě vlády souhlas a zmocnění k podání žaloby dávala vláda jako celek. V případě ozbrojených složek dával takový souhlas a zmocnění ministr vnitra; v případě branné moci ministr národní obrany.

Pokud trestné činy podle zákona o ochraně cti směřovaly proti hlavě cizího státu nebo byly spáchány při výkonu pravomoci proti zástupci cizího státu, který byl vládou uznán, mohly být tyto trestné činy stíhány za podmínky reciprocity, a pouze pokud o to požádala vláda tohoto státu nebo jí zmocněný zástupce.

K teoretickému problému urážky kolektivního orgánu se lze vyjádřit jako ke spornému nástroji trestní politiky státu jsoucím na hraně ústavnosti, když občan stěží mohl vyjádřit veřejně svůj názor, co si vlastně myslí o politice nejenom kolektivních ústavních orgánů, ale také politických stran.²⁵² Zákon o ochraně cti byl podle mého názoru možná dobře myšleným dílem, ale jeho důsledky v podobě umlčování nepohodlných komentátorů, ale i opozičních politiků, jako by předznamenávaly složitou dobu 30. let 20. století.²⁵³

3.7 Vztah vlády a Národního shromáždění

Klíčovým vztahem vlády a Národního shromáždění byla možnost Poslanecké sněmovny vyslovit vládě nedůvěru nebo nevyslovit důvěru, pokud o to vláda požádala. Podle § 76 Ústavní listiny 1920 návrh na vyslovení nedůvěry musel být podepsán nejméně sto poslanci a

²⁵⁰ Trestné činy proti cti byly upraveny i v recipovaném rakouském trestním zákoně ve čtyřech skutkových podstatách – urážka, pomluva, utržení na cti a výčitka trestního stíhání nebo trestu.

²⁵¹ K trestním aspektům zákona na ochranu cti viz Miřička, A.: K zákonu č. 108/1933 o ochraně cti. Právník (1934), s. 406-416, 466-473.

²⁵² Opačně Staňkovský, J.: Urážka kolektivních osob. Právník (1928), s. 361 an.

²⁵³ K ochraně cti v historické retrospektivě viz Gřivna, T.: Právo na zachování cti a jeho ochrana v trestním právu. In Klíma, K.; Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánů Gronskeému. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 601-611.

následně byl přikázán určenému výboru Národního shromáždění, který se k němu musel vyjádřit ve lhůtě do osmi dnů od obdržení návrhu. Podle § 77 Ústavní listiny 1920 vláda mohla Poslanecké sněmovně předložit návrh na vyslovení důvěry. O návrhu se jednalo rovnou, aniž by jeho posouzení bylo přikázáno výboru Národního shromáždění, jelikož návrh na vyslovení důvěry vycházel z vůle vlády.

Pokud Poslanecká sněmovna vyslovila vládě nedůvěru, nebo pokud zamítla vládní návrh na vyslovení důvěry, musela vláda podat demisi do rukou prezidenta republiky, který rozhodl, kdo bude pověřen prozatímním výkonem vládních záležitostí, dokud nebude ustavena nová vláda.²⁵⁴ Pokud došlo k demisi vlády v době, kdy nebyla funkce prezidenta republiky ani jeho náměstka obsazena, přijímal demisi vlády a činil opatření o prozatímním vedení vládních záležitostí 24 členný výbor vykonávající působnost Národního shromáždění v době mezi jeho zasedáními.²⁵⁵

Dobová literatura se také zabývala otázkou, pokud by byl návrh na vyslovení důvěry vládě podán i jednotlivým poslancem a jeho návrh by byl Poslaneckou sněmovnou zamítnout; v tomto případě panovala shoda, že vláda nemusela podat demisi.²⁵⁶

Poslanecká sněmovna mohla vyslovit nedůvěru jednomu nebo několika členům vlády, ale také vládě jako celku. V případě nedůvěry vyslovené jednotlivým členům vlády vláda nadále požívala důvěry Poslanecké sněmovny, ale bylo nepřipustné, aby prezident republiky jmenoval znovu členem vlády toho, komu byla vyslovena nedůvěra Poslaneckou sněmovnou.

3.8 Exekutivní normotvorba

3.8.1 Vládní nařízení

Ústavní listina 1920 upravovala také možnost vydávání podzákonných právních předpisů.²⁵⁷ Podle § 55 Ústavní listiny 1920 bylo možné, aby vláda vydala nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Podle § 81 Ústavní listiny 1920 rozhodovala vláda o vládních nařízeních ve sboru a musela být podepsána předsedou vlády nebo jeho náměstkem a nejméně polovinou členů vlády (§ 84). Zvláštním projevem nařizovací moci byla úprava v § 90 Ústavní listiny 1920, podle které nařízením vlády mohly být zřizovány nebo organizovány orgány státní

²⁵⁴ § 78 odst. 1 Ústavní listiny 1920.

²⁵⁵ § 54 Ústavní listiny 1920.

²⁵⁶ Vavřínek, F.: Základy ústavního práva. Všehrd, 7. vydání, 1933, s. 196.

²⁵⁷ K prvorepublikové diskusi o zákonodárné delegaci viz Kysela, J.: Zákonodárství bez parlamentů. Delegace a substituce zákonodárné pravomoci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 99-104.

správy, které ovšem nemohly mít rozhodovací pravomoci; fakticky se tak mohlo jednat o poradní orgány, nebo o orgány řídící státní monopoly.²⁵⁸ Nařízení organizačního druhu mohla být vydávána bez zákonného zmocnění pouze na základě § 90 Ústavní listiny 1920. Z těchto ustanovení tedy vyplývalo, že nařízení vlády mohla být vydávána pouze *secundum legem*, nikoliv *praeter legem* nebo *contra legem*.²⁵⁹ Vzhledem k tomu, že Ústavní listina 1920 zmiňovala vládní nařízení jako jediný druh podzákonné normotvorby, bylo zřejmě úmyslem ústavodárce stanovit, že ministerstva nemohla vydávat nařízení. Tehdejší doktrína vydávání nařízení považovala za projev nařizovací moci, která příslušela pouze vládě a jediné na základě zákona se na výkonu nařizovací moci vládou mohly podílet i jiné ústavní orgány.²⁶⁰ Prvorepubliková doktrína nebyla jednotná v pohledu na možnost vydávat podzákonné právní předpisy nejenom vládou, ale také jednotlivými ministerstvy. V § 81 Ústavní listiny 1920 byla v demonstrativním výčtu pravomocí vlády také možnost vydávání vládních nařízení, které vyžadovaly podpis předsedy vlády nebo jeho náměstka a nejméně poloviny členů vlády, přičemž nařízení vlády bylo možné vydat pouze k provedení zákona a v jeho mezích (§ 55 Ústavní listiny 1920).²⁶¹ Doktrína byla ve shodě, že § 55 Ústavní listiny 1920 je obecným zmocňovacím ustanovením, na jehož základě může vláda vydávat nařízení, aniž by k jeho vydání potřebovala *expressis verbis* zákonné zmocnění.²⁶² Nicméně pochybnost existovala o možnostech ministerstev a jiných správních úřadů, zda i tyto mohou vydávat nařízení ministerstev. V této otázce již doktrína byla rozpolcená, neboť někteří autoři vycházeli z toho, že obecné zmocnění k vydání nařízení zakotvené v § 55 Ústavní listiny je rovněž zmocněním v rámci nařizovací moci, aby každý správní úřad, který má zákonem stanovené pravomoci, mohl vydávat nařízení k provedení a naplnění těchto zákonných pravomocí. Neubauer tak vychází z pojmu nařízení jako obecného podzákonného právního předpisu a ve vazbě na § 81 a § 84 Ústavní listiny 1920 konstatuje, že nařízení vlády je jiným druhem právního předpisu, než obecně vymezené nařízení v § 55 Ústavní listiny 1920, ale nezpochybňuje možnost

²⁵⁸ Weyr, F.; Neubauer, Z.: Ústavní listina československá, její znění s poznámkami. Praha-Brno: Orbis, 1931, s. 55.

²⁵⁹ Nicméně nařízení vydaná k provedení zákona mohla být i retroaktivní, pokud to výslovně stanovil zákon. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 1929, Bohuslav 7799.

²⁶⁰ Viz zákon č. 300/1920 Sb., o mimořádných opatřeních, podle kterého mohla být vydávána nařízení o mimořádných opatřeních, ale ke své platnosti vyžadovala spolupodpis prezidenta republiky.

²⁶¹ Hoetzel konstatuje, že vládní nařízení musí být kryto zmocňovacím zákonem, tj. že se musí pohybovat v jeho mezích. Viz Hoetzel, J.: Meze nařizovací moci podle československé ústavní listiny. Právník 1923, s. 31.

²⁶² Neubauer, Z.: Nařízení vládní a ministerská. Právník 1925, s. 624.

ministerstev vydávat vyhlášky, které ovšem nepovažuje za obecné právní předpisy, ale „*akty speciální*“.²⁶³

Filipiky nad povahou prováděcích právních předpisů ukazují na nejednoznačnost ústavní úpravy, neboť nařízení samo o sobě je právním předpisem a odlišuje se od jiných aktů nebo opatření státní správy nenormativního charakteru.²⁶⁴ Nedostatkem Ústavní listiny 1920 byla nespecifikace jiných druhů podzákonných právních předpisů, jak to činila třeba rakouská ústava 1920, která v článku 18 stanovila, že „*Každý správní úřad může v rámci zákonů vydávat nařízení v mezích své příslušnosti.*“ Rakouská úprava v podstatě byla předzvěstí současné úpravy jiných právních předpisů vydávaných na základě zákonného zmocnění k provedení zákona a v rámci jeho mezí (tzv. vyhlášky). V evropských státech byla podzákonná normotvorba poměrně častým jevem, proto se v řadě ústav přijatých po 1. světové válce problematika delegace k podzákonné normotvorbě upravovala.²⁶⁵

Inspirací doktríny pro dnešní dobu je přijetí názoru, že nařízení musí být v úplném souladu se zákonem, jehož úpravu podrobněji rozvádí, ale nesmí zákon nahrazovat nebo doplňovat.²⁶⁶

3.8.2 Vládní nařízení vyžadující souhlas Národního shromáždění – hybridní typ právního předpisu

V meziválečném období se drtivá většina nově vzniklých států ve střední Evropě rozhodla pro přijetí zákonů s velmi široce vymezenou zákonodárnou delegací ve prospěch vlády. V Československu se jednalo zejména o zákon č. 300/1920 Sb., o mimořádných opatřeních, který umožňoval vládě v případě války nebo mimořádné situace ohrožující územní celistvost republiky přijímat mimořádná opatření za účelem omezení některých práv a svobod zaručených Ústavní listinou 1920. Přijetí takového mimořádného opatření bylo podmíněno souhlasem prezidenta republiky a zákon limitoval účinnost takového opatření maximálně na tři měsíce. Vládě se zákonem ukládalo, aby přijaté mimořádné opatření předložila do 14 dnů Národnímu shromáždění nebo Stálému výboru Národního shromáždění. V případě nesouhlasu Poslanecké sněmovny nebo Senátu nebo marného uplynutí lhůty jednoho měsíce mimořádné opatření pozbývalo platnosti.

²⁶³ Ibid, s. 626.

²⁶⁴ Vavřínek, Z.: Základy ústavního práva. 2. díl. Praha: Všehrad, 1930, s. 34.

²⁶⁵ Kalousek, V.: Srovnání ústavních listin republiky československých. Věstník Ministerstva vnitra, 1922, s. 384-386, kde autor uvádí přehled jednotlivých středoevropských ústav (polská ústava; německá ústava; rakouská ústava).

²⁶⁶ Vavřínek, Z.: Základy ústavního práva. 2. díl. Praha: Všehrad, 1930, s. 35-36.

Trend zmocňovacího zákonodárství byl setrvalý a pokračoval v celém období meziválečného Československa a mnohdy ani nesouvisel s vnějším nebo vnitřním ohrožením republiky, ale pouze s vnitřní organizací moci na území státu a přenášením pravomocí mezi jednotlivými orgány státní správy. Například zákonem č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy byla vláda zmocněna, aby nařízením přesunula některé části působnosti ministerstev na zemské úřady nebo naopak a některé části působnosti zemských úřadů na okresní úřady nebo naopak. V podstatě šlo o přesun výkonu státní moci zemskými a okresními úřady namísto ústředních správních úřadů (dnešní terminologií by se tomu nejvíce blížila přenesená působnost obcí a krajů). Vládní nařízení o přesunech působnosti ministerstev na zemské úřady nebo naopak vyžadovaly schválení Národního shromáždění. Vláda měla povinnost předložit takové nařízení do čtyř týdnů po jeho vydání Poslanecké sněmovně i Senátu ke schválení. Odepřela-li některá sněmovna souhlas s takovým nařízením, pozbývalo vládní nařízení účinnosti.²⁶⁷ Na základě tohoto zákonného zmocnění vydala vláda dvě nařízení, kdy zejména nařízení č. 186/1929 Sb., obsahovalo přesuny působnosti zemských úřadů na okresní úřady²⁶⁸ a nařízení č. 187/1929 Sb., obsahovalo přesuny působnosti ministerstev na úřady zemské.²⁶⁹

Vládní nařízení mělo fakticky moc zákona, dokud některá ze sněmoven nevyslovila s tímto nařízením nesouhlas. Vláda zákonné povinnosti předložit vládní nařízení ve stanovené lhůtě vždy vyhověla a návrhy byly projednány ústavním výbor, který je chtěl rovnou schválit jako souladné se zákonem, což vyvolalo odpor některých poslanců, že není v působnosti výboru jednat za Poslaneckou sněmovnu jako celek.²⁷⁰

V praxi ovšem vznikla otázka, jak naložit s vládními nařízeními přijatými na základě zákonných zmocňovacích ustanovení obsažených v celé řadě dalších zákonů, které vláda předložila ke schválení oběma komorám Národního shromáždění, ale které o nich nerozhodly, protože došlo k rozpuštění Národního shromáždění. Podle tehdy platných zákonů vláda splnila svoji povinnost a nebyla povinna předkládat vládní nařízení, mnohdy již mnoho let platné, opakovaně Národnímu shromáždění.²⁷¹

²⁶⁷ Winter, L.: Jak sněmovny vyřizují vládní nařízení. Právník 1930, s. 569.

²⁶⁸ Viz vládní nařízení č.186/1929 Sb. ze dne 18. prosince 1929, o některých přesunech působnosti zemských úřadů na úřady okresní.

²⁶⁹ Viz vládní nařízení č. 187/1929 Sb.

²⁷⁰ Podle tehdejšího jednacího řádu Poslanecké sněmovny byl výbor zmocněn posoudit návrh, který mu byl přidělen a podat zprávu plénu Poslanecké sněmovny, ale nemohl toto rozhodnut nahradit svým usnesením.

²⁷¹ Inspirativní pro tento postup byl i rozsudek Nejvyššího správního soudu 519/20, podle kterého ministerská nařízení vydaná před rokem 1918, u nichž existovala povinnost je předložit říšské radě, nemusela být po založení republiky předkládána Národnímu shromáždění. Tyto a podobné rozsudky vedly k prolamování dělby moci a libstickému chování jak vlády, tak i Národního shromáždění.

Už ve 20. letech 20. století převládl názor, že takové vládní nařízení nemůže být předmětem sněmovního projednávání, protože návrhy, které podala vláda nebo poslanci v průběhu minulého volebního období, nelze projednat. Zrodil se tak v československých ústavních poměrech princip parlamentní diskontinuity.²⁷²

Vláda nebyla motivována předkládat vládní nařízení k opakovanému projednání Národním shromáždění, protože vládní nařízení byla pořád platná a účinná a nechtěla riskovat schvalování v nových politických poměrech. To byl ovšem podstatný rozdíl zmocňovacího zákonodárství od řádného zákonodárného procesu – nový zákon musel být schválen jakýmkoliv parlamentem (novým nebo starým), ale vládní nařízení bylo platné a účinné, dokud parlament nevyslovil nesouhlas.

Podle statistik Národního shromáždění se nejednalo o ojedinělé případy, neboť vláda předložila v meziválečném období přibližně 230 takových vládních nařízení, z nichž bylo Senátem schváleno 33, Poslaneckou sněmovnou 8, oběma komorami ovšem pouze dvě nařízení. Ústavní systém první republiky umožňoval Stálému výboru Národního shromáždění, aby vykonával práva komor mezi zasedáními, nebo do doby zvolení nového Národního shromáždění. Jednací řád Národního shromáždění ovšem *expressis verbis* nestanovil pravomoc Stálému výboru, aby se vládními nařízeními mohl zabývat a schvalovat je namísto Národního shromáždění.

Krásně tuto situaci, s aktuálním přesahem do dnešní doby, popsal Lev Winter: „*Úzkoprsý výklad, kterého se sněmovnímu jednacímu řádu dostává sněmovní kanceláři, způsobuje, že sněmovna neplní úplně svých povinností a že celá řada právních norem postrádá dosud právního schválení.*“²⁷³ Tento možná na první pohled pitoreskní příklad ukazuje, jak může dopadnout extenzivní zmocňovací zákonodárství, kdy parlament s dobrým úmyslem usnadnit vládě její vládnutí může vlastní neschopností splakat nad výdělkem.²⁷⁴

²⁷² Viz dnešní úprava § 121 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který stanoví: „*V novém volebním období Sněmovny nelze projednat návrhy, které nebyly projednány a rozhodnuty v minulém volebním období, s výjimkou peticí a návrhů, o nichž je ústavním zákonem oprávněn po rozpuštění Sněmovny rozhodnout Senát, a návrhu vlády podle § 109i.*“

²⁷³ Winter, L.: Jak sněmovny vyřizují vládní nařízení. Právník 1930, s. 574.

²⁷⁴ Ke zmocňovacímu zákonodárství v meziválečném období viz Skřejpková, P.; Soukup, L.: Nedemokratické právní systémy ve vybraných státech Evropy v první polovině 20. století. Praha: Avenir Stiftung, 2011, s. 93-99; Kysela, J.: Zákonodárství bez parlamentů. Delegation a substituce zákonodárné pravomoci. Praha: Právnická fakulta UK, 2006, s. 73-76, 82.

3.9 Ministerstva a jiné správní úřady v letech 1918-1920

3.9.1 Rakouská právní úprava

Pokud bychom chtěli hledat základy současného systému ministerstev jako nejvyšších správních úřadů, pak je potřeba pohlédnout až do období Velké francouzské revoluce. Vývoj ministerstev jako správních úřadů ovšem nekopíruje státoprávní vývoj, neboť ministři jako představitelé státní správy se původně neodpovídali zákonodárnému sboru z výkonu své funkce, nýbrž panovníkovi.²⁷⁵ V Rakousku v 19. století státní správu vykonávaly dvorské úřady, které byly organizovány kolegiálně a odpovídaly se ze své činnosti panovníkovi. Francouzský systém ministerstev se začal prosazovat v Rakousku v roce 1848, kdy bylo na místo dosavadních 5 dvorských úřadů zřízeno 5 ministerstev.²⁷⁶ Ministerstvo bylo vnímáno jako nejvyšší výkonný orgán panovníka a rovněž jako panovníkův rádce (funkce korunní rady). Základní rozdělení kompetencí mezi jednotlivými ministerstvy bylo provedeno nepublikovaným tzv. Nejvyšším rozhodnutím ze dne 12. dubna 1852, kterým byla každému ministerstvu přikázána jednak všeobecná působnost, která příslušela každému ministrovi z titulu jeho funkce, jednak speciální působnost, která byla vyhrazena pouze tomu, kterému ministerstvu. Panovník byl považován v tehdejší době za hlavu moci vládní i výkonné a jako takový měl možnost absolutisticky upravovat interními předpisy působnost ministerstev, zřizovat je a také zrušovat.

K výrazné změně došlo v roce 1867 v souvislosti s prosincovou ústavou, kdy ministerstvo přestalo být odpovědné pouze panovníkovi, ale odpovídalo se ze své činnosti také parlamentu. Ministerstvo se stalo v první řadě úřadem, kdy jeho působnost nebyla vymezena nahodile, nýbrž reálně zákonem a odpovídalo za určité odvětví státní správy buď pro celé území státu, nebo jeho část (viz ministerstvo pro správu Podkarpatské Rusi).²⁷⁷ V čele ministerstva stál ministr, ale nebylo pojmovým znakem ministra, aby stál v čele určitého ministerstva (viz ministr bez portfeje). V historii lze nalézt ovšem i ústavní úpravu, kdy každý ministr musí stát v čele určitého ministerstva.²⁷⁸

²⁷⁵ Havelka, J.: Problém úpravy kompetence ministerstev vzhledem k ustanovení § 85 ústavní listiny. Druhý sjezd právníků československých konaný ve dnech 31. května, 1. a 2. června 1925 v Brně. Brno, 1925, Sekce IV (Správní právo), otázka č. 3, práce 1, s. 1 (dále jen Havelka, J.: Brno, 1925).

²⁷⁶ Laštovka, K.: Brno, 1925, Sekce IV (Správní právo), otázka č. 3, práce 2, s. 4.

²⁷⁷ Podle zákona č. 64/1918 Sb., o mimořádných přechodních ustanoveních na Slovensku mohla vláda některého člena ustanovit zmocněncem pro Slovensko.

²⁷⁸ Tento princip obsahovaly bavorské ústavy v 19. století.

V souvislosti s rozvojem státní správy dochází historicky k rozšiřování ministerstev specializovaných na různá odvětví státní správy. V prvotním stadiu dělby státní správy existovaly tři základní oblasti státní správy – zahraniční politika, vnitřní státní správa a vojenská správa. Z hlediska výkonu státní správy nebylo v minulosti ani dnes nejpodstatnějším kritériem, zda výkon státní správy v jednom odvětví realizuje pouze jedno ministerstvo nebo vícero státních úřadů, nicméně z pohledu obyvatel státu bylo a je žádoucí, aby příslušnost jednotlivých ministerstev byla vymezena pregnančně a aby byly vyloučeny přesuny příslušnosti mezi jednotlivými správními úřady.

V Rakousku se historicky vyvinula praxe, že jednotlivá ministerstva byla zřizována panovníkem a jejich pravomoci byly stanoveny vyhláškou. Tento přístup k vytváření orgánů státní správy v Rakousku-Uhersku byl dlouhou dobu akceptován až do roku 1896, kdy tímto způsobem bylo vytvořeno ministerstvo železnic, a byla poprvé řešena otázka, zdali byl tento postup v souladu se zákonem č. 141/1867 ř. z., podle jehož ustanovení § 11 písm. l) příslušelo stanovení zásad organizace správních úřadů moci zákonodárné. I dobová literatura byla přesvědčena, že zřízení ministerstva železnic bylo v rozporu s prosincovou ústavou 1867.²⁷⁹

Panovníkova praxe při zřizování nových ministerstev se opírala o jeho pravomoc jmenovat ministry, ačkoliv bylo a je zcela zjevné, že mezi jmenováním ministra a zřízením ministerstva není žádná věcná souvislost. Z dnešního hlediska je tehdejší akademická debata velmi užitečná, neboť jejím vyústěním byla novelizace prosincové ústavy 1867, která stanovila jasné podmínky pro zřizování nových ministerstev a vedla k vyjasnění vztahu panovníka a parlamentu v otázkách organizace státní správy. Až do rozpadu Rakouska-Uherska platilo, že panovník zřizoval ministerstva vyhláškou, ale kompetence nových ministerstev byla stanovena zákonem.²⁸⁰

Vývoj v organizaci státní správy v Rakousku ve 2. polovině 19. století byl poměrně chaotický, protože pravomoci mezi jednotlivými ministerstvy nebyly právním řádem stanoveny a šlo na ně usuzovat pouze z rámce státního rozpočtu nebo z ustanovení některých zákonů.²⁸¹ I z tohoto historického vývoje vznikl pro dnešní dobu jeden klíčový prvek demokratického právního státu – princip enumerativnosti státních pretenzí. Poprvé se

²⁷⁹ Havelka, J.: Brno, 1925, otázka č. 3, práce 1, s. 3.

²⁸⁰ Např. zákon č. 499/1917, kterým byly stanoveny kompetence pro panovníkem zřízené ministerstvo sociální péče.

²⁸¹ Adamovich, L., 1927, s. 218, poznámka pod čarou č. 1.

v Rakousku-Uhersku uplatnil v roce 1889, kdy bylo zřízeno ministerstvo obchodu a zemědělství a jeho pravomoci byly vymezeny uceleně ve zvláštním nařízení.²⁸²

3.9.2 Vznik ústřední státní správy v Československu

Základní struktura ústředních správních úřadů v nově vzniklém Československu byla schválena na zasedání Národního výboru dne 2. listopadu 1918, kdy byl schválen zákon, jímž se zřizují nejvyšší správní úřady, dnešními slovy řečeno struktura ústřední státní správy. V návrhu před jeho projednáním v Národním výboru se počítalo s vytvořením těchto nejvyšších správních úřadů:

- úřad pro věci zahraniční,
- úřad pro správu vnitřní,
- úřad pro správu finanční,
- úřad pro správu vyučování a pro národní osvětu,
- úřad pro správu spravedlnosti,
- úřad pro správu průmyslu, obchodu a živností,
- úřad pro správu dopravy,
- úřad pro správu veřejných prací,
- úřad pro správu zemědělství,
- úřad pro národní obranu,
- úřad pro správu sociální péče a
- úřad pro správu veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy.

V příloze k návrhu zákona byl detailní popis kompetencí jednotlivých ústředních úřadů, který se v podstatě kryl s kompetencemi dosavadních ministerstev. V průběhu jednání se ve vazbě na zřizované nejvyšší správní úřady rozhořela diskuse, která se týkala i otázky, kdy vlastně vzniklo Československo, a zda je zachována kontinuita s orgány zahraničního odboje, které vznikly ještě před 28. říjnem 1918.²⁸³ Národní výbor si nebyl jistý, zda vlastně má být

²⁸² Havelka, J.: Brno, 1925, Sekce IV (Správní právo), otázka č. 3, práce 1, s. 4.

²⁸³ Viz stenoprotokol z jednání Národního výboru ze dne 2. listopadu 1918, kde poslanec Dušek uvedl: „*Velevážené shromáždění! Dovoluji si upozorniti na důležitý moment, na který dosud v projevech N. V. a presidia nebyl brán zřetel. My zde vycházíme v návrzích těchto zákonů v předpokladu, že český stát vznikl 28. října, kdy vlastně zhroutilo se Rakousko. My ale nesmíme zapomenouti, že český stát trval již dříve v mezinárodním slova smyslu jako samostatné státní těleso od té doby, kdy byl český stát uznán vládami dohody. To je naše mezinárodní podstata právní. My nesmíme nic podnikati v zákonech, které jsou vydávány, čím bychom mohli přijíti eventuálně v kolisi vůči vládě, jež má přijíti. Prosím, abyste velmi pečlivě juridicky a politicky uvážili, jak je významná tato okolnost, abychom nezřizovali náhradní zahraniční ministerstvo a nevzali*

struktura nejvyšších správních úřadů provizorním řešením, nebo se bude jednat o trvalý stav. Národní výbor se proto chtěl vyhnout označení nejvyšších správních úřadů jako ministerstev a označoval je jako nejvyšší správní úřady, neboť pojem ministerstvo měl v tehdejší době velmi silné konotace s rakouskou monarchií.²⁸⁴ Ovšem provizorium bývá někdy definitivním rozhodnutím, což správně v diskusi podtrhl poslanec Udržal, který vyjádřil přesvědčení, že není třeba se obávat pojmu ministerstvo a některé úřady je možné označit za ministerstva, jiné za úřady.²⁸⁵ Debata to bylo zajímavá, protože někteří poslanci navrhovali vyřazení návrhu zákona z jednání Národního výboru, protože nebyl dostatečně prodiskutován. Poslanec Bechyně například zpochybňoval zřízení ministerstva pro sociální péči.²⁸⁶

V praxi ovšem existoval po 28. říjnu 1918 velký problém s vyřizováním státní agendy, neboť recepčním zákonem byl převzat právní řád bývalého Rakouska-Uherska, který neodporoval československému státu, včetně zákonů týkajících se organizace státní správy a jejích pravomocí. V praxi nastal problém, protože ministerstva zaniklého Rakouska-Uherska byla oprávněna rozhodovat jako dovolací orgány ve správním řízení, ale v Československu nedošlo ke vzniku samostatných nejvyšších správních úřadů, které by vykonávaly dovolací agendu. Problém nastal také v otázce soudů na území Československé republiky, které by byly dovolacími soudy. V praxi se tak v soudní agenda předávala na ministerstvo spravedlnosti a čekalo se, až budou zřízeny orgány/soudy, které by byly nadány pravomocí dovolacího orgánu/soudu. Zvláštností tehdejšího projednávání návrhů zákonů byla také skutečnost, že Národní výbor nebyl parlamentem, ale jakýmsi náhradním tělesem pro zajištění výkonu zákonodárné činnosti. Národní shromáždění československé se mělo sejít již 14.

zřetel na to, že české zahraniční ministerstvo trvá a je v Paříži. Pokud jsem viděl z publikací pařížských a žurnálů, ministr Beneš je ministrem zahraničním a finančním. Na to musí býti brán zřetel. Musí také na to býti brán zřetel, že naše zahraniční vláda vydala půjčku. Tato souvislost musí býti řečena. Je to tím důležitější, aby naše veřejnost zvykla na toto vědomí, že my se cítíme ve svém vlastním státu, a pak, co je okolnost velice závažná, musíme využívat této situace, že naše vláda trvala dříve a náš stát vznikl dříve, nežli se rozpadlo Rakousko. To je důležité v poměru našeho N. V. vůči národnímu státu německému ve Vídni, poněvadž tam to je cosi náhradního, to je soukromé shromáždění, které vzniklo teprve, když Rakousko padlo. To u nás není. My jsme stát, který trvá. My neměli jsme fyzického území, poněvadž jsme neměli revoluční moci, abychom ji rozbili. To je důležité pro případ jednání s likvidační vládou dr Lamasche. Tento moment je třeba, aby byl zdůrazněn.“

²⁸⁴ Viz stenoprotokol z jednání Národního výboru ze dne 2. listopadu 1918, kde poslanec Engliš uvedl: „*Toto provizorium vyhovuje obecně, nemluví o ministerstvech, nýbrž o úřadech, a tím má býti dokumentováno, že bez újm ministerstev máme pro obstarávání provizorní správy takové úřady. Proto se tam mluví jen o úřadech.“*

²⁸⁵ Viz stenoprotokol z jednání Národního výboru ze dne 2. listopadu 1918, kde poslanec Udržal uvedl: „*Z provisorii bývají velice často definitivní, a proto je třeba tím větší opatrnosti. Jsem přesvědčen, že můžeme se principiálně usnésti na tom, že zřídíme určitá ministerstva nebo úřady, ale agenda by se nerozhodovala nyní.“*

²⁸⁶ Viz stenoprotokol z jednání Národního výboru ze dne 2. listopadu 1918, kde poslanec Bechyně uvedl: „*Já ku př. kompetenci ministerstva pro soc. péči neuznám. Dejme tomu, že dojde k bojovnému hlasování, a tu nevím, zdali zde všichni jsme zastoupeni. Tak s patra dělati zákony, to nejde ani v době chaosu. Já navrhuji, aby věc se vzala s denního pořádku, aby nám věc v úterý byla předložena tiskem rozmnožená, aby ji všichni členové měli v rukách.“*

listopadu 1918, proto v Národním výboru převažoval názor, že zásadní zákony, na kterých není v Národním výboru shoda, by mohly být přenechány ke schválení Národnímu shromáždění. Nakonec převážil názor, že je nezbytné, aby vznikla co nejrychleji soustava ústřední státní správy s jasně definovanými pravomocemi. Po 28. říjnu 1918 navíc již nenapadaly záležitosti k centrálním úřadům sídlícím ve Vídni, ale byly pozdrženy v Praze, aby mohly být předány již nově vytvořeným československým státním úřadům.²⁸⁷ Nakonec Národní výbor schválil zákon, kterým byly zřízeny orgány nejvyšší státní správy, ale nebyly přesně vymezeny pravomoci jednotlivých nejvyšších úřadů. To se stalo až jednotlivými zákony později.

3.9.3 Zákon č. 2/1918 Sb., jímž se zřizují nejvyšší správní úřady ve státě československém

Počet ministerstev byl v době vzniku republiky upraven zákonem č. 2/1918 Sb. Ministerstev označovaných v původní verzi návrhu zákona jako úřady bylo 12, ale později se jejich počet rozšiřoval, jakož se i měnily pravomoci jednotlivých ministerstev. Nejprve byl zákonem č. 40/1918 Sb. zřízen zvláštní úřad (ministerstvo) pro správu pošt, telegrafů a telefonů. Později přibýlo zákonem č. 431/1919 Sb. ministerstvo pro sjednocení zákonodárství a organizace správní.²⁸⁸

Československá republika v roce 1918 nejprve odmítala používat pojem ministerstva s odkazem na příliš silnou rakouskou tradici, a proto zákon č. 2/1918 Sb. zřídil „nejvyšší správní úřady pro obstarávání nejvyšší správy státní.“²⁸⁹ V pojmu ministerstvo byl spatřován monarchistický prvek.²⁹⁰ Pozdější zákonodárství ovšem znovu začalo používat pojem ministerstvo. Poprvé se tak stalo zákonem č. 40/1918 ze dne 13. listopadu 1918, kterým byl

²⁸⁷ Viz stenoprotokol z jednání Národního výboru ze dne 2. listopadu 1918, kde poslanec Rašín uvedl: „Já jsem se z Vídně dověděl, že jsou tam náramně překvapeni, že tam nedostávají české věci od té doby, co jsme to prohlásili, že tam nic nepřišlo, poněvadž úřadům, které se nás ptaly, jsme řekli, aby to nechaly několik dnů ležet, a pak aby to předložily našim centrálním úřadům. Jen žádosti o milost nemohly jsme zadržeti, jen tu jsme musili říci, aby předkládaly žádosti ještě k císaři. To je všechno anomalie, poněvadž lidé jsou ve vazbě a nemohli jsme již z důvodu lidskosti něco takového naříditi. Toto provisorium nezavazuje. Musíme si býti vědomi, že jakmile jsme jednou cestou nastoupili, že nemůžeme pro počátek dělat náramný převrat, že musíme prostě tu zásadu eskontovat.“

²⁸⁸ K vývoji a přesunům pravomocí mezi jednotlivými ministerstvy viz Hoetzel, J.: Správní právo. Část všeobecná, Praha: Melantrich, 1937, s. 115-119.

²⁸⁹ Kalousek, V.: Přehled vývoje ministerstva vnitra. Věstník Ministerstva vnitra č. 10 (1928), s. 280.

²⁹⁰ Weyr, F.: Brno, 1921, poznámka na s. 246

zřízen úřad (ministerstvo) pošt, telegrafů a telefonů,²⁹¹ dále pak zákonem, kterým bylo zřízeno ministerstvo pro sjednocení zákonů a organizaci správy.²⁹² Ministerstvo pro sjednocení zákonů a organizaci správy bylo zřízeno jako přechodné ministerstvo, kdy jeho působnost byla v zákoně stanovena slovy, „*aby sjednoceny byly zákony a správa v celém území československé republiky*“.²⁹³ Zákon ponechal ministerské radě²⁹⁴ pravomoc, aby blíže stanovila jeho působnost, což vláda provedla vládním nařízením č. 501/1921 Sb.

Nakonec i Ústavní listina 1920 se důsledně vrátila k používání označení ministerstvo. Kromě zákona č. 2/1918, kterým byla zřízena výše uvedená ministerstva, později dochází ke zřizování dalších ministerstev speciálními zákony. Poměrně neobvyklým způsobem došlo ke zřízení úřadu ministerstva s plnou mocí pro správu Slovenska na základě zákona č. 64/1918, který umožňoval, aby vláda ustanovila některého ze svých členů zmocněncem pro správu Slovenska a tento mohl podle § 14 tohoto zákona vydávat nařízení a konat všechno pro udržení pořádku, konsolidování poměrů a zabezpečení řádného státního života na Slovensku. Zajímavostí v souvislosti s tímto ministerstvem byl názor Nejvyššího správního soudu, podle kterého § 14 zákona č. 64/1918 umožňoval změnit i kompetenci ministerstev na Slovensku, tj. že na ministra s plnou mocí pro Slovensko mohla být přenesena i působnost jednotlivých ministerstev za podmínky, že se jednalo o místní působnost jen pro Slovensko a jen na základě plné moci poskytnuté vládou.²⁹⁵ Tento ministr na základě plné moci poskytnuté vládou vystupoval na Slovensku jako reprezentant jiného ministerstva a rozhodoval namísto něj.

Sporným bylo zřízení Úřadu pro zásobování lidu, které bylo zřízeno nařízením národního výboru č. 20/1918 dne 5. listopadu 1918, neboť nebylo od počátku zřízení tohoto úřadu jasné, zda se jedná pouze o správní úřad nebo ministerstvo, ačkoliv týž Národní výbor o týden později zřídil zákonem ministerstvo pošt, telegrafů a telefonů (viz výše). Úřad pro zásobování lidu byl koncipován obdobně jako rakouský Úřad pro zásobování lidu, který byl zřízen nařízením č. 383/1916 ř. z.²⁹⁶ Zásobování lidu v době vzniku státu bylo a je zásadním úkolem

²⁹¹ Zákon č. 40/1918 Sb. z. a n., o zřízení zvláštního úřadu (ministerstva) pro správu pošt, telegrafů a telefonů v § 1 stanovil: „*Z úřadu ministerstva pro správu obchodu, průmyslu a živností vylučují se pošty, telegrafy a telefony a zřizuje se pro tento obor správy zvláštní úřad (ministerstvo) pro správu pošt, telegrafů a telefonů.*“

²⁹² Laštovka, K.: Brno, 1925, Sekce IV (Správní právo), otázka č. 3, práce 2, s. 7.

²⁹³ Podrobněji k úkolům sjednocování zákonů v Československu viz Ráth, A.: Unifikácia. Právnik (1920), s. 153-162, 193-203.

²⁹⁴ Termín ministerská rada se používal v období vzniku republiky častěji než pojem vláda, i když tento pojem byl používán zejména v ústavních předpisech, tak v obyčejných zákonech nebo prováděcích předpisech se používaly pojmy vláda a ministerská rada *promiscue*.

²⁹⁵ Boh 3172, 2656/23

²⁹⁶ Laštovka, K.: Brno, 1925, Sekce IV (Správní právo), otázka č. 3, práce 2, s. 10.

každé vlády, a proto i v prvním poselství předneseném prezidentem republiky dne 22. prosince 1918 na Pražském hradě byl zdůrazněn význam tohoto úřadu.²⁹⁷

Sídla ministerstev byla uváděna v případě nově zřizovaných ministerstev (Úřad pro zásobování lidu nebo ministerstvo pro sjednocení zákonů a organizaci správy), u některých ministerstev bylo sídlo opomenuto (zákon o zřízení ministerstva pošt, telegrafů a telefonů). Obvykle se ovšem vycházelo z ustanovení § 17 Prozatímní ústavy, podle kterého vláda sídlila v Praze.

Prozatímní ústava zavedla přesné odlišování mezi vládou, která se skládá z předsedy vlády a ministrů, a ministerstvy jakožto úřady zřízenými pro obstarávání nejvyšší státní správy. Prozatímní ústava zřídila vládu jako nový ústavní orgán a vzniklo nově také ministerské presidium jako samostatný úřad.²⁹⁸ Z ustanovení § 14 Prozatímní ústavy bylo možné dovodit, že ty pravomoci, které nepřešly na žádný jiný orgán, ani je Prozatímní ústava nevyhradila jinému ústavnímu orgánu, přešly na vládu, které příslušela jak moc výkonná, tak i moc nařizovací.

Z hlediska sekundární normotvorby bylo klíčové ustanovení § 14 Prozatímní ústavy, které stanovilo, že nařizovací moc přísluší pouze vládě jako kolektivnímu orgánu a ministr již tedy do budoucna neměl vlastní nařizovací moc. Nařizovací moc měla vláda jen v těch oblastech, které nebyly vyhrazeny ministerstvům nebo nižším správním úřadům, k čemuž lze dojít *argumentem a contrario*, kdy například župní zákon odlišoval přesně mezi nařízením vlády a nařízením ministerstva.

Ministerské presidium, v jehož čele stál přednosta, se stalo nejvyšším orgánem státní správy pro ty věci, které vyřizovala vláda, a pro speciální věci, které byly vládě přikázány právním předpisem.²⁹⁹

Co do počtu ministerstev byl přejat rakouský systém, neboť v době Rakouska-Uherska existovala tři společná ministerstva (zahraničních věcí; války a financí); 11 rakouských ministerstev (ministerské předsednictvo, ministerstvo vnitra, kultu a vyučování, obchodu, orby, spravedlnosti, financí, zemské obrany, železnic, veřejných prací, sociální péče a lidového zdravotnictví) a 9 uherských ministerstev (ministerstvo pro Chorvatsko, vnitra,

²⁹⁷ Hoetzel, J.: Úskalí demokratické republiky. Právník (1919), s. 28-29.

²⁹⁸ Podle zákona č. 330/1919 Sb. podléhal ministerské radě např. Pozemkový úřad; podle zákona č. 49/1919 Sb. podléhala předsedovi vlády organizace statistické služby; předsedovi vlády podléhala také tisková nebo telegrafní kancelář, ale nikoliv na základě československého zákona, ale rakouských zákonů recipovaných zákonem č. 11/1918 Sb. K působnosti těchto úřadů viz Hoetzel, J.: Správní právo. Část všeobecná, Praha: Melantrich, 1937, s. 143-146.

²⁹⁹ Čechurová, J.; Kuklík, J.: Z historie Úřadu vlády..., s. 5-8.

financí, obchodu, orby, kultu a vyučování, spravedlnosti, zemské obrany a ministerstvo a latere).³⁰⁰

Působnost jednotlivých ministerstev byla v období první republiky vymezena jednak v zákoně č. 2/1918, jednak v právních předpisech, které byly recipovány na základě zákona č. 11/1918.³⁰¹ Důsledek recepce se projevoval například v tom, že ministerstvo železnic se řídilo nejenom zákonem č. 2/1918 Sb., kterým bylo zřízeno jako ministerstvo dopravy, ale také vyhláškou č. 16/1896 ř. z., o organizačním statutu pro státní dráhy.³⁰² Z hlediska územní působnosti ministerstev působících v nově vzniklém Československu bylo dovozováno, že ministerstva mají působnost v agendách státní správy na území nového státu namísto původních ministerstev, které takovou agendu vykonávaly na Slovensku nebo Podkarpatské Rusi, ačkoliv žádný právní předpis takový princip nestanovil. Do doby, než byl právní řád Československa alespoň elementárně očištěn od zejména uherských právních předpisů, přetrvávaly spory mezi jednotlivými ministerstvy, kdo je odpovědný za výkon určitého úseku státní správy.³⁰³ V praxi byl široce aplikován princip stanovený § 1 zákona č. 2/1918, že tímto zákonem vytvořené nejvyšší správní úřady byly zřízeny pro obstarávání nejvyšší státní správy, tudíž ministerstva měla vykonávat celou státní správu na území Československa, nebylo-li jiným zákonem přijatým po 28. říjnu 1918 stanoveno jinak. Ustanovení § 1 zákona č. 2/1918 bylo v mnoha případech aplikováno analogicky. V souladu s enumerativností státních pretenzí ani tehdejší právní věda nepřipouštěla, aby vláda svým usnesením nebo prováděcím právním předpisem upravovala kompetenční otázky orgánů státní správy. Ministři byli jako členové vlády zavazováni usneseními k plnění konkrétních úkolů bez ohledu na působnost jejich ministerstva, ale *pro foro externo* vždy vystupovalo ministerstvo, které bylo ze zákona příslušné. Silná tradice správního práva na území Československa a silné postavení Nejvyššího správního soudu vedly k tomu, že obava z nezákonných rozhodnutí vydávaných nepřislušnými úřady byla značná.³⁰⁴

Československý stát musel v organizaci státní správy vyřešit několik zásadních problémů, nicméně základním úkolem bylo vymezení působnosti ministerstev na území celého státu,

³⁰⁰ Weyr, F.: Československé právo správní. Část obecná: organizace veřejné správy a řízení správní. Brno: Knihovna českého akademického spolku Právník v Brně, 1922, s. 15-16.

³⁰¹ K recepčnímu zákonu a jeho třem verzím různě publikovaným a vyhlášeným viz Knapp, V.: Dvě cesty československého práva: kontinuita a diskontinuita (1918, 1945). Právník 1979, s. 278-280.

³⁰² Laštovka, K.: Brno, 1925, Sekce IV (Správní právo), otázka č. 3, práce 2, s. 16.

³⁰³ Ke kompetenčním konfliktům mezi ministerstvy viz Havelka, J.: Brno, 1925, Sekce IV (Správní právo), otázka č. 3, práce 1, s. 5-7.

³⁰⁴ Boh. č. 2680/1923 „rozhodnutí nepřislušného úřadu není vlastně vůbec rozhodnutí, jest to jakýsi paakt, o němž nemá soud vůbec co rozhodovati.“

zejména se jednalo o situaci, kdy bylo nezbytné stanovit působnost ministerstev i pro oblast bývalých Uher, kde podle převzatých právních předpisů nebyla působnost ministerstev vůbec stanovena. Při konstituování ministerstev byla tato otázka řešena již v rámci vytváření organizační struktury (odborné sekce; oddělení-departementy). Soupis působnosti každého odboru a oddělení byl totiž předkládán vládě na vědomí, která v případě překrývajících se působností jednotlivých ministerstev rozhodovala o tom, kam konkrétní agenda patří.

Ústavní listina 1920 hovoří o ministerstvech v ustanovení § 85 a vymezuje je jako nejvyšší správní úřady, které jsou monokraticky zřízeny pro určité odvětví státní správy. Ústavní listina 1920 tímto způsobem mezi ministerstva zařadila pouze nejvyšší správní úřady, v jejichž čele stojí ministr; jiné ústřední správní úřady mezi ministerstva ústavodárce nezařadil (např. Nejvyšší účetní a kontrolní úřad; Úřad pozemkový).

Ministerstva měla podle Ústavní listiny 1920 všeobecnou působnost a ministerstvo bylo vnímáno tehdy jako celé odvětví státní správy. Tímto výkladem tehdejší doktrína nacházela hranice působnosti mezi jednotlivými odvětvími státní správy. Ustanovení § 85 Ústavní listiny 1920 do budoucna jasně stanovilo, že zřízení ministerstva a vymezení jeho působnosti bude možné pouze zákonem.³⁰⁵ Toto ustanovení nalezneme ve stávající Ústavě ČR v článku 79 odst. 1, a možná si ani neuvědomujeme, jak lopotná byla cesta k jednomu ze základních principů demokratického právního státu. Nově se objevila také působnost ministerstev jako ústavní pojem, která byla vnímána jako činnost v určitých oblastech a skrze kterou byla nastavena hranice působnosti druhého ministerstva. Princip působnosti ministerstva byl zásadní také pro vymezení pravomocí ministrů jako členů vlády. Pokud je působnost ministerstva stanovena zákonem a ministr je jmenován prezidentem republiky a pověřen řízením ministerstva, nemůže vláda pověřit určitou věcí jiného člena vlády, než toho, který stojí v čele ministerstva mající takovou působnost. Zrcadlově se tento princip promítl do ustanovení § 64 odst. 1 bodu 7 a § 72 Ústavní listiny 1920, podle kterého je ústavní pravomocí prezidenta republiky, nikoliv vlády, aby přiděloval správu některého ministerstva konkrétnímu členovi vlády. Ústavní listina 1920 stanovila k vymezení působnosti ministerstva jako formální podmínku výhradu zákona. Pouze zákonem ve formálním pojetí lze stanovit působnost ministerstva. Mezi textem Ústavní listiny 1920 a důvodovou zprávou byl ovšem rozpor, neboť důvodová zpráva k Ústavní listině 1920 v rozporu s normativním textem uváděla, že zákonem se upraví pouze zásadní otázky a podrobnosti budou upraveny vládním nařízením. Nicméně Ústavní listina 1920 netrvala na tom, aby působnost

³⁰⁵ Podrobně viz Weyr, F.: Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 230.

ministerstev byla vymezena taxativním způsobem, nebo aby byla vymezena pouze v jednom zákoně, jelikož i tehdejší doktrína uznávala, že taxativní výčet působnosti všech ministerstev v jednom zákoně je neproveditelný a fakticky by byl neúplný. Z hlediska legislativní techniky proto tehdejší zákonodárce volil pro vymezení působnosti ministerstev obecnější generelní klauzule a konkrétně vyznačil obvykle pouze hraniční případy, které se objevily v praxi, případně tam, kde předpokládal, že by se mohla působnost ministerstev navzájem přibližovat.³⁰⁶ Ustanovení o součinnosti ministerstev při výkonu konkrétní pravomoci byla v zákonem *expressis verbis* stanovena.³⁰⁷

Ve stručnosti lze konstatovat, že rakouská inspirace s budováním ústřední státní správy ke konci 19. století silně ovlivnila vznik ústřední státní správy ve vznikajícím Československu a mnoho principů ústavní povahy (enumerativnost státních pretenzí; působnost stanovená zákonem; výhrada zákona pro zřízení správních úřadů) jsou součástí Ústavy ČR a jsou považovány za pevnou součást demokratického právního státu. V tomto ohledu je recepce ústavního a správního vývoje v počátcích Československa pro dnešní dobu zjevná.

Vývoj samostatného československého státu byl přerušen Mnichovskou dohodou v roce 1938 a následnou okupací a zřízením Protektorátu Čechy a Morava. Vlády, které představovaly orgány výkonné moci v období let 1939-1945, nepovažují za ústavní orgány jsoucí v souladu s Ústavní listinou 1920, a proto jim v této práci nebude věnována větší pozornost, neboť se fakticky jednalo o orgány výkonné moci řízené zejména po roce 1942 kolaboranty s německou mocí, jejichž zájmem bylo udržení si vlastních funkcí, nikoliv zájem československého národa a státu. Světlou výjimku představoval gen. Alois Eliáš.

4 Organizace vlády v letech 1945-1948

Poválečná výstavba orgánů státní správy procházela složitým politickým vývojem. V březnu 1945 probíhala v Moskvě jednání zástupců českých politických stran a Slovenské národní rady³⁰⁸ o ustavení nové vlády a jejím programu.

Dne 2. dubna 1945 ústavním dekretem prezidenta republiky č. 1/1945 Sb., o nové organizaci vlády a ministerstev v době přechodné byly položeny právní základy činnosti vládní a

³⁰⁶ K historii legislativní techniky a legislativních pravidel viz Šín, Z.: Historie legislativních pravidel. Právník č. 12 (2002), s. 1312-1352.

³⁰⁷ Obdobně dnes § 27 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon).

³⁰⁸ K vývoji Slovenské národní rady viz Grospič, J.: Slovenské národní povstání, jeho státněprávní význam a odkaz. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 2 (1961), s. 121 an.

výkonné moci, jak pro vládu, tak i prezidenta republiky v souladu s Ústavní listinou 1920.³⁰⁹ V § 1 uvedeného ústavního dekretu bylo zakotveno utvoření předsednictva vlády, které se skládalo z předsedy vlády a pěti jeho náměstků, které jmenoval a odvolával prezident republiky. Předsednictvo vlády se sešlo na své první schůzi dne 4. dubna 1945 v Košicích;³¹⁰ projednalo a usneslo se předložit vládní program ke konečnému schválení. Z organizačních opatření bylo zajímavé, že bylo určeno zasedání předsednictva vlády s frekvencí každý druhý den. Předsedovi vlády Zdeňku Fierlingerovi ve spolupráci s náměstkem předsedy vlády Klementem Gottwaldem bylo uloženo předložit návrh jednacího řádu předsednictva vlády. Dne 5. dubna 1945 byl na první schůzi vlády přijat a poté vyhlášen na slavnostním zasedání Slovenské národní rady vládní program, tzv. Košický vládní program.³¹¹ Hlavním úkolem vlády v nejbližším období bylo „*vyvinout maximální úsilí k osvobození celé země a porážce fašismu a ve svobodné republice organizovat obnovu chodu národního hospodářství a upevnit lidově demokratickou státní moc, opírající se o tvořící se národní výbory.*“³¹²

Předsednictvo vlády se scházelo v krátkých časových odstupech (např. první až čtvrtá schůze se konaly 4., 6., 9. a 12. dubna 1945 v Košicích); řešilo operativní otázky státního řízení a koordinovalo činnost jednotlivých ministerstev. Zásadní otázky po předběžném posouzení předkládalo k rozhodnutí vládě. V květnu 1945 přesídlila vláda do Bratislavy. 13. schůze vlády se konala 10. května 1945 dopoledne v Bratislavě a 14. schůze vlády týž den již v Praze.³¹³

Ústavním dekretem prezidenta republiky č. 1/1945 Sb., kterým bylo zřízeno předsednictvo vlády, bylo nepřímě novelizováno ustanovení § 71 Ústavní listiny 1920, které určovalo volbu náměstka předsedy vlády vládou. Jmenování a odvolání náměstků předsedy vlády prezidentem republiky bylo analogické k ustanovení § 71 odst. 1 Ústavní listiny 1920. Právo prezidenta republiky být přítomen a předsedat schůzím vlády se vztahovalo i na schůze předsednictva vlády.

Jednací řád vlády a předsednictva vlády ustanovené podle Košického vládního programu byl schválen usnesením vlády dne 17. dubna 1945 č. 29, který vymezil základní pravidla fungování vlády a postavení předsedy vlády, kdy předseda vlády svolával a řídil schůze

³⁰⁹ Podrobně viz Čechurová, J.; Kuklík, J.: Z historie Úřadu vlády..., s. 31-32.

³¹⁰ Předsednictvo vlády bylo složeno takto: předseda vlády Zdeňk Fierlinger (soc. dem.), náměstci Josef David (nár. soc.), Klement Gottwald (KSČ), Viliam Široký (KSS), Msgre. Dr. Jan Srámek (lid.) a Ján Ursíny (DSS).

³¹¹ Vláda byla složena ze zástupců těchto stran: KSČ (3 zástupci) KSS (3) soc. dem. (3), nár. soc. (3), lid. (3), Dem. str. (3) a 4 členové vlády bez politické příslušnosti.

³¹² Knapp, V.: Učení Klementa Gottwalda o státu a o právu. Právník 1950, s. 360-362.

³¹³ Šimek, M.; Velišek, O.: Vývoj postavení předsednictva vlády v Československu od roku 1945. Právník (1985), s. 13.

předsednictva vlády i schůze vlády, určoval program vlády a byl zodpovědný za to, aby se podle jednacího řádu vlády postupovalo. Předseda zejména stanovil program jednání, uděloval slovo při jednání vlády, řídil hlasování a oznamoval výsledek hlasování vlády nebo jejího předsednictva. Zvláštností jednacího řádu bylo výslovné ustanovení, že předseda vlády zastupoval vládu navenek, což byla reflexe skutečnosti, že prezident republiky se ještě nenacházel na území Československé republiky. Předseda vlády podepisoval listiny vydávané vládou. Předsedovi vlády byl bezprostředně podřízen úřad předsednictva vlády.³¹⁴ Předsednictvo vlády se usnášelo na tom, který z náměstků zastupoval zaneprázdněného předsedu vlády. Nebyl-li zástupce předsedy vlády určen usnesením předsednictva vlády, zastupoval předsedu vlády věkem nejstarší náměstek.³¹⁵

Členové předsednictva vlády měli pro případ nemoci nebo neodkladného zaneprázdnění právo pověřit některého člena vlády, aby je na schůzích předsednictva zastupoval, nebylo ovšem možné, aby člena vlády zastupoval jeho náměstek.³¹⁶ Každý člen vlády měl na předsednictvu vlády možnost požadovat, aby byla projednána problematika nebo otázka spadající do jeho resortu. Návrhy na usnesení předsednictva vlády i vlády musela být podána písemně. Role předsednictva vlády byla dominantní, neboť každý člen předsednictva vlády mohl požadovat informace od resortního ministra ve věci, která byla předmětem jednání předsednictva.³¹⁷ Předsednictvo vlády se usnášelo za přítomnosti nejméně 4 členů prostou většinou přítomných, kdy při rovnosti hlasů rozhodoval hlas předsedy vlády nebo jeho náměstka, který jej zastupoval.³¹⁸ Veškerá usnesení předsednictva vlády, která vyžadovala schválení vlády, předkládalo předsednictvo vlády schůzi vlády jako návrh předsednictva vlády ke schválení.³¹⁹

Jednací řád předsednictva vlády a vlády demonstrativně vymezoval působnost předsednictva vlády, kdy předsednictvo vlády mohlo rozhodovat o stanovení směrnic obecné vládní politiky a přípravě vládních projevů a vystoupení; řízení vládní činnosti; koordinaci činnosti ministerstev a dohledu, aby se činnost ministerstev řídila programovými zásadami vlády; koordinaci nad výkonem činnosti jednotlivých ministerstev, přičemž koordinace byla

³¹⁴ § 1 jednacího řádu vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 29

³¹⁵ § 2 jednacího řádu vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 29

³¹⁶ § 3 jednacího řádu vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 29

³¹⁷ § 4 jednacího řádu vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 29

³¹⁸ § 5 jednacího řádu vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 29

³¹⁹ § 5 odst. 3 jednacího řádu vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 29

vykonávána prostřednictvím pomocných orgánů vlády, aby „byly zdolány úkoly, které vyžadují společného úsilí několika ministerstev“.³²⁰

V případě rozporů předsednictvo vlády rozhodovalo o výkladu jednacího řádu vlády a předsednictva vlády. Předsednictvo vlády si zřídilo jako svůj pomocný orgán úřad předsednictva vlády, kdy stanovilo jeho strukturu a dohlíželo nad jeho hospodařením.

Úkolem předsednictva vlády bylo vydávání úředních zpráv o schůzích vlády a vyřizování došlých spisů a vydávání projevů, na kterých se usneslo předsednictvo vlády nebo vláda.³²¹

Společný jednací řád předsednictva vlády a vlády vymezoval také podrobnější pravidla pro jednání vlády, kdy program schůzí vlády se společně s materiály doručoval všem členům vlády v písemné podobě předem. Návrh, aby určitá věc byla zařazena na program schůze vlády, mohl učinit každý člen vlády. Takový návrh podával člen vlády předsednictvu vlády písemně nejméně 24 hodin před konáním schůze vlády. Usnesení vlády, které člen vlády navrhol přijmout vládou, muselo být předloženo písemně.³²²

Vláda se usnášela za přítomnosti nadpoloviční většiny členů vlády prostou většinou přítomných, tj. k přijetí usnesení vlády postačovala relativní většina z nadpoloviční většiny přítomných členů vlády.³²³ Takto stanovené kvorum pro přijetí usnesení vlády mohlo v určitých situacích vést k přijetí i sporných rozhodnutí menšinou přítomných členů vlády z celkového počtu členů vlády a v retrospektivně historickém pohledu je toto pravidlo nutné hodnotit jako prvek značné nestability pro fungování vlády jako kolektivního orgánu odpovídajícího solidárně za jí přijatá rozhodnutí.

Vláda se mohla usnést, aby určité záležitosti byly projednány předběžně v komitétu členů vlády, který byl pro takový účel vytvořen.³²⁴ Zpráva a návrhy takového komitétu se podávaly předsednictvu vlády a s jeho svolením přímo schůzi vlády. Komitétem by v dnešní době byly v podstatě míněny pracovní skupiny členů vlády sestavené k projednání meziresortní otázky.

Vzhledem k citlivosti doby a nutnosti přijímat i nepopulární rozhodnutí, byla veškerá jednání vlády důvěrná a část rozhodnutí vlády nebo usnesení vlády mohla být na návrh předsedy vlády prohlášena za tajné. Takovým usnesením pak byli všichni členové vlády vázáni.³²⁵

Poměrně těžkopádným a do značné míry reflexí Ústavní listiny 1920 bylo pravidlo, že informace o tom, který z členů vlády zastupoval zaneprázdněného nebo nepřítomného člena

³²⁰ § 6 jednacího řádu vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 29

³²¹ § 6 bod 9 jednacího řádu vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 29

³²² § 7 jednacího řádu vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 29

³²³ § 8 jednacího řádu vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 29

³²⁴ § 9 jednacího řádu vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 29

³²⁵ § 10 jednacího řádu vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 29

vlády v jeho úřadě, muselo být schváleno usnesením vlády a takové usnesení se předkládalo prezidentu republiky ke schválení.³²⁶ Jednalo se o opatření, kdy by některý z členů vlády nemohl vykonávat svoji funkci například z důvodu nemoci nebo pobytu mimo území Československé republiky a v jeho ministerstvu by jej musel při rozhodování zastupovat jiný člen vlády.³²⁷

Členové vlády byli povinni se omluvit předsedovi vlády, nemohli-li se pro neodkladné zaneprázdnění nebo z jiného důvodu účastnit schůze vlády. Člen vlády, který se vzdálil z obvodu vládního sídla vlády³²⁸ na dobu delší 48 hodin, musel mít toto schváleno a povoleno předsedou vlády, pokud se jednalo o nepřítomnost delší než 14 dnů, pak takové rozhodnutí musela přijmout vláda.³²⁹

O jednání vlády a předsednictva vlády se vedl zápis, v němž byla uvedena všechna přijatá usnesení.³³⁰ Zápisy o těchto jednáních podepisovali všichni členové vlády, kteří se schůze zúčastnili a každý člen vlády měl právo nahlédnout do zápisů schůzí předsednictva vlády a vlády. Zápisy o jednáních předsednictva vlády byly označeny přímo na základě tohoto jednacího řádu za tajné a byly oznamovány na schůzích vlády.³³¹ Usnesení, která přijala vláda, doručoval předseda vlády všem členům vlády.³³²

Ustanovení § 81 Ústavní listiny 1920 určovalo okruh otázek, které projednávala vláda ve sboru. Z toho se vyvozovalo, že ostatní otázky mohlo projednávat předsednictvo vlády. Ovšem ustanovení „o všech věcech politické povahy“ bylo velmi obecné a problematické v

³²⁶ § 11 jednacího řádu vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 29

³²⁷ Na jednání vlády dne 17. dubna 1945 ihned na základě jednacího řádu vlády a předsednictva vlády schváleného na téže zasedání vláda přijala usnesení, aby předseda vlády požádal prezidenta republiky o souhlas, aby ministra zahraničních věcí Jana Masaryka zastupoval předseda vlády Zdeněk Fierlinger; ministra pro zahraniční obchod Huberta Ripku státní tajemník pro zahraniční obchod Jan Lichner; ministra zdravotnictví Adolfa Procházku ministr pošt František Hála.

³²⁸ Po osvobození Prahy vláda zasedala v Praze.

³²⁹ § 12 jednacího řádu vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 29

³³⁰ Jako příklad lze uvést zápis ze zasedání vlády dne 17. dubna 1945, kde byl schválen jednací řád vlády a předsednictva vlády. Zápis z jednání vlády obsahuje celkem 31 usnesení, z nichž většina se týkala operativní záležitostí správy na území osvobozeného Československa, ale některá usnesení by neměla uniknout ani dnešní pozornosti, např. usnesení č. 23, kterým vláda zřídila komisi pro ověření každého zaměstnance v ústřední státní správě z hlediska národní a politické spolehlivosti (složení komise: ministr vnitra Nosek – předseda komise; členové – ministři David; Laušman; Hála; Pietor; Ďuriš). Jednotliví členové komise se mohli nechat zastupovat jiným členem vlády. Na tomto jednání vlády také vláda vzala na vědomí prohlášení prezidenta republiky o zrušení Státní rady a zániku mandátu jejích členů dnem 4. dubna 1945 (usnesení č. 25).

³³¹ Zápis ze 4. schůze vlády ze dne 17. dubna 1945 byl veden v Národním archivu jako tajný až do 3. října 2016, kdy došlo ke zrušení tohoto stupně utajení na základě badatelské poptávky o studium tohoto dokumentu. Byť je celá řada dokumentů vedena v režimu utajení ještě dnes, mělo dojít k jejich odtajnění již v dávné minulosti, kdy tyto fondy byly převedeny do Národního archivu. V praxi se tak stupně utajení formálně zruší, když badatel požádá o zpřístupnění těchto fondů k badatelským účelům. Z této praxe vyplývá, že zrovna s těmito dokumenty nikdo nepracoval od doby jejich utajení až do zmíněného 3. října 2016 (sic!).

³³² § 14 jednacího řádu vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 29.

situaci po 2. světové válce. O schůzích vlády a jejího předsednictva se vedly zápisy všech jejich usnesení. Vláda zmocnila dne 25. ledna 1946 předsedu vlády a jeho náměstký, aby svými podpisy ověřovali správnost těchto zápisů a to tak, že každý zápis podepisoval předseda vlády a alespoň dva jeho náměstci.

Po volbách v roce 1946 byl jmenován předsedou třetí vlády Národní fronty Čechů a Slováků Klement Gottwald a za jeho předsednictví předložila vláda Ústavodárnému národnímu shromáždění tzv. budovatelský program, které ho schválilo dne 11. července 1946.³³³ Politická struktura předsednictva (předseda a pět jeho náměstků) zůstala zachována až do února 1948, kdy se počet náměstků předsedy vlády snížil na tři.³³⁴ Předsednictvo vlády, zřízené ústavním dekretem prezidenta republiky č. 1/1945 Sb., o nové organizaci vlády a ministerstev v době přechodné, zaniklo Ústavou 9. května v roce 1948 (dále jen „Ústava 1948“). Podle § 177 odst. 1 Ústavy 1948 působnost, kterou podle platných předpisů vykonávalo až dosud předsednictvo vlády, přešla dnem vyhlášení Ústavy 1948 na předsedu vlády. Ústava 1948 stanovila, že vláda se skládala z předsedy vlády, z jeho náměstků a z ostatních členů (ministrů a státních tajemníků); nevytvořila však již z předsedy vlády a jeho náměstků zvláštní kolektivní orgán v podobě předsednictva vlády.³³⁵

Úkolem předsedy vlády bylo vést práci vlády, svolávat a řídit její schůze a určovat pořad jejich jednání, sjednocovat činnost ústředních úřadů a dohlížet na provádění vládního programu. Předseda vlády se mohl dát zastupovat podle Ústavy 1948 nejen některým ze svých náměstků, ale i jiným členem vlády.

4.1 Poválečné úvahy o vztahu prezidenta republiky a vlády (zahraniční a prvorepubliková inspirace)

V poválečném období byl při tvorbě velké části ústav výrazný vliv sovětské ústavy z roku 1936, nebyl to ovšem vliv ústavněprávní konstrukce tohoto dokumentu, ale faktický vliv Sovětského svazu, který zbavil společně s USA Evropu nacistické hrůzovlády. Vzhledem ke sféře vlivu nebylo nelogické, že v Československu už po válce probíhala diskuse nad možností pojetí vlády jako ústavního orgánu podle sovětského vzoru. V Sovětském svazu jmenoval vládu Nejvyšší sovět SSSR na společné schůzi obou sněmoven a v době mezi zasedáními Nejvyššího sovětu SSSR odvolávalo a jmenovalo jednotlivé ministry na návrh

³³³ Procházka, V.: Ke vzniku Ústavy 9. května. Právník 1958, s. 367.

³³⁴ Předseda vlády Klement Gottwald (KSČ), náměstci Viliam Široký (KSS), Antonín Zápotocký (KSČ) a Bohumil Laušman (soc. dem.).

³³⁵ Čechurová, J.; Kuklík, J.: Z historie Úřadu vlády..., s. 37-39.

předsedy vlády prezidium Nejvyššího sovětu SSSR a následně toto usnesení předkládalo ke schválení Nejvyššímu sovětu SSSR.³³⁶

V návrhu francouzské ústavy ze dne 19. dubna 1946 bylo přiznáno Národnímu shromáždění právo volit ministerského předsedu, který by měl právo vybrat si členy vlády.³³⁷ Ministři by byli odpovědni Národnímu shromáždění, které by jim vyjadřovalo důvěru. Tento návrh byl v Národním shromáždění podroben kritice postavené na myšlence: vládu jmenuje a odvolává prezident republiky. Návrh francouzské ústavy byl zamítnut v referendu a ve Francii se otevřela cesta pro další posilování prezidenta republiky, ať již ve 4. nebo 5. republice. Stranou diskuse nebyla ani Ústava USA, kde prezidentovi republiky náležela veškerá výkonná moc a pouze on sám jmenoval a odvolával členy vlády. Řada politiků i právníků se chtěla po 2. světové válce vrátit k úpravě postavení prezidenta republiky v duchu Ústavní listiny 1920,³³⁸ podle které měl prezident republiky právo jmenovat a odvolávat předsedu vlády a jednotlivé členy vlády a vládě naopak byla svěřena moc vládní a výkonná, pokud není výslovně vyhrazena prezidentovi republiky. Vláda se navíc odpovídala Poslanecké sněmovně, která jí mohla vyslovit nedůvěru s následkem povinné demise. Právní teorie považovala vliv Národního shromáždění i prezidenta republiky na vládu za vyvážený.³³⁹ Poválečný vývoj byl ovlivněn silným postavením obou prezidentů, kteří byli považováni za garanty ústavního systému nadstranického charakteru. Volání po silném prezidentovi republiky na úkor vlády jako by bylo reflexí roku 1919, kdy se do republiky vrátil prezident Masaryk a pod jeho vlivem autoři Prozatímní ústavy připravili její novelu, která prezidentovi republiky přiznala nové pravomoci a posílila jeho vliv na vládu.³⁴⁰

Objevovaly se dokonce i názory, aby byla za vzor funkce prezidenta republiky vzata americká ústava, i když ústavní právo meziválečné doby velmi podrobně popisovalo úskalí „silných“ amerických prezidentů, kteří zejména v 19. století absolvovali pouze jedno volební období, protože se často dostávali do sporů se svými politickými stranami a Kongresem.³⁴¹

³³⁶ Obdobně bylo upraveno jmenování a odvolávání členů vlády v době mezi zasedáními parlamentu také v poválečné Jugoslávii.

³³⁷ Meissner, A.: O budoucí Ústavu ČSR. Praha: Československá sociální demokracie, 1946, s. 27.

³³⁸ Viz Kaplan, K.: Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948. Diskuse v Národní frontě a názory expertů. Praha: Ústav oproti soudobé dějiny AV ČR; Státní ústřední archiv v Praze, 1993.

³³⁹ Meissner, A.: O budoucí Ústavu ČSR. Praha: Československá sociální demokracie, 1946, s. 28.

³⁴⁰ K nelibosti nad postavením prezidenta republiky viz Broklová, E.: Slušná ústava pro slušné lidi. In Čechurová, J.; Šlehofer, L. a kol.: Ústava 1920. Vyvrcholení konstituování československého státu. Praha: Leges, 2011, s. 50-54.

³⁴¹ Meissner, A.: O budoucí Ústavu ČSR. Praha: Československá sociální demokracie, 1946, s. 30.

V otázce trestní odpovědnost prezidenta republiky a členů vlády se předpokládalo, že zůstane zachováno ustanovení § 67 Ústavní listiny 1920 a vymezení pojmu velezrady, jak jej stanovil zákon č. 36/1934 Sb.

Diskuse o možném vylepšení vztahů ústavních orgánů na základě zkušeností s aplikací Ústavní listiny 1920 byly ukončeny komunistickým převratem 25. února 1948.

5 Vláda v Ústavě 1948

Ústava 1948 zavedla systém, který vedl k převaze výkonné moci podpořené autoritativní mocí komunistické strany a byl označován jako lidově demokratické zřízení.³⁴² Výkonná moc se opírala o vládu a národní výbory. Vláda se stala propojeným orgánem realizujícím státní politiku, ale také stranickou politiku KSČ. Posílená role vlády byla zdůrazněna přímým řízením národního hospodářství.³⁴³

Charakter vztahů vlády k Národnímu shromáždění a prezidentovi republiky byl ústavně definován tak, že tyto tři orgány tvořily ve svém souhrnu soustavu nejvyšších orgánů státní moci, které podle důvodové zprávy k Ústavě 1948 „*mají spolupracovat jako orgány jednotné lidové moci, nikoliv pracovat proti sobě, jako představitelé nějakých zvláštních mocí*“.³⁴⁴

Ústava 1948 byla postavena fakticky na principu jednoty moci, která byla naplňována soustavou tří nejvyšších orgánů, kde Národní shromáždění mělo dominantní roli a kompetenčně převažovalo nad ostatními ústavními orgány.³⁴⁵ Ústava 1948 byla postavena na myšlence lidově demokratického zřízení³⁴⁶ a ostré kritice předchozí Ústavní listiny 1920,³⁴⁷ která byla podle dobové doktríny projevem buržoazní politiky a intelektuálního myšlení.³⁴⁸

Ústava 1948 byla v podstatě pokusem o absolutní diskontinuitu s ústavním vývojem po roce 1918, ale ideově vycházela z nepřiznané inspirace Ústavní listinou 1920, politicky verbálně pak měla svůj ideový zdroj v Ústavě SSSR z roku 1936 jako svém „nedostižném“ vzoru.³⁴⁹ Ústava 1948 je tak v podstatě pozoruhodným eklektickým dokumentem kombinujícím

³⁴² Knapp, V.: Učení Klementa Gottwalda o státu a o právu. Právník 1950, s. 357-358.

³⁴³ Pěchota, V.: Československé ústavní dějiny. Právník č. 4 (1991), s. 277,

³⁴⁴ Důvodová zpráva k Ústavě 1948.

³⁴⁵ Z dobové literatury obhajující Ústavu 1948 a změnu politického režimu adorující systém lidově demokratického státu viz Jičínský, Z.: Vznik československého lidově demokratického práva a buržoazní teorie „právní kontinuity“. Praha: Universitas Carolina - Iuridica č. 2 (1955), s. 91-122.

³⁴⁶ K dobovému osvětlení pojmu lidově demokratické zřízení viz Kocna, A.: Vliv Ústavy 9. května na výklad právních norem. Právník 1949, s. 115.

³⁴⁷ Ondris, K.: Únor a Ústava 9. května. Právník č. 2 (1988), s. 134.

³⁴⁸ Průša, O.: Ústava 9. května z hlediska hlavních zákonitostí vývoje socialistické společnosti. Právník 1958, s. 381-382.

³⁴⁹ Ondris, K.: Únor a Ústava 9. května. Právník č. 2 (1988), s. 134.

nejenom různé ústavní vzory, ale také politické režimy jsou ve své podstatě neslučitelné, což je podle mého názoru jeden ze základních důvodů, proč byla Ústava 1948 fiktivní ústavou prakticky od samého počátku. Karol Ondris v tomto duchu konstatuje, že „*Ústava 9. května je dokumentem vývojového období, ve kterém jsou řešeny úkoly socialistické revoluce a úkoly národní a demokratické revoluce jsou dokončovány jako její vedlejší produkt. Význam ústavy to nikterak nesnižuje – a to jako ústavy naší cesty k socialismu, i když vývoj někdy šel mimo ústavu, ale nikoli v rozporu s ústavou, nepočítáme-li ovšem hrubá porušení zákonů v kultu osobnosti.*“³⁵⁰ Tento citát po mém soudu eufemisticky přiznává fiktivnost Ústavy 1948, která byla všem zjevná i v době končícího komunismu. Ústava 1948 navíc měla být vykládána podle ducha ústavy a zásad, na kterých byla založena, což samo o sobě nebylo nic jiného, než blanketní interpretační norma k politickému a účelovému výkladu.³⁵¹

5.1 Vztah vlády a Národního shromáždění

Vláda byla podle Ústavy 1948 odpovědná Národnímu shromáždění, kdy smyslem a podstatou zásady odpovědnosti vlády Národnímu shromáždění byla kontrola „lidu“ skrze volené poslance.³⁵² Této kontrole byly podrobeny všechny orgány státu. Ústava 1948 rovněž předpokládala, že všechny orgány musí mezi sebou spolupracovat a musí být odpovědné vůči Národnímu shromáždění jako nejvyššímu zastupitelskému sboru pracujícího lidu.³⁵³ Ústava 1948 tento princip upravovala v §§ 82, 83, 84 a 86. Odpovědnost vlády vůči Národnímu shromáždění byla dána od okamžiku jejího jmenování a trvala po celou dobu výkonu její funkce. Národní shromáždění mělo ústavní pravomoc vyjádřit se k nově jmenované vládě, jejímu složení i programu.³⁵⁴

Ústava 1948 výslovně stanovila, že nová „*vláda po svém jmenování prezidentem republiky je povinna předstoupit před Národní shromáždění, předložit mu svůj program a požádat je o vyslovení důvěry.*“³⁵⁵ Dokud Národní shromáždění neschválilo vládní program a nevysloвило nově jmenované vládě důvěru, nemohla se nová vláda ujmout svých funkcí a vládní věci

³⁵⁰ Ibid, s. 143.

³⁵¹ § 171 Ústavy 1948

³⁵² Bartuška, J. a kol.: Československé státní právo. Praha: Orbis, 1953, s. 192 (dále jen Bartuška, J.: Praha, 1953).

³⁵³ Levít, P.: Účast pracujících mas na správě státu jako zásada organizace a činnosti socialistického státu. Stát a právo č. 2. Praha: Československá akademie věd, 1957, s. 5-33; k obdobnému tématu viz Bystřina, I.: Některé otázky Leninovy teorie státu. Stát a právo č. 3. Praha: Československá akademie věd, 1957, s. 21-32.

³⁵⁴ K odpovědnosti vlády v době lidově demokratického státu viz Wintr, J.: Odpovědnost vlády..., 2008, s. 96-99.

³⁵⁵ § 82 Ústavy 1948.

vedla prozatímně odstoupivší vláda, která podala demisi.³⁵⁶ Tato ustanovení měla preventivní politický význam, kdy nová vláda byla povinna vytyčit předem zásadní politické cíle při budování socialismu a byla povinna předložit je k projednání plenární schůzi Národního shromáždění. Národní shromáždění se k politickým vizím vlády vyjadřovalo a schvalovalo je. V praxi vláda i během doby svého funkčního období předstupovala před Národní shromáždění a zodpovídala se mu z plnění vládního programu.

Zásadě, že vláda byla odpovědná Národnímu shromáždění po celou dobu výkonu své funkce, odpovídalo jednak právo Národního shromáždění i jednotlivých poslanců interpelovat vládu a její jednotlivé členy, jednak právo Národního shromáždění vyslovit vládě nedůvěru.³⁵⁷ Pro vyslovení nedůvěry vládě Ústava 1948 stanovila jednak určitý postup, jednak vyžadovala kvalifikovanou přítomnost při hlasování na plenární schůzi Národního shromáždění. Návrh na vyslovení nedůvěry vládě bylo nutné podat písemně a podmínkou jeho projednání bylo, aby byl opatřen podpisy alespoň 100 poslanců. Návrh projednalo nejprve předsednictvo Národního shromáždění, které o něm podalo zprávu plenární schůzi Národního shromáždění nejdéle do 8 dnů. K usnesení o návrhu na vyslovení nedůvěry byla nutná přítomnost nadpoloviční většiny poslanců a nadpoloviční většina hlasů všech poslanců pro návrh, přičemž se hlasovalo podle jmen. Také vláda mohla kdykoliv požádat Národní shromáždění o vyslovení důvěry. O takovém návrhu se jednalo, aniž byl přikázán předsednictvu Národního shromáždění.³⁵⁸ Jednotlivý člen vlády nemohl žádat o vyslovení důvěry Národním shromážděním.

Jestliže Národní shromáždění vysloвило vládě nedůvěru nebo jí odepřelo vyslovit důvěru, musela vláda v obou případech podat demisi do rukou prezidenta republiky, který vládu odvolal a jmenoval novou vládu.³⁵⁹ Tato úprava platila i v případě, kdy Národní shromáždění vysloвило nedůvěru jednotlivému členu vlády.³⁶⁰ Činnost odstupující vlády nekončila jmenováním nové vlády. Vláda, která podala demisi, vykonávala prozatímně svoji funkci až do okamžiku, kdy Národní shromáždění vysloвило důvěru nově jmenované vládě.³⁶¹ Vláda mohla také podat demisi, aniž jí byla výslovně odepřena důvěra Národního shromáždění, což platilo i o jednotlivých členech vlády.³⁶² Jestliže podal demisi jednotlivý člen vlády, prezident

³⁵⁶ § 85 Ústavy 1948.

³⁵⁷ § 83 Ústavy 1948.

³⁵⁸ § 83 odst. 3 Ústavy 1948.

³⁵⁹ § 84 odst. 2, § 74 odst. 1 bod 6 Ústavy 1948.

³⁶⁰ § 86 odst. 2 Ústavy 1948.

³⁶¹ § 85 Ústavy 1948.

³⁶² § 84 odst. 1 a § 86 odst. 1.

republiky rozhodl, který z ostatních členů vlády bude vykonávat prozatímně resortní agendu odstupujícího člena vlády do doby, kdy bude jmenován nový člen vlády.³⁶³

Vláda velice úzce musela spolupracovat s Národním shromážděním v rámci tvorby nových právních předpisů.³⁶⁴ Ústava 1948 stanovila, že „návrhy zákonů mohou za podmínek stanovených jednacím řádem vycházet buď od vlády, nebo od poslanců“ (právo zákonodárské iniciativy).³⁶⁵ Pouze zákon o státním rozpočtu a zákon o jednotném hospodářském plánu mohla předkládat vláda.³⁶⁶ Zvláštní význam měla spolupráce Národního shromáždění a vlády při plánovaném řízení socialistické výstavby. Národní shromáždění mělo pravomoc schvalovat zákon o jednotném hospodářském plánu a kontrolovat jeho plnění a vláda měla za úkol připravit návrh zákona a předložit jej Národnímu shromáždění. Podle Ústavy 1948 vláda měla povinnost zabezpečit plnění jednotného hospodářského plánu a podávat Národnímu shromáždění pravidelné zprávy o jeho plnění.³⁶⁷ S jednotným hospodářským plánem byl provázán státní rozpočet, který byl schvalován také ve formě zákona.

Pro úplnost je třeba se zmínit o ustanovení § 66 odst. 6 Ústavy 1948, podle kterého měla vláda výlučné právo předkládat předsednictvu Národního shromáždění v době, kdy Národní shromáždění nezasedalo, návrhy na neodkladná opatření, která by jinak vyžadovala formu zákona. Předseda vlády mohl proti neodkladným opatřením předsednictva Národního shromáždění uplatnit právo absolutního veta, což znamenalo, že opatření předsednictva Národního shromáždění, které by předseda vlády vetoval, by nebylo možné vyhlásit.³⁶⁸

Členové vlády měli právo účastnit se bez omezení schůzí Národního shromáždění nebo jeho výborů.³⁶⁹ Členům vlády muselo být uděleno slovo, kdykoli o to požádali. Tomuto právu odpovídala povinnost členů vlády dostavit se osobně na schůzi Národního shromáždění, požádalo-li o to Národní shromáždění, jeho předsednictvo nebo některý výbor Národního shromáždění.³⁷⁰

Členové vlády byli trestně odpovědní za úmyslné či z hrubé nedbalosti způsobené porušení ústavních nebo jiných zákonů v oboru své úřední působnosti.³⁷¹ Žalobu podávalo

³⁶³ § 87 odst. 1 Ústavy 1948.

³⁶⁴ Procházka, V.: Ústava devátého května a její první výročí. Právník 1949, s. 102-111.

³⁶⁵ § 57 odst. 1 Ústavy 1948.

³⁶⁶ § 62 odst. 1 Ústavy 1948; § 163 odst. 2 Ústavy 1948.

³⁶⁷ § 163 Ústavy 1948.

³⁶⁸ Bartuška, J.: Praha, 1953, s. 195.

³⁶⁹ § 55 odst. 1 Ústavy 1948.

³⁷⁰ § 55 odst. 2 Ústavy 1948.

³⁷¹ Bartuška, J.: Praha, 1953, s. 195.

předsednictvo Národního shromáždění, trestní řízení provádělo Národní shromáždění.³⁷² K platnosti usnesení o odsuzujícím rozsudku v trestním řízení proti členům vlády, bylo třeba, aby pro ně hlasovaly aspoň 3/5 všech poslanců.³⁷³ Za trestný čin, kterým by se člen vlády dopustil porušení všeobecných trestních zákonů, by byl trestně stíhán jako každý jiný občan; pokud byl člen vlády poslancem Národního shromáždění, tak pouze se souhlasem Národního shromáždění.

5.2 Vztah vlády a prezidenta republiky

Prezident republiky jmenoval předsedu vlády a ostatní členy vlády, stanovil počet členů vlády a určoval, který z nich řídil jaké ministerstvo; odvolával vládu, podala-li demisi jako celek, nebo odvolával jednotlivé členy vlády, kteří podali demisi.³⁷⁴

Jestliže vláda nebo člen vlády podal demisi v době, kdy funkci prezidenta republiky vykonávala vláda, neboť úřad prezidenta republiky byl neobsazen z důvodu úmrtí, vzdání se nebo zbavení prezidenta republiky úřadu, nebo proto, že prezident republiky byl zaneprázdněn nebo nemocen tak, že nemohl zastávat svůj úřad, přijímalo demisi a jmenovalo novou vládu předsednictvo Národního shromáždění.³⁷⁵ V těchto případech příslušel výkon funkcí prezidenta republiky vládě, která mohla pověřit předsedu vlády výkonem jednotlivých pravomocí prezidenta republiky.³⁷⁶ Přímo z Ústavy 1948 příslušela v době neobsazení funkce prezidenta republiky předsedovi vlády pravomoc vrchního velitele branné moci a pravomoc podpisovat zákony za prezidenta republiky.³⁷⁷

Pravomoc prezidenta republiky stanovit počet členů vlády nelze zaměňovat se zřizováním ministerstev zákonem,³⁷⁸ nebo vládním nařízením podle ústavního zákona č. 47/1950 Sb. Prezident republiky mohl pověřit člena vlády řízením několika resortů, nebo mohl jmenovat člena vlády a nepověřit jej řízením resortu. Počet ministrů se nemusel krýt s počtem ministerstev a ústředních úřadů, které podle zákona řídil člen vlády. Nově jmenovaní členové vlády skládali slib do rukou prezidenta republiky.³⁷⁹

³⁷² § 91 Ústavy 1948.

³⁷³ § 54 odst. 2 Ústavy 1948.

³⁷⁴ § 74 odst. 1 bod 6 Ústavy 1948.

³⁷⁵ § 84 odst. 3, § 87 odst. 2 ústavy 1948.

³⁷⁶ § 72 odst. 2 Ústavy 1948

³⁷⁷ § 60 odst. 2 Ústavy 1948

³⁷⁸ § 92 odst. 1 Ústavy 1948.

³⁷⁹ § 81 Ústavy 1948.

Jakýkoli úkon prezidenta republiky moci vládní nebo výkonné vyžadoval ke své platnosti kontrasignaci.³⁸⁰ Prezident republiky měl právo se účastnit jednání vlády a předsedat jim, zvat vládu nebo její členy k poradám, jakož i vyžadovat od vlády i od jejích jednotlivých členů zprávy o každé věci, která náležela do oboru jejich působnosti.³⁸¹ Veškerá moc vládní a výkonná, pokud nebyla Ústavou 1948 nebo jinými zákony výslovně vyhrazena prezidentu republiky, příslušela vládě.³⁸²

5.3 Vztah vlády a sboru pověřenců

Vrcholným orgánem moci výkonné na Slovensku byl sbor pověřenců, který měl závislý vztah k vládě. Předsedu sboru pověřenců a ostatní členy sboru pověřenců jmenovala a odvolávala vláda. Členové sboru pověřenců skládali slib do rukou předsedy vlády a sbor pověřenců i jeho jednotliví členové byli odpovědni vládě.³⁸³ Sbor pověřenců a jeho členové byli vázáni směrnicemi a pokyny vlády; jednotliví pověřenci pak směrnicemi a pokyny příslušných členů vlády. Ministr byl oprávněn vykonávat s vědomím příslušného pověřence svou pravomoc na Slovensku také přímo, což bylo chápáno ovšem jako výjimka z pravidla.³⁸⁴ Vláda mohla za určitých předpokladů rušit nařízení, usnesení nebo opatření sboru pověřenců nebo opatření přijaté jednotlivým pověřencem.³⁸⁵ Jmenování i odvolávání členů sboru pověřenců, včetně jeho předsedy, příslušelo vládě. Vláda o tom jednala ve sboru.³⁸⁶ Toto právo vlády bylo důsledkem odpovědnosti vlády za provádění schváleného programu vlády na celém území státu.³⁸⁷

Podle článku 114 Ústavy 1948 příslušelo vládě, aby zároveň se jmenováním členů sboru pověřenců určila, který z pověřenců bude řídit konkrétní pověřenectvo. Vláda ovšem při tomto rozhodnutí nebyla vázána počtem pověřenectev tak, že by nemohla jmenovat větší nebo menší počet pověřenců, než jaký odpovídal počtu pověřenectev.³⁸⁸ Vláda mohla pověřit jednoho pověřence řízením několika pověřenectev a naopak mohla jmenovat pověřence a nesvěřit mu správu žádného pověřenectva (pověřenec bez portfeje). Vláda mohla odvolat

³⁸⁰ § 77 Ústavy 1948.

³⁸¹ § 74 odst. 1 bod 7 Ústavy 1948.

³⁸² § 74 odst. 2 Ústavy 1948.

³⁸³ Článek 117 odst. 1 Ústavy 1948.

³⁸⁴ Článek 117 odst. 3 Ústavy 1948.

³⁸⁵ Článek 122 Ústavy 1948.

³⁸⁶ Článek 89 odst. 2 Ústavy 1948.

³⁸⁷ Bartuška, J.: Praha, 1953, s. 231.

³⁸⁸ Ibid, s. 232.

člena sboru pověřenců i tehdy, když nepodal sám demisi, což byl důsledek odpovědnosti vlády za práci sboru pověřenců.

Skutečnost, že členové sboru pověřenců skládali slib do rukou předsedy vlády, bylo odrazem úzkého vztahu sboru pověřenců k vládě. Text slibu pověřence byl totožný s textem slibu poslanců SNR rozšířeným o povinnost pověřence zachovávat ústavní a jiné zákony, nařízení a směrnice vlády. Odpovědnost sboru pověřenců vůči vládě nebyla nijak limitována a sbor pověřenců i jednotliví pověřenci se zodpovídali vládě z veškeré své činnosti. Sbor pověřenců a jednotliví pověřenci byli odpovědni vládě také za výkon působnosti, kterou vykonávali v oboru zákonodárné pravomoci Slovenské národní rady.³⁸⁹

Vláda mohla dávat sboru pověřenců i jednotlivým jeho členům směrnice a pokyny a ti byli povinni je dodržovat. Členové vlády byli oprávněni dávat směrnice a pokyny svým příslušným pověřencům.³⁹⁰ Pravomoc vlády a členů vlády dávat směrnice a pokyny nebyla omezena pouze na věci, v nichž sbor pověřenců vykonával působnost jako výkonný orgán vlády.³⁹¹

Sboru pověřenců bylo svěřeno do značné míry provádění vládní politiky.³⁹² Vztah vlády ke sboru pověřenců a člena vlády k pověřenci se fakticky nevyčerpával jen udělováním pokynů a směrnic. Vláda a sbor pověřenců mezi sebou úzce spolupracovaly a pověřenec se podílel na přípravě směrnic a pokynů, které pak člen vlády vydával pro celé území republiky. Základním rysem vztahu člena vlády k pověřenci byla podřízenost. Vláda měla možnost zrušit opatření sboru pověřenců,³⁹³ pokud nařízení, usnesení nebo opatření sboru pověřenců překračovalo pravomoc sboru pověřenců, nebo bylo v rozporu s ústavou, zákonem, zákonem SNR, vládním nařízením, nebo nařízením ministra.³⁹⁴ Vláda mohla zrušit usnesení nebo opatření sboru pověřenců, nikoliv ale nařízení sboru pověřenců, pokud by takové usnesení nebo opatření bylo v rozporu s vládním usnesením.³⁹⁵ Členovi vlády nepřislušelo rušit opatření pověřence, tuto pravomoc měla pouze vláda. Ministr však mohl v případech, kdy opatření pověřence překročilo jeho pravomoc, nebo bylo v rozporu s ústavou, zákonem, zákonem SNR, vládním

³⁸⁹ Ibid, s. 232

³⁹⁰ Grospič, J.: K některým otázkám nové ústavní úpravy postavení a pravomocí sboru pověřenců. Právník 1958, s. 137.

³⁹¹ Článek 95 odst. 2 Ústavy 1948.

³⁹² Ústavním zákonem č. 33/1956 Sb., o slovenských národních orgánech byla nově vymezena pravomoc sboru pověřenců jako vrcholného orgánu státní správy na Slovensku.

³⁹³ Článek 122 Ústavy 1948.

³⁹⁴ Bartuška, J.: Praha, 1953, s. 234.

³⁹⁵ Detailně k postavení sboru pověřenců viz Grospič, J.: K některým otázkám nové ústavní úpravy postavení a pravomocí sboru pověřenců. Právník 1958, s. 125-138.

nařízením, nařízením ministra nebo vládním usnesením, zastavit výkon takového opatření až do doby, kdy o věci rozhodla vláda.³⁹⁶

Specifickým ustanovením byl článek 121 Ústavy 1948, který se týkal jmenování a ustanovování státních zaměstnanců na Slovensku. V případě státních zaměstnanců, jejichž jmenování příslušelo prezidentovi republiky, předkládal sbor pověřenců vládě návrh na jmenování nebo ustanovení takových úředníků. Vláda měla právo vrátit návrh sboru pověřenců, pokud byl v rozporu s celostátní personální politikou. Z tohoto ustanovení vyplývalo, že prezidentovi republiky předkládala návrh vláda, nikoli sbor pověřenců.³⁹⁷ Pokud šlo o jmenování nebo pověřování státních zaměstnanců, které by jinak jmenovala vláda, jmenoval nebo pověřoval na Slovensku tyto státní zaměstnance sbor pověřenců, který si ovšem musel vyžádat předběžný souhlas vlády. Obdobný princip platil, pokud šlo o jmenování státních zaměstnanců, které jinak jmenoval člen vlády. Takové jmenování příslušelo na Slovensku pověřenci, který k němu potřeboval v zásadě předchozího souhlasu příslušného člena vlády.

S ohledem na represivní povahu komunistického režimu se předběžný souhlas člena vlády vyžadoval v každém konkrétním případě jmenování státních zaměstnanců ve Sboru národní bezpečnosti a v oblasti národní obrany, zahraničních věcí a zahraničního obchodu. Obdobně se postupovalo i u ústředních správních úřadů, které měly celostátní působnost a sídlily na Slovensku.

5.4 Organizace a působnost vlády

Vláda byla podle Ústavy 1948 kolektivním orgánem, který se skládal z předsedy vlády, jeho náměstků a ostatních členů vlády, kterými byli ministři a státní tajemníci.³⁹⁸ Počet náměstků předsedy vlády určil prezident republiky v rámci výkonu svého práva stanovit počet členů vlády. Ústava 1948 nestanovila žádné podmínky pro členství ve vládě.³⁹⁹ Členství ve vládě bylo slučitelné s mandátem poslance Národního shromáždění. Ústava 1948 předpokládala v § 80 odst. 2 vydání zákona o neslučitelnosti některých funkcí s funkcí člena vlády, ale tento zákon nebyl nikdy přijat. Obecně tedy platila inkompatibilita členství ve vládě pouze s funkcí

³⁹⁶ Kučera, E.: K některým otázkám autonomie Československa v rámci Československé republiky. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 6 (1954), s. 36-37.

³⁹⁷ Bartuška, J.: Praha, 1953, s. 234

³⁹⁸ § 80 odst. 1 Ústavy 1948.

³⁹⁹ Bartuška, J.: Praha, 1953, s. 197.

prezidenta republiky⁴⁰⁰ a funkcí člena sboru pověřenců.⁴⁰¹ Místa státních tajemníků v ministerstvech se většinou neobsazovala. Sídlem vlády byla Praha,⁴⁰² neboť hlavní město Praha bylo společným sídlem všech nejvyšších orgánů státní moci.

Podle § 89 odst. 1 Ústavy 1948 vláda rozhodovala o věcech spadajících do její působnosti kolektivně a mohla se usnášet za přítomnosti alespoň poloviny svých členů. Ústava 1948 neobsahovala taxativní výčet pravomocí vlády, ale v ustanovení § 89 odst. 2 příkladmo uváděla, které záležitosti jsou hlavním předmětem činnosti vlády. Vláda se usnášela o všech důležitějších věcech politické povahy; o jmenování soudců, důstojníků, jakož i jiných státních zaměstnanců od 5. platové stupnice, pokud přísluší ústředním úřadům, nebo o návrzích na jmenování funkcionářů, které jmenuje prezident republiky; o jmenování a odvolání předsedy sboru pověřenců i jednotlivých pověřenců; o vládních návrzích pro Národní shromáždění; o návrzích, aby prezident užil svého práva vracet zákony s připomínkami (§ 58); o zákonech Slovenské národní rady, které jí předloží předseda vlády podle § 110, odst. 2; o vládních nařízeních.⁴⁰³

V souladu se socialistickou doktrínou vedení státu, kdy Československá republika měla být budována v souladu marxisticko-leninským učením podle vzoru Sovětského svazu,⁴⁰⁴ byly považovány za věci zásadní politické povahy záležitosti týkající se přípravy a provádění jednotného hospodářského plánu, kdy bylo výslovně stanoveno, že příprava a provedení jednotného hospodářského plánu přísluší vládě jako jeden z jejích předních úkolů.⁴⁰⁵ Dohled nad jednotným hospodářským plánem mělo podle Ústavy 1948 formálně Národní shromáždění, které formou zákona schvalovalo přípravu dlouhodobého hospodářského plánu, jakož i státní plán rozvoje národního hospodářství na jednotlivé roky.⁴⁰⁶ V rámci dlouhodobého hospodářského plánu vláda stanovila úkoly na kalendářní rok. S ohledem na systém centrálně řízeného hospodářství byly vlastně téměř všechny věci plněním dlouhodobého hospodářského plánu, takže lze konstatovat, že vláda považovala skoro všechny záležitosti budování socialismu v Československu za věci politické povahy (mzdová

⁴⁰⁰ § 71 odst. 1 Ústavy 1948.

⁴⁰¹ § 115 odst. 1 Ústavy 1948.

⁴⁰² § 80 odst. 3 Ústavy 1948.

⁴⁰³ § 89 odst. 2 Ústavy 1948.

⁴⁰⁴ Kučera, E.: Socialistický typ státu. *Universitatis Carolina - Iuridica* č. 3 (1957), s. 33-66, kde Eduard Kučera vyjmenovává základní úkoly a funkce socialistického státu.

⁴⁰⁵ § 163 Ústavy 1948.

⁴⁰⁶ Průša, O.: Ústava 9. května z hlediska hlavních zákonitostí vývoje socialistické společnosti. *Právník* 1958, s. 389.

politika, cenová politika, výstavba, úvěrová politika, vnitřní bezpečnost, obrana státu, školská politika apod.).

Standardně vláda projednávala věci související se zahraniční politikou – vztahy k cizím státům, vysílání delegací na zahraniční jednání, návrhy mezinárodních smluv. Vláda měla možnost pod legendou „věcí politické povahy“ si vyhradit kteroukoli věc; takovým rozhodnutím vlády byli vázáni všichni ministři. V praxi tak ministr nemohl rozhodnout o věci dříve, než tato byla projednána a schválena vládou. Podle dobové literatury byl tento postup odrazem postavení vlády jako ústavního orgánu odpovědného na nejvyšší řízení státní správy. Po členech vlády se standardně požadovalo, aby byly projednávány vládou i záležitosti ryze resortního charakteru, aby „*byly vytvořeny bezpečné předpoklady pro politicky správné řešení konkrétního problému správy*“.⁴⁰⁷

Ministr řídil ministerstvo samostatně a nesl za jeho fungování osobní odpovědnost. Ministr měl rozhodovací moc jako jediný a osobně odpovědný statutární orgán. Na všech ministerstvech byla ovšem zřízena kolegia jako poradní sbory ministra. Jednání v kolegiích se účastnili vedle ministra jeho náměstci, vybraní úředníci ministerstva, nebo jiní významní odborníci mimo aparát ministerstva. Za svoji činnost při řízení ministerstva byl ministr odpovědný Národnímu shromáždění politicky i trestně,⁴⁰⁸ jakož i vládě, která nesla plnou politickou odpovědnost za činnost jednotlivých členů vlády.

Obsahem odpovědnosti ministrů vůči vládě byla pravomoc vlády kontrolovat i sledovat činnost ministerstev, požadovat předkládání zpráv o činnosti svých členů, projednávat tyto zprávy a dávat členům vlády závazné směrnice a pokyny pro řešení konkrétních věcí, nebo pro všeobecný směr činnosti resortu. Směrnice vlády byly pro ministra závazné a za jejich dodržování byl ministr ústavně odpovědný. Nesouhlas člena vlády s pokyny vlády, jež se týkaly vedení resortu, logicky předpokládal demisi takového ministra.

Náměstek ministra byl úředníkem, nikoli ústavním činitelem a nemohl zastupovat ministra v jeho ústavních funkcích (účast ve vládě, podpis zákonů a podobně). V takových případech se musel ministr nechat zastupovat jiným členem vlády, což byl stejný princip jako v Ústavní listině 1920.

⁴⁰⁷ Ibid.

⁴⁰⁸ § 86 odst. 2 a § 91 Ústavy 1948.

5.4.1 Předsednictvo vlády

Na základě zmocnění ústavního zákona č. 47/1950 Sb. schválila vláda 31. ledna 1953 vládní nařízení č. 5/1953 Sb., o nové organizaci vládních prací. Tímto nařízením s mocí zákona bylo zřízeno předsednictvo vlády.⁴⁰⁹ Tvořil jej předseda vlády a jeho náměstkové;⁴¹⁰ oproti ústavnímu dekretu prezidenta republiky č. 1/1945 nebyl stanoven fixní počet náměstků předsedy vlády. Činnost předsednictva vlády v podrobnostech určovala vláda. To se stalo jednacím řádem předsednictva vlády, schváleným ve schůzi vlády 8. února 1955.⁴¹¹ Hlavním úkolem předsednictva vlády bylo vyřizování běžné agendy vlády mezi jednotlivými zasedáními a operativní řízení a kontrola činnosti jednotlivých členů vlády. V návaznosti na to předsednictvo vlády rozhodovalo v obdobích mezi jednotlivými zasedáními vlády o záležitostech spadajících do působnosti vlády. Jeho rozhodnutí se označovala jako rozhodnutí vlády.⁴¹² Předsednictvo ukládalo jednotlivým členům vlády úkoly a kontrolovalo jejich plnění.⁴¹³ Předsednictvo řídilo a kontrolovalo také činnost státních orgánů, v jejichž čele nestál člen vlády a které byly podřízeny přímo vládě nebo jejímu předsednictvu (například byl při vládě zřízen Státní výbor po věci umění; pod Úřad předsednictva vlády spadaly Hlavní správa polygrafického a gramofonového průmyslu, vydavatelství a obchodu s knihami a Hlavní správa kinematografie).

Schůze předsednictva vlády svolával, stanovil program jednání a řídil předseda vlády, který mohl tuto pravomoc svěřit také některému ze svých náměstků.⁴¹⁴ Pokud by prezident

⁴⁰⁹ Čechurová, J.; Kuklík, J.: Z historie Úřadu vlády ..., s. 37-38.

⁴¹⁰ Jednací řád vlády schválený usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek II odst. 1.

⁴¹¹ Šimek, M.; Velíšek, O.: Vývoj postavení předsednictva vlády v Československu od roku 1945. Právnick (1985), s. 15 mylně uvádí, že se tak stalo dne 3. února 1953. Otázkou zůstává, zda autoři tohoto článku měli vůbec přístup k archivním dokumentům, protože v dané době byly utajeny stupně Tajné.

⁴¹² Jednací řád vlády schválený usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek II odst. 2.

⁴¹³ Přílohou usnesení vlády bylo také rozdělení odpovědnosti za jednotlivá ministerstva a agendy mezi členy předsednictva vlády (předseda vlády Viliam Široký byl odpovědný za národní obranu; vnitro; zahraniční věci; zemědělství a státní kontrolu; 1. náměstek předsedy vlády Dolanský za státní plánovací úřad; vztahy v rámci RVHP; státní úřad statistický; finance; paliva a energetiku; strojírenství; hutě a rudné doly; vládní výbor pro výstavbu; vládní výbor pro geologii; státní mzdovou komisi; hlavní správu výzkumu; správu státních hmotných rezerv; 1. náměstek předsedy vlády Čepička za operativní řízení ministerstva národní obrany; zásadní otázky výroby zbraní a výstroje; náměstek předsedy vlády Kopecký za kulturu; školství; akademii věd; komisi pro státní ceny; státní výbor pro tělesnou výchovu a sport; zdravotnictví; spoje; státní úřad pro věci církevní; úřad pro vynálezy; úřad pro normalizaci; náměstkyně předsedy vlády Jankovcová za zahraniční obchod; vnitřní obchod; spotřební družstva a výrobní družstva; chemický průmysl; potravinářský průmysl; lesy a dřevařský průmysl; lehký průmysl; náměstek předsedy vlády Škoda za komisi pro otázky všeobecného řízení národních výborů; místní hospodářství; dopravu; stavebnictví; pracovní síly; spravedlnost; generální prokuraturu; státní arbitráž; státní systemizační komisi; vládní komisi pro pohraničí; vládní dislokační komisi; státní úřad duchodového zabezpečení).

⁴¹⁴ Zatímco v období duben 1945 — 1947 bylo pět náměstků a v období únor 1948 - leden 1953 tři až čtyři náměstci, po zřízení předsednictva vlády se tento počet pohyboval v období 1953-1960 od tří do deseti

republiky využil svého práva ve smyslu § 74 odst. 1 bodu 7 Ústavy 1948, pak by předsedal i schůzím předsednictva vlády a řídil je. Předsednictvo vlády sestavovalo pro určitá časová období plán práce, v němž určilo hlavní úkoly, kterými se zabývalo. Jednalo se zejména o úkoly, vyplývající ze státního plánu rozvoje národního hospodářství a dalších politických dokumentů souvisejících s budováním hospodářství, výstavby státní správy a sociálně kulturního rozvoje. Tento plán práce předsednictva vlády byl závazný jak pro členy předsednictva, tak i pro ministry a vedoucí ostatních ústředních orgánů státní správy.

Na schůze předsednictva vlády mohl předseda vlády přizvat také ministry a ostatní vedoucí ústředních orgánů státní správy, popřípadě i jiné osoby, byla-li jejich účast při projednávání jednotlivých bodů programu schůze žádoucí. O schůzích předsednictva vlády se vedly zápisy obsahující přijatá usnesení. Všechna přijatá usnesení předsednictva vlády byla zasílána prezidentovi republiky, členům předsednictva vlády, ministrovi – předsedovi státního úřadu plánovacího, ministrovi financí a ministrovi státní kontroly.⁴¹⁵ Ministrům a ostatním funkcionářům, kterým byly uloženy usnesením předsednictva vlády úkoly, byla zaslána usnesení, která se jich dotýkala.

Předsednictvo vlády provádělo systematickou kontrolu plnění úkolů, stanovených usneseními vlády. Členové předsednictva byli povinni v oboru své působnosti sledovat plnění úkolů již od samého počátku, vyžadovat si od příslušných státních orgánů zprávy o problémech ohrožujících splnění úkolu, aby mohli operativně stanovit opatření k nápravě. Členové předsednictva vlády rozhodovali o těch věcech, které bylo možno vyřešit dohodou ministrů a které proto nebylo nutné předkládat k rozhodnutí předsednictvu vlády. Celkovou kontrolu plnění usnesení vlády provádělo předsednictvo vlády vždy při projednávání plánu práce na další období.

Náměstkové předsedy vlády měli podle usnesení vlády nebo pokynů předsedy vlády řídit práce komisí ministrů, zřízených k zajištění určitých úkolů, přičemž byli oprávněni dávat ministrům pokyny, pokud se jednalo o zajišťování vládních úkolů a o odstraňování nedostatků v přípravě materiálů pro vládu, mohli si vyžadovat od ministrů zprávy a údaje a návrhy na řešení různých témat a otázek.⁴¹⁶

náměstků. V roce 1953 byla zřízena funkce prvního náměstka; v období září 1953 - duben 1956 byly dva 1. náměstci, pak až do roku 1960 jeden náměstek (Jaromír Dolanský). Viz Janák, J.; Kubiček, J.: Přehled vývoje ústavních a správních institucí v Československu od roku 1945, Praha 1972.

⁴¹⁵ Jednací řád vlády schválený usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek VIII odst. 2.

⁴¹⁶ Jednací řád předsednictva vlády schválený usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek II odst. 3.

V některých konkrétních věcech vymezených usnesením vlády mohli náměstkové předsedy vlády rozhodovat namísto vlády,⁴¹⁷ přičemž takové rozhodnutí se označovalo na rozdíl od usnesení vlády jako rozhodnutí vlády a spolupodepisoval je předseda vlády a evidovala se jako rozhodnutí vlády.⁴¹⁸ Vedle toho ovšem existovalo i několik usnesení vlády, které zmocňovaly k samostatnému rozhodování 1. náměstka předsedy vlády Dolanského, u kterých se spolupodpis předsedy vlády nevyžadoval.⁴¹⁹ Náměstkové předsedy vlády předkládali předsedovi vlády v běžných a nesporných věcech návrhy usnesení vlády nebo rozhodnutí vlády, přičemž takováto usnesení a rozhodnutí nabývala platnosti podpisem předsedy vlády.⁴²⁰

Člen předsednictva byl odpovědný v oboru své působnosti za včasné zpracování materiálu pro schůzi předsednictva vlády.⁴²¹ Pokud se vyskytly v připomínkovém řízení rozpory mezi jednotlivými ministry, byl povinen je ministr odstranit přímým projednáním s příslušnými ministry a až poté mohl být návrh předložen k projednání předsednictvu vlády.

Fakticky ovšem vláda, jak je možné doložit na archivních materiálech, nefungovala kvalitně, což se projevilo k poměrně ostré kritice předsedy vlády Viliama Širokého na jednání vlády 8. února 1955, kde byl schválen jednací řád vlády, jednací řád předsednictva vlády a usnesení o přípravě materiálů na vládu. V režimu tajné byl všem členům vlády zaslán také projev předsedy vlády Širokého, který na tomto zasedání vlády přednesl a který nejlépe ukazoval stav ústřední státní správy v 50. letech 20. století; obdobně kritický projev kritizující členy vlády za jejich liknavost a nezpůsobilost k výkonu funkce, se mi již v dalších archivních fondech nepodařilo nalézt, proto stojí za pozornost. V úvodu kritického projevu předseda vlády zmiňuje cíle, které si vláda vytkla v programovém prohlášení vlády ze dne 15. září 1953, aby následně konstatoval, že: *„Znamená to, že se v ministerstvech a hospodářských orgánech neprosadila v plné míře státní disciplína a nepůsobí ještě v plném rozsahu systém účinné kontroly plnění uložených úkolů. Důsledkem toho je, že ministerstva, ministři a nakonec i vláda se převážně zabývají zachraňováním vzniklých situací. Zachraňováním situací, které vznikly buď proto, že nebylo včas propracováno a přijato zásadní opatření,*

⁴¹⁷ Jednalo se o předběžný souhlas k úvěrům poskytovaným Československé republice.

⁴¹⁸ Jednací řád předsednictva vlády schválený usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek II odst. 3 písm. c).

⁴¹⁹ Jednalo se o tato usnesení vlády: usnesení vlády ze dne 7. dubna 1953, o drobných a nesporných úpravách státního plánu; usnesení vlády ze dne 5. srpna 1952, o zápůjčkách ze státních hmotných rezerv; usnesení vlády ze dne 12. ledna 1955 č. 67, o výjimečných a nesporných změnách cen, sazeb a tarifů.

⁴²⁰ Jednací řád předsednictva vlády schválený usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek II odst. 3 písm. d).

⁴²¹ Jednací řád předsednictva vlády schválený usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek II odst. 2.

keré věc od kořene řeší, nebo proto, že se organizačně nezajistilo důsledné splnění přijatého usnesení.“⁴²²

Předseda vlády zdůraznil v projevu osobní odpovědnost ministrů za řízení resortů, aby členům vlády zároveň vytknul jejich alibismus a zbavování se odpovědnosti: *„Z každodenní praxe bylo by možno uvést množství případů, kdy se na členy předsednictva vlády obracejí ministři, jejich náměstkové nebo i ředitelé hlavních správ a žádají je, aby řešili za ně problémy, které by měly být řešeny na úrovni ministrů, náměstků, hlavních správ neb dokonce i podniků. Nelze souhlasit s tím, když ministr namísto toho, aby se vypořádal s odpovědným pracovníkem svého resortu, který nedovedl zajistit pro plánovaný úkol včasnou dodávku papíru, se obrací na prvního náměstka předsedy vlády, aby mu papír pomohl obstarat. Nesvědčí o velké odpovědnosti vedoucích pracovníků ministerstva zahraničního obchodu, když jen za měsíc prosinec došlo na předsednictvo vlády 170 dopisů podepsaných ministrem nebo jeho prvním náměstkem.*“⁴²³

K alibismu ministrů předseda vlády dále uvádí: *„Někteří ministři a náměstkové ministrů si navykli posílat svou vzájemnou korespondenci pravidelně na vědomí členům předsednictva vlády, i když k tomu většinou není žádný vážný důvod. I takový postup budí v mnoha případech nezbytně dojem snahy zbavit se odpovědnosti. Z četných příkladů takovéto korespondence uvedu dopis ministra paliv a energetiky adresovaný v prosinci 1954 ministru chemického průmyslu. Opis tohoto dopisu byl zaslán I. náměstkovi předsedy vlády s. Čepičkovi. Ministr paliv a energetiky upozorňuje v dopise ministra chemického průmyslu, že chemická továrna v Sokolově, která kdysi odebírala méně hodnotné prachové uhlí, nyní žádá uhlí hodnotné, které pak drtí.*“⁴²⁴

K formálním náležitostem komunikace mezi ministerstvy a předsednictvem vlády a špatné kvalitě předkládaných materiálů pro vládu předseda vlády uvedl: *„Často se setkáváme s vážnými nedostatky, pokud jde o formu písemného styku s členy předsednictva vlády. Jsou případy, kdy členům předsednictva vlády jsou posílány ze sekretariátů ministrů nečitelné průklepy, tužkou opravované koncepty a dopisy nepodepsané vlastnoručně. Tyto hrubé závady nelze přecházet; svědčí o malém pořádku v nejbližším okolí ministrů a o jejich malé náročnosti vůči vlastnímu aparátu. [Omissis] Členové předsednictva vlády nemohou dělat*

⁴²² Projev předsedy vlády Viliama Širokého přednesený na jednání vlády dne 8. února 1955, následně pak rozeslaný všem členům vlády samostatným dopisem ze dne 28. února 1955, s. 3 projevu; č.j. 01.33.1/55 T.

⁴²³ Projev předsedy vlády Viliama Širokého přednesený na jednání vlády dne 8. února 1955, následně pak rozeslaný všem členům vlády samostatným dopisem ze dne 28. února 1955, s. 4 projevu; č.j. 01.33.1/55 T.

⁴²⁴ Projev předsedy vlády Viliama Širokého přednesený na jednání vlády dne 8. února 1955, následně pak rozeslaný všem členům vlády samostatným dopisem ze dne 28. února 1955, s. 5 projevu; č.j. 01.33.1/55 T.

práci za ministry a jejich náměstky. Budeme vracet nepřipravené a neprojednané materiály a odpovědnost za průtah poneše ministr, který měl materiál předložit.“⁴²⁵

Kvalitu ministrů a jejich nerozhodnost neponechal Viliam Široký bez kritiky: „Stává se dokonce, že sami ministři nedůvěřují autoritě svých rozhodnutí a dávají si i dílčí opatření schvalovat vládou. [Omissis] O množství a nepřehlednosti úkolů svědčí tato čísla: v roce 1954 bylo ministerstvu strojírenství uloženo vládou 1.164 úkolů, ministerstvu zahraničního obchodu 1.007, ministerstvu zemědělství 815, státnímu úřadu plánovacímu 853, ministerstvu financí 781 úkolů. Všem ministerstvům bylo adresováno 194 úkolů. Nadměrné množství usnesení vede k takové nepřehlednosti, že se vláda dokonce o téže věci usnází několikrát za sebou, a vždy poněkud jinak. Uvedu jen jeden příklad: Usnesením vlády a ÚV KS o spotřebním zboží ze dne 7. května 1954 bylo uloženo ministrům lesů dřevařského průmyslu, místního hospodářství a Ústřednímu svazu výrobních družstev zvýšit výrobu chat v roce 1954 o 1.300 kusů a zlepšit jakost a sortiment vyráběného nábytku. Dne 4. června 1954 usnesením o úpravě státního plánu na návrh státního úřadu plánovacího bylo uloženo ministerstvu lesů a průmyslu přezkoumat možnost zvýšení výroby rekreačních chat v II. pololetí 1954, a to i na úkor výroby nábytku. Otázkou rekreačních chat zabývala se pak vláda již 12. října 1954.“

Po kritice ministrů a jejich práce následovala kritika práce ministerstev a způsobu, jakým byla ministerstva řízena: „Kancelářsko-byrokratické metody práce, neodpovědnost a průtahy, nevyjasněnost v organizačních vztazích i přebujelost správního aparátu, to vše je břemeno, které nám brání plnit včas úkoly a působí našemu hospodářství velké škody. Uvedu několik příkladů: Masovým zjevem je zdlouhavá příprava návrhů rozhodnutí a opožděné předkládání návrhů pro vládu i pro politické byro UV KSČ. Tak na příklad vláda 6. září 1954 uložila ministru zahraničního obchodu, aby v dohodě s příslušnými ministry připravil návrh na úpravu obchodních styků s Jugoslávií. Třebaže šlo o to, aby normalisace styků byla provedena co nejrychleji, trvalo vypracování zprávy a připomínkové řízení bezmála 5 měsíců.

Velkou brzdou v přípravě rozhodnutí je zdlouhavé a těžkopádné vnitroministerské a zejména meziministerské připomínkové řízení. I zde přirozeně vznikají škody našemu hospodářství. Tak na příklad: ministerstvo zahraničního obchodu předložilo na jaře roku 1954 ministerstvu financí několik návrhů na zahájení přerušného jednání o obchodní dohodu se Švédskem.

⁴²⁵ Projev předsedy vlády Viliama Širokého přednesený na jednání vlády dne 8. února 1955, následně pak rozeslaný všem členům vlády samostatným dopisem ze dne 28. února 1955, s. 5-6 projevu; č.j. 01.33.1/55 T.

Tyto návrhy po řadě bezplodných meziministerských porad ministerstvo financí zamítlo. Nakonec však, když ministr zahraničního obchodu předložil vládě návrh, aniž by vyčkal konečného stanoviska ministerstva financí, souhlasil ministr financí v podstatě s návrhem ministra zahraničního obchodu, předloženým ministerstvu financí již před osmi měsíci.“⁴²⁶

Při studiu archivních materiálů období 50. let 20. století z fondu vlády je vidět zcela zřetelně, že úroveň předkládaných materiálů byla na velmi nízké úrovni, na což lze usuzovat z velmi zdevastovaného stavu úřednictva, kdy lidová kádři nebyli schopni vypracovat elementární materiály: „Tyto příklady svědčí o nedbalém, neodpovědném postoji vedoucích pracovníků ministerstev k úkolům jim svěřeným, nehledě na to, že takový postup může diskreditovat rozhodnutí vlády či politického byra ÚV KSČ. Stávají se i případy, kdy jsou vládě předloženy materiály, z jejichž nedostatků je na první pohled patrné, že je ani jeden z odpovědných pracovníků ministerstva před odesláním nečetl. Tak na příklad ministr vnitřního obchodu měl podle usnesení vlády ze dne 18. dubna předložit vládě do 20. června na 1954 návrh odběrních podmínek pro nejdůležitější druhy průmyslového zboží. Návrh byl předložen pro 24 skupin průmyslového zboží až 1. října 1954. Předložené odběrní podmínky byly zpracovány zcela nedbale, hemžily se gramatickými chybami i zřejmými redakčními omyly. Na jedné stránce materiálu bylo 20 i více chyb. Celý materiál, který měl 500 stránek, musil být vrácen k přepracování a ke schválení materiálu došlo tak v důsledku nedbalosti vedoucích pracovníků ministerstva až 2. listopadu 1954.“⁴²⁷

Kritice neunikli ani náměstci ministrů a nejbližší spolupracovníci ministrů: „Soudím, že je nezbytné, abychom si stanovili zásadu, že na dopolední hodiny nebudou svolávány žádné porady na ministerstvech. Ministr má být hned ráno na svém místě, má instruovat úřad, dát potřebné pokyny a příkazy a ne začínat na poradách, zatím co celý aparát čeká na jeho instrukce. Porady bude potřebné přesunout na odpolední hodiny. Pokud jde o náplň a rozsah práce ministra, bude potřebné vhodnými organizačními opatřeními, účelným vymezením působnosti jednotlivých organizačních složek ministerstva a důsledným vyžadováním odpovědného rozhodování zabránit tomu, aby ministr byl zavalován živelným přísunem věcí, které mají rozhodovat ve své pravomoci náměstkové a vedoucí hlavních správ. Stejně tak je třeba očistit pracovní program náměstků ministrů.

[Omissis]

⁴²⁶ Projev předsedy vlády Viliama Širokého přednesený na jednání vlády dne 8. února 1955, následně pak rozeslaný všem členům vlády samostatným dopisem ze dne 28. února 1955, s. 9 projevu; č.j. 01.33.1/55 T.

⁴²⁷ Projev předsedy vlády Viliama Širokého přednesený na jednání vlády dne 8. února 1955, následně pak rozeslaný všem členům vlády samostatným dopisem ze dne 28. února 1955, s. 11-12 projevu; č.j. 01.33.1/55 T.

Ve vedení ministerstva je třeba především uplatnit zásadu, že ministerstvo vede a řídí a za práci ministerstva odpovídá ministr a že náměstkové ministra a ostatní vedoucí pracovníci ministerstva jsou osobně odpovědní za své úseky a plnění přikázaných úkolů. Je bezpodmínečně nutno zrevidovat na většině ministerstev dosavadní nesprávné metody práce kolegií ministrů. Platné vládní usnesení o kolegiích ministrů zdůrazňuje, že kolegia jsou poradním orgánem ministrů a že ministr dává do kolegia k posuzování a projednání zásadní otázky, které kolektivního posouzení a projednání vyžadují. V rozporu s tímto vládním usnesením se na mnoha ministerstvech vyvinula nepřipustná praxe, podle níž se do kolegií předkládá velké množství nejrůznějších otázek, o nichž by měl a mohl rozhodnout ve své pravomoci sám ministr nebo jeho náměstek nebo v mnoha případech i ředitel hlavní správy. Tato praxe je výrazem snahy po útěku od osobní odpovědnosti, vede k těžkopádnosti v rozhodování vedoucích orgánů ministerstva a brání kolegiu odpovědně posuzovat a projednávat nejdůležitější otázky. Na mnoha ministerstvech se již nemluví o rozhodnutích ministra nebo jeho náměstků a mluví se o rozhodnutí kolegia.

[Omissis]

Mezi vedoucími pracovníky ministerstva bude nutno prosadit a uplatnit správné soudružské vztahy vzájemné pomoci, vzájemné kritiky a nesmlouvavosti k nedostatku. Je třeba bojovat jak vůči projevům, vzájemné nevráživosti a nedostatku podpory v práci, tak i vůči projevům familiernosti, vzájemného odpuštění nedostatků a příteličkování mezi vedoucími pracovníky ministerstva v pracovních vztazích. V poměru náměstků ministra k ministrovi je třeba na všech ministerstvech důsledně prosadit zásadu, že vedoucí osobou, která odpovídá za práci celého ministerstva, je jedině ministr; náměstkové jsou ministrovi podřízeni a jsou povinni ho upřímně podporovat v jeho práci. Je třeba důsledně provést usnesení vlády o reorganizaci sekretariátů ministrů.⁴²⁸

Projev předsedy vlády Viliama Širokého byl vyvrcholením nespokojenosti s chaotickým a neodborným přístupem vlády, protože jinak by takto kritický projev nemohl ani vzniknout, natož aby byl sepsán formou dopisu a rozeslán všem členům vlády jako výstraha, aby nezapomněli na ostrou kritiku přednesenou na schůzi vlády. Vláda proto ke zkvalitnění své činnosti na svém zasedání 8. února 1955 upřesnila působnost vlády i dalších orgánů. Vyhradila si rozhodování v plenárních zasedáních o důležitých otázkách vládní politiky a v otázkách dotýkajících se širokého okruhu obyvatelstva nebo oboru působnosti více

⁴²⁸ Projev předsedy vlády Viliama Širokého přednesený na jednání vlády dne 8. února 1955, následně pak rozeslaný všem členům vlády samostatným dopisem ze dne 28. února 1955, s. 14-17 projevu; č.j. 01.33.1/55 T.

ministerstev, jako například „*státní plán rozvoje národního hospodářství; projednávání zpráv státního úřadu plánovacího o jeho plnění; státní rozpočet; společná usnesení strany a vlády a závazná vládní usnesení, zajišťující komplexní řešení problematiky jednotlivých odvětví národního hospodářství, kultury apod.; návrhy zákonů a vládních nařízení; cenové úpravy; zásadní úpravy organizace a řízení národních výborů, zásadní věci organizace státní správy.*“⁴²⁹ I nadále platilo, že předsednictvo vlády mohlo rozhodnout i věci, které jinak mohla rozhodovat plenární schůze vlády. Taková rozhodnutí však musel předseda vlády předložit plenární schůzi vlády dodatečně ke schválení.⁴³⁰ Při své koordinační a kontrolní činnosti se měli zaměřovat členové předsednictva vlády především na to, aby byly správně a včas řešeny zásadní a důležité otázky a aby zabezpečovali informovanost ministrů a vedoucích ostatních ústředních orgánů o usneseních nejvyšších orgánů KSČ a předsednictva vlády. Tato činnost členů předsednictva ovšem nenahrazovala rozhodování ministrů. Vláda jednoznačně stanovila, že je nepřípustné, aby se „*rozhodování o věcech, které mohou rozhodnout ministři, přesouvalo na vládu nebo na členy předsednictva vlády. Ministři jsou za řízení resortu a plnění úkolů plně odpovědní.*“⁴³¹ Ministři předkládali návrhy přímo vládě a sami zajišťovali ve svém resortu plnění vládních úkolů.

Schůze předsednictva vlády se konaly zpravidla každý týden (plenární schůze vlády podle potřeby k projednání zásadních otázek vládní politiky). O tom, zda určitá věc bude projednána na plenární schůzi vlády nebo předsednictvu vlády rozhodoval předseda vlády, který byl vázán ustanovením jednacího řádu vlády, které stanovilo, jaké návrhy projednává vláda ve sboru.⁴³² Na schůze předsednictva zval předseda vlády k projednání jednotlivých bodů příslušné ministry nebo i jiné osoby. Pravidelně zval na tyto schůze ministra, který byl předsedou Státního plánovacího úřadu, a ministra financí.⁴³³ I z této okolnosti je patrné, jaký důraz byl kladen při projednávání jakéhokoliv návrhu na posouzení z hospodářského a finančního hlediska (dopad návrhu na pracovní kapacity, státní rozpočet apod.). Dále byli členové předsednictva vlády podle usnesení vlády z 8. února 1955 povinni zabezpečovat přesné a včasné plnění plánu nejdůležitějších prací vlády (plánu práce vlády, plánu hlavních úkolů vlády) na dané časové období (zpravidla čtvrtletí).⁴³⁴ To vedlo k utužování státní disciplíny.

⁴²⁹ Jednací řád vlády schválený usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek I.

⁴³⁰ Jednací řád vlády schválený usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek II odst. 3.

⁴³¹ Jednací řád předsednictva vlády schválený usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek II odst. 2.

⁴³² Jednací řád vlády schválený usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek III odst. 2.

⁴³³ Jednací řád vlády schválený usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek VII.

⁴³⁴ Jednací řád vlády schválený usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek IV odst. 1.

Po celostátní konferenci KSČ v roce 1956 a zvláště po XI. sjezdu KSČ, konaném v červnu 1958, došlo v celém systému řízení národního hospodářství a ve státní správě k významným změnám v přenášení pravomocí a odpovědnosti na nižší články řízení.⁴³⁵ Vláda pracovala podle plánů hlavních úkolů vlády sestavovaných na určitá časová období a obsahujících zásadní úkoly z usnesení nejvyšších orgánů KSČ a vlády. Tyto plány sestavovalo a projednávalo předsednictvo vlády. Zároveň organizovalo rozpracování zásadních směrnic a usnesení strany a vlády po linii ministerstev, ostatních ústředních orgánů a krajských národních výborů.

Předsednictvo vlády v důsledku toho zejména

1. zabezpečovalo, aby ministerstva, národní výbory a jiné státní orgány důsledně plnily své úkoly, aby řešily úkoly z hlediska celostátních zájmů, zvyšovaly iniciativu, odpovědnost a disciplínu ve své práci,⁴³⁶
2. kontrolovalo plnění úkolů a dbalo o uplatňování správných metod řízení národního hospodářství,
3. zaměřovalo pozornost při zabezpečování rozvoje národního hospodářství zejména na
 - a) zajištění plánované výroby pro plné uspokojení potřeb národního hospodářství,⁴³⁷
 - b) zajištění efektivnosti národního hospodářství, růstu produktivity práce, zajišťování rozvoje a zavádění progresivní techniky a technologie, zabezpečování vysoké kvality výrobků,
 - c) plnění plánu zahraničního obchodu a rovnováhu platební bilance, plnění mezinárodních hospodářských a obchodních smluv,
 - d) plnění plánu zemědělské výroby,
 - e) sledování a zabezpečování zvyšování životní úrovně občanů,
 - f) proporcionální rozvoj oblastí (s ohledem na stanovené priority),
 - g) rozvoj hospodářství řízeného národními výbory,⁴³⁸
 - h) plnění úkolů v oblasti školství, kultury, zdravotnictví a sociálního zabezpečení,
4. projednávalo a schvalovalo mezistátní smlouvy,
5. organizovalo prověrky plnění důležitých usnesení strany a vlády a na základě jejich výsledků provádělo potřebná opatření, dbalo o soustavné zvyšování politické a odborné kvality státního a hospodářského aparátu a o upevňování státní disciplíny,

⁴³⁵ Peška, P.: Za rozvoj socialistickému demokratismu, zdokonalování státního aparátu a upevňování socialistické zákonnosti. Právník 1956, s. 423-424.

⁴³⁶ Kučera, E.: O autonomním útvaru v buržoasním státě. Právník 1956, s. 919 an.

⁴³⁷ Pithart, V.: Ústava socialistického průmyslu. Právník 1950, s. 353-354.

⁴³⁸ K fungování národních výborů např. Kolomazník, V.: Metody a organizační formy práce národních výborů. Právník 1956, s. 816-834.

6. vedlo ministerstva a krajské národní výbory k tomu, aby řešily stížnosti pracujících na nedostatky v jednotlivých úsecích národního hospodářství,

7. řídilo práce tzv. objektivních orgánů vlády (byly to např. Státní výbor pro rozvoj techniky, Státní výbor pro výstavbu, Státní úřad statistický, Státní plánovací komise atd.).⁴³⁹

S ohledem na kritiku předsedy vlády Viliama Širokého byla na zasedání vlády dne 8. února 1955 schválena instrukce pro přípravu vládních materiálů, kdy bylo členům vlády uloženo, aby předkládali předsedovi vlády k přípravě plánu nejdůležitějších prací vlády návrhy za svůj resort, přičemž předseda vlády určoval lhůtu pro předložení resortních návrhů.⁴⁴⁰

Členové vlády předkládali vládě nejdůležitější materiály a před předložením návrhu vládě jej museli projednat ve schůzi kolegia ministerstva, jehož úkolem bylo kontrolovat, zda v návrhu je zajištěno splnění významných úkolů uložených ministerstvu vládou.⁴⁴¹ Návrh byl vládě předkládán ve třech vyhotoveních. Plnění běžných úkolů byli ministři povinni zajišťovat sami uvnitř svého resortu, popř. přímým jednáním s ostatními ministry, neboť předkládání rozporů vládě vedlo k průtahům a ztěžovalo vládě sledování hlavních úkolů a aby příčinou alibistického chování ministrů.⁴⁴² Za včasnou a důkladnou přípravu návrhů předkládaných vládě odpovídal člen vlády nebo vedoucí orgánu, který návrh vládě předkládal.⁴⁴³

U věcí hospodářské povahy bylo třeba předložit vždy stanovisko státního úřadu plánovacího a u materiálů, které měly finanční dopady stanovisko ministra financí. U návrhů zákonů, zákonných opatření předsednictva Národního shromáždění a vládních nařízení stanovisko ministra spravedlnosti. Vládní usnesení o přípravě materiálů pro vládu také požadovalo, aby významné návrhy byly projednány s příslušným tajemníkem Ústředního výboru KSČ.⁴⁴⁴ U rozsáhlejších materiálů nebo u věcí, která měly zůstat utajeny (celkové návrhy státního plánu nebo jeho části, obchodní dohody se Sovětským svazem a lidově demokratickými státy apod.), se ministerstvům zasílala k vyjádření jen část materiálů, která se konkrétního ministerstva týkala a kterou ministerstvo nezbytně potřebovalo jako informaci pro vlastní

⁴³⁹ Šimek, M.; Velíšek, O.: Vývoj postavení předsednictva vlády v Československu od roku 1945. Právník (1985), s. 19.

⁴⁴⁰ Vládní usnesení o přípravě materiálů pro vládu schválené usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek I odst. 1.

⁴⁴¹ Vládní usnesení o přípravě materiálů pro vládu schválené usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek I odst. 3.

⁴⁴² Vládní usnesení o přípravě materiálů pro vládu schválené usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek II odst. 1.

⁴⁴³ Vládní usnesení o přípravě materiálů pro vládu schválené usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek II odst. 2.

⁴⁴⁴ Vládní usnesení o přípravě materiálů pro vládu schválené usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek II odst. 3.

činnost.⁴⁴⁵ Vláda rozhodovala na základě písemných návrhů. Zprávy a odůvodnění návrhů předkládaných vládě musely být formulovány jasně a srozumitelně a umožnit rychlou orientaci.⁴⁴⁶

Značný důraz byl kladen na náležitosti usnesení, neboť usnesení vlády byla výrazem rozhodnutí vlády. Návrhy vládních usnesení proto musely jasně stanovit úkoly, které měly být splněny.⁴⁴⁷ Při formulaci návrhů usnesení vlády bylo třeba dodržovat následující zásady:

„a) v návrhu usnesení musí být jednoznačně a konkrétně formulováno vše, o čem se má vláda usnést;

b) usnesení vlády mají se zabývat jen důležitými úkoly, které je bezpodmínečně nutno podložit autoritou vlády; zajišťování běžných úkolů je povinností ministrů a nemá být přenášeno na úroveň vlády;

c) u závažnějších vládních usnesení (je-li to účelné k lepšímu pochopení daných úkolů) je třeba před konkrétní opatření vlády navrhnout úvodní odstavec (preambuli), ve kterém je uvedeno odůvodnění, proč dochází k danému usnesení, stav, který vláda zjistila a z jehož kritiky vychází, a směr, ve kterém bude zaměřena náprava;

d) ukládá-li vláda úkoly, je nutno vždy konkrétně a jmenovitě uvést, kterým orgánům se úkol ukládá a v jaké lhůtě je nutno úkol splnit;

e) v návrhu usnesení je nutno, vyžaduje-li to povaha věci, pamatovat na zajištění provedení úkolu i na způsob kontroly jeho plnění;

f) vyžadují-li se v usnesení zprávy nebo hlášení od několika ministerstev, je třeba pamatovat vhodným způsobem na jednotné zpracování takovýchto správ a hlášení (jednotné formuláře, ukazatelé apod.);

g) je nutno vyvarovat se tomu, aby v téže věci byly úkoly ukládány v různých obdobích různými usneseními; je-li třeba navázat na úkol, který již byl uložen, je účelné výslovně se na tento úkol odvolat a buď jej výslovně pozměnit, nebo doplnit dalšími pokyny;

h) je nepřípustné navrhnout usnesení, jimiž se žádá splnění samozřejmých úkolů (plnění plánu, včasné splnění vládního usnesení apod.);

⁴⁴⁵ Vládní usnesení o přípravě materiálů pro vládu schválené usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek II odst. 6.

⁴⁴⁶ Vládní usnesení o přípravě materiálů pro vládu schválené usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek III odst. 1, 2.

⁴⁴⁷ Vládní usnesení o přípravě materiálů pro vládu schválené usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek IV odst. 1.

ch) je nutno vyvarovat se praxi, podle níž si ministři sami navrhnou úkol předložit vládě další návrhy a zprávy.⁴⁴⁸

Program schůze vlády, včetně materiálů byl úřadem předsednictva vlády zasílán také prezidentovi republiky a členům vlády zpravidla nejméně 4 dny před schůzí vlády.⁴⁴⁹

Povinností ministrů bylo do jednoho týdne od přijetí usnesení vlády vydat organizační příkazy, kterými byly zajištěny úkoly vyplývající z usnesení vlády.⁴⁵⁰

5.4.2 Úřad předsednictva vlády

V souvislosti se zřízením předsednictva vlády byl také zřízen Úřad předsednictva vlády, který měl jasně stanovené úkoly přílohou k usnesení vlády schválené na jednání vlády dne 8. února 1955.⁴⁵¹

Úřad předsednictva vlády měl pracovat jako spolehlivý nástroj předsednictva vlády, který měl být schopen pomáhat předsedovi vlády a jeho náměstkům při plnění jejich úkolů jako členů předsednictva vlády.⁴⁵² Úkolem úřadu předsednictva vlády bylo důkladné, všestranné a objektivní posuzování všech návrhů předkládaných vládě, aby bylo zajištěno, že vláda a její předsednictvo budou jednat na základě řádně zjištěných a ověřených skutečností. Úkolem bylo posuzování předložených materiálů jak z odborného hlediska, tak i politického.⁴⁵³

Úřad předsednictva vlády měl provádět důkladnou, systematickou a včasnou kontrolu plnění vládních usnesení a úkolů a činit účinná opatření k odstranění nedostatků, které se mohly vyskytnout.⁴⁵⁴ Vzhledem k tomu, že Úřad předsednictva vlády fungoval jako pomocný úřad členů předsednictva vlády, bylo jeho úkolem také plnění operativních pokynů předsedy vlády nebo jeho náměstků úkoly.⁴⁵⁵

Každý zaměstnanec Úřadu předsednictva vlády musel být oddaným komunistou a zastáncem myšlenky lidově demokratického státu; na kádrovou kontrolu byl kladen značný důraz. Z organizačního hlediska byl Úřad předsednictva vlády konstruován podle zásady osobní

⁴⁴⁸ Vládní usnesení o přípravě materiálů pro vládu schválené usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek IV odst. 2 písm. a) - ch).

⁴⁴⁹ Vládní usnesení o přípravě materiálů pro vládu schválené usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek V.

⁴⁵⁰ Vládní usnesení o přípravě materiálů pro vládu schválené usnesením vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 článek VI.

⁴⁵¹ Příloha usnesení vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 č. j. 15.71.34/54.

⁴⁵² Příloha usnesení vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 č. j. 15.71.34/54 bod 1.

⁴⁵³ Příloha usnesení vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 č. j. 15.71.34/54 bod 1 písm. a).

⁴⁵⁴ Příloha usnesení vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 č. j. 15.71.34/54 bod 1 písm. b).

⁴⁵⁵ Příloha usnesení vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 č. j. 15.71.34/54 bod 1 písm. c).

odpovědnosti každého zaměstnance za plnění úkolů odpovídajících jeho funkci.⁴⁵⁶

Všichni zaměstnanci Úřadu předsednictva vlády byli podřízeni předsedovi vlády. Předseda vlády a náměstci předsedy vlády mohli dávat přímo příkazy a pokyny vedoucímu Úřadu předsednictva vlády nebo kterémukoli zaměstnanci Úřadu předsednictva vlády.

V čele Úřadu předsednictva vlády stál vedoucí úřadu, který odpovídal za práci celého úřadu předsedovi vlády. Vedoucí měl svého zástupce, který byl podle organizačního řádu Úřadu předsednictva vlády odpovědný za činnost jednotlivých odborů.

Přenesl-li vedoucí Úřadu předsednictva vlády část své pravomoci na podřízené pracovníky, nesnižoval se tím ani rozsah jeho pravomoci, ani rozsah jeho odpovědnosti. Pracovní příkazy vydával vždy bezprostřední nadřízený.⁴⁵⁷

Každý vedoucí odpovídal za to, že každému jemu podřízenému zaměstnanci byla přidělena práce. Úkoly odborů, samostatných oddělení a útvarů Úřadu předsednictva vlády vymezoval podle pokynů předsedy vlády vedoucí Úřadu předsednictva vlády.⁴⁵⁸

Plnění úkolů bylo založeno na osobní odpovědnosti, kdy každý příkaz musel být kontrolovatelný, musel obsahovat lhůtu pro splnění a být adresován osobě, která osobně odpovídala za jeho splnění.

Vzhledem k rozvolněné morálce a pracovnímu chaosu v ústřední státní správě stanovila Instrukce o úkolech, organizaci a řízení práce v Úřadu předsednictva vlády expresivně, že *„Vedoucí pracovníci musí být přísní a nároční v práci jak k sobě, tak i vůči svým podřízeným a vyžadovat tuto náročnost i od svých podřízených. Všichni pracovníci úřadu, vedoucí i podřízení pracovníci musí u vědomí významu své práce vytvořit ovzduší vzájemné pracovní pomoci, ale zároveň též ovzduší kritického postoje k nedostatkům a chybám spolupracovníků. V práci pracovníků úřadu předsednictva vlády je třeba vybudovat a posílit vědomí pracovní kázně. Pracovní kázeň je povinen dodržovat a ve svém pracovním okolí utvrzovat každý pracovník úřadu předsednictva vlády.* [omissis]

Ve vzájemném styku pracovníků je třeba zachovávat zdvořilost a úctu založenou na vědomí společné odpovědnosti za splnění všech úkolů daných úřadu předsednictva vlády při budování socialismu v naší vlasti. Jako jeden z prostředků k vytvoření uvědomělých pracovních vztahů mezi pracovníky úřadu předsednictva vlády zavádí se ve služebním styku

⁴⁵⁶ Příloha usnesení vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 č. j. 15.71.34/54 bod 2 první odstavec.

⁴⁵⁷ Příloha usnesení vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 č. j. 15.71.34/54 bod 5 druhý odstavec.

⁴⁵⁸ Příloha usnesení vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 č. j. 15.71.34/54 bod 5 čtvrtý odstavec.

*oslovování "Vy". Při oslovování se k jménu nebo označení služební funkce uvádí oslovení „soudruhu“ – „soudružko“.*⁴⁵⁹

5.4.3 Předseda vlády

Z personálního hlediska měl zásadní postavení předseda vlády, který podle § 88 odst. 1 Ústavy 1948 vedl práce vlády, svolával a řídil schůze vlády, určoval pořad jednání, sjednocoval činnost všech ústředních státních úřadů a měl povinnost dohlížet na dodržování programového prohlášení vlády. Předseda vlády plnil koordinační roli, která v čase získávala na významu s ohledem na rostoucí počet jednotlivých ministerstev zřizovaných v souladu s § 1 ústavního zákona 47/1950 Sb., o úpravách v organizaci veřejné správy.⁴⁶⁰ K extrémnímu nárůstu ministerstev docházelo v letech 1951-1952, proto bylo přijato vládní nařízení č. 5/1953 Sb., o nové organizaci vládních prací a vládní nařízení č. 6/1953 Sb., kterým se zrušují a zřizují některé orgány státní správy a upravuje jejich působnost. Na základě těchto dvou vládních nařízení se nově vytvořilo předsednictvo vlády, které se stalo klíčovým mocenským centrem výkonné moci. Oficiálně uváděné důvody pro zřízení předsednictva vlády byl nejenom vysoký počet ministerstev a ministrů, ale také utužení disciplíny jednotlivých členů vlády, neboť podstatným úkolem předsednictva vlády byla kontrola členů vlády bez jejich přítomnosti. Vytvořením předsednictva vlády nebyly nijak zmenšeny pravomoci předsedy vlády ve smyslu ustanovení § 88 Ústavy 1948. Předsednictvo vlády fungovalo jako samostatný orgán, který rozhodoval o vládních záležitostech namísto vlády jako celku, pokud se rozhodlo, že danou věcí se vláda nebude zabývat ve sboru.

Předseda vlády měl i některé další pravomoci stanovené Ústavou 1948. Podle § 66 odst. 6 podepisoval neodkladná opatření předsednictva Národního shromáždění, přičemž disponoval právem absolutního veta. Opatření, které předseda vlády odmítl podepsat, nemohlo být vyhlášeno. Předseda vlády zastupoval prezidenta republiky jako vrchního velitele branné moci v době, kdy nebyl zvolen prezident republiky, nebo pokud prezident republiky nemohl vykonávat úřad; v případě ostatních pravomocí prezidenta republiky příslušel jejich výkon vládě jako celku, která mohla pověřit jejich výkonem předsedu vlády. Předseda vlády mohl za výše uvedených okolností také podepisovat namísto prezidenta republiky zákony.

⁴⁵⁹ Příloha usnesení vlády č. 271 ze dne 8. února 1955 č. j. 15.71.34/54 bod 6.

⁴⁶⁰ Šimáčková, K.: Fiktivní, nebo reálná ústava. Paradoxy ústavního vývoje socialistického Československa. In Bobek, M.; Molek, P.; Šimíček, V. (eds.): Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 131-132.

Předseda vlády podepisoval vládní nařízení a ministerská nařízení; svolával zasedání Slovenské národní rady, odročoval její jednání a na základě usnesení vlády mohl i rozpustit Slovenskou národní radu. Podepisoval zákony přijaté Slovenskou národní radou, přičemž měl pravomoc vetovat zákon, na němž se usnesla Slovenská národní rada a který mu byl předložen k podpisu, pokud měl za to, že zákon odporuje ústavě nebo ústavnímu zákonu, překračuje pravomoc Slovenské národní rady, anebo je v rozporu s jednotným hospodářským plánem nebo rozpočtovým zákonem. V takovém případě předseda vlády předložil příslušný návrh do 14 dnů vládě, která do dvou měsíců s konečnou platností rozhodla.⁴⁶¹

Předseda vlády přijímal demise sboru pověřenců a jeho členů.⁴⁶² Předsedu vlády obvykle zastupoval úřadující náměstek předsedy vlády, zejména při podepisování vládních a ministerských nařízení.⁴⁶³ V případě svolání a řízení schůze vlády jej mohl zastoupit i jiný člen vlády.⁴⁶⁴

5.4.4 Formy rozhodování vlády

Vláda rozhodovala usnesením nebo vládním nařízením.⁴⁶⁵ Za vládní usnesení byla považována všechna rozhodnutí vlády, která nebyla výslovně označena jako vládní nařízení.⁴⁶⁶ Vedle těchto forem rozhodnutí existovala ještě společná usnesení strany a vlády, která byla přijímána ve věcech zásadního významu, zejména v souvislosti s budováním socialistického hospodářství.⁴⁶⁷ Společná usnesení strany a vlády byla odrazem nezastíraného sepětí KSČ a ústavních orgánů a důkazem jasného vlivu KSČ na činnost všech ústavních orgánů.⁴⁶⁸ O autonomní rozhodovací sféře vlády jako ústavního orgánu nemůže být ani řeči. Klíčová rozhodnutí byla přijímána v orgánech strany, nikoliv ve vládě nebo na ministerstvech. Pokud šlo o závaznost usnesení strany a vlády, pak tato nezavazovala pouze

⁴⁶¹ § 110 Ústavy 1948.

⁴⁶² § 114 Ústavy 1948.

⁴⁶³ § 90 odst. 2 Ústavy 1948.

⁴⁶⁴ § 88 odst. 2 Ústavy 1948.

⁴⁶⁵ Foustka, R., N.: K otázce politických norem v socialistickém státě. Právník 1956, s. 104.

⁴⁶⁶ Ke kvalitě plnění usnesení vlády viz výše uvedený projev Viliama Širokého ze dne 8. února 1955, kde uvedl příklad nekvalitního plnění vládního usnesení: „V žádném případě nelze považovat za skutečné splnění a zajištění úkolu se strany ministerstva hlášení, jaké podalo ministerstvo stavebnictví: „úkol uvedený v usnesení ze dne 3. srpna 1954. pod bodem A/4 aa/ byl splněn vydáním oběžníku o boji proti absenci a fluktuaci“.

⁴⁶⁷ Např. usnesení strany a vlády o opatřeních těžby uhlí a výrobnosti práce v ostravsko-karvinském revíru ze dne 15. a 16. října 1951; usnesení strany a vlády o upevnění a dalším rozvoji jednotných zemědělských družstev ze dne 26. května a 3. června 1952.

⁴⁶⁸ Foustka, R., N.: K otázce politických norem v socialistickém státě. Právník 1956, s. 111.

členy vlády a orgány státní správy, ale také všechny složky národního hospodářství a především všechny členy KSČ.

Doktrinárně i fakticky byla usnesení vlády nebo usnesení strany a vlády považována za právní akty.⁴⁶⁹ Usnesení vlády mohla obsahovat i právní normy, kdy se vyžadovalo, aby usnesení vlády výslovně odkazovalo za právní předpis, který provádí.⁴⁷⁰ S ohledem na skutečnost, že usnesení vlády obsahovala většinou rozbor politické nebo ekonomické situace a konkrétní příkazy orgánům státní správy, nebylo možné podle mého názoru hovořit o usneseních vlády jako o právních normách, ale pouze nenormativních aktech politické povahy.⁴⁷¹ Usnesení strany a vlády měla vyjadřovat sounáležitost stranických orgánů a vlády vůči veřejnosti a členům KSČ a zdůraznit tak disciplínu politického charakteru vůči režimu. Pokud se jednalo o publikaci usnesení vlády, pak tato nebyla publikována ve Sbírce zákonů, ale v Úředním listě a pouze vybraná usnesení. Převládá názor, že vláda jako nejvyšší orgán moci vládní a výkonné se mohla usnášet a rozhodovat o všech věcech, které souvisely s výkonnou mocí a mohla k tomu využít jak usnesení ve formě nařízení,⁴⁷² tak usnesení vlády. Výčet pravomocí vlády v § 89 Ústavy 1948 byl považován za demonstrativní a pro vládu nebyl v její činnosti nijak svazující.⁴⁷³

Podle Ústavy 1948 vláda vydávala nařízení k provedení zákona a v jeho mezích.⁴⁷⁴ Nařízení vlády byla právními předpisy s celostátní působností.⁴⁷⁵ Vládní nařízení podepisoval předseda vlády nebo jeho náměstek a členové vlády, kteří byli pověřeni jeho provedením. Podle § 90 odst. 2 Ústavy 1948 se mohli členové vlády pověřeni provedením nařízení nechat při podpisu zastoupit jiným členem vlády.

Ústava 1948 vedle vládních nařízení zavedla jako právní předpis sekundární normotvorby také ministerské nařízení, které mohli vydávat jednotliví ministři, nicméně pro vydání takového ministerského nařízení se vyžadovalo výslovné zmocnění v zákoně, k jehož provedení mělo být ministerské nařízení vydáno.⁴⁷⁶ Nařízení ministra podepisoval příslušný ministr a předseda vlády, jehož spolupodpis byl podmínkou platnosti ministerského nařízení.

⁴⁶⁹ Ke kritice rozhodování vlády stručně a výstižně viz Šimíček, V.; Kysela, J.: Ústavní právo. In Bobek, M.; Molek, P.; Šimíček, V. (eds.): Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 327.

⁴⁷⁰ Foustka, R., N.: K otázce politických norem v socialistickém státě. Právník 1956, s. 105.

⁴⁷¹ K vnitřním předpisům v socialistickém státě viz Schenk, Z.; Schulz, J.: Vnitřní řídicí akty socialistických organizací a jejich právní aspekty. Právník 1979, s. 128 an.

⁴⁷² § 90 Ústavy 1948.

⁴⁷³ Lakatoš, M.: K otázce politických norem v socialistickém státě. Právník 1956, s. 646.

⁴⁷⁴ § 90 odst. 1 Ústavy 1948.

⁴⁷⁵ § 95 odst. 3 Ústavy 1948.

⁴⁷⁶ § 90 odst. 1 Ústavy 1948.

Kontrolu nad dodržováním jak vládních nařízení, tak i ministerských nařízení a pravomoc případně vyslovit jejich neplatnost pro nezákonnost nebo neústavnost příslušelo předsednictvu Národního shromáždění.⁴⁷⁷ Vzhledem k odporu komunistické moci k soudní kontrole činnosti výkonné moci Ústava 1948 nepřevzala soudní kontrolu podzákonných předpisů, jak to znala v § 102 Ústavní listina 1920.⁴⁷⁸ Soudy navíc byly vázány i podzákonnými právními předpisy. Ústava 1948 dokonce umožňovala, aby vládní nařízení, pokud to výslovně stanovil zákon, svěřilo bližší úpravu právním předpisům nižší právní síly (právní předpisy ministerstev, národních výborů nebo jiných úřadů). Ústava 1948 tak výslovně připustila subdelegaci.⁴⁷⁹

Zvláštní kategorii vládních nařízení představovala nařízení, která ke své platnosti vyžadovala spolupodpis prezidenta republiky, nebo která musela být předložena Národnímu shromáždění k dodatečnému schválení, což byla vládní nařízení přijatá podle ústavního zákona č. 47/1950 Sb., o úpravách v organizaci veřejné správy, nebo zákona č. 241/48 Sb., o pětiletém plánu;⁴⁸⁰ nebo zákona č. 247/1949 Sb., o vyznamenáních a čestných uznáních.⁴⁸¹

5.5 Ministerstva a ústřední správní úřady

Ústava 1948 nestanovila taxativně počet ministerstev a umožňovala změnu jejich počtu i úpravu jejich působnosti. Ustanovení § 92 odst. 1 Ústavy 1948 stanovilo, že ministerstva se zřizují zákonem, který může podrobnější úpravu, zejména jejich působnost, svěřit vládnímu nařízení.

Z hlediska organizace státní správy byl pro soustavu orgánů státní správy zásadní ústavní zákon č. 47/1950 Sb., o úpravách v organizaci veřejné správy, který byl zmocňovacím ústavním zákonem pro vládu, aby mohla vydávat vládní nařízení, kterými upravovala působnost ministerstev, pověřenectev i jiných orgánů veřejné správy, zřizovat nová ministerstva, pověřenectva i jiné orgány veřejné správy, jakož i rušit ministerstva,

⁴⁷⁷ § 65 odst. 1 Ústavy 1948.

⁴⁷⁸ Ke specifickým metodám kontroly správních a vládních aktů viz Bjerken, T.: Kontrola ústavnosti správních a vládních aktů: švédské zkušenosti. Právník č. 11 (1994), s. 925-939.

⁴⁷⁹ § 90 odst. 3 Ústavy 1948.

⁴⁸⁰ Podle § 42 odst. 1 zákona o pětiletém plánu byla například vydána vládní nařízení: č. 34/1951 Sb., o sběrných surovinách; vládní nařízení č. 43/1951 Sb., o některých opatřeních v náboru a ve výchově pracujícího dorostu; vládní nařízení č. 49/1951 Sb., kterým se upravují některé otázky pracujících důchodců národního pojištění; vládní nařízení č. 82/1951 Sb., o organizaci státních statků; vládní nařízení č. 83/1951 Sb., o organizaci strojních a traktorových stanic.

⁴⁸¹ Moural, Jan: Vláda a ústřední orgány státní správy ČSSR. Praha: Státní nakladatelství politické literatury, 1961, s. 33 (dále jen Moural, J.: Vláda a ústřední orgány státní správy ČSSR..)

pověřenectva i jiné orgány veřejné správy.⁴⁸² Vládní nařízení vyžadovala souhlas prezidenta republiky, který musel takové vládní nařízení spolupodepsat. Cíl tohoto zmocňovacího ústavního zákona byl vyjádřen v § 1, který stanovil: „*Aby veřejná správa byla pružně a účelně přizpůsobována běžným úkolům, může vláda nařízením...*“.

Podle tohoto ústavního zákona mohla vláda formou nařízení velmi flexibilně, účelově a bez součinnosti Národního shromáždění měnit strukturu státních orgánů. Změna vyžadovala pouze souhlas prezidenta republiky. Na základě tohoto ústavního zákona vláda vydala několik desítek vládních nařízení a zřídila či zrušila desítky orgánů státní správy.⁴⁸³ Nová organizace státní správy vycházela ze změn v letech 1951 a 1952, kterými byly provedeny organizační změny v soustavě hospodářských ministerstev.⁴⁸⁴ Provedené změny vycházely z myšlenky, že by ve státní správě měla být zavedena odpovědnost jedné osoby (ministr; předseda úřadu). Došlo také ke zrušení generálních ředitelství jako mezičlánků mezi ministerstvy a podniky a řízení výroby bylo přeneseno na ministerstva, která výrobu v podnicích řídila prostřednictvím tzv. hlavních správ, které byly podřízeny přímo ministrové.⁴⁸⁵ Velká ministerstva byla rozdrobena na menší v souladu s tehdy propagovanou myšlenkou specializace výroby v systému centrálně řízeného hospodářství.⁴⁸⁶ Nařízením vlády č. 5/1953 Sb., o nové organizaci vládních prací bylo zrušeno ministerstvo paliv a energetiky a zřízeno ministerstvo paliv a ministerstvo energetiky; zřízeno bylo také ministerstvo státních statků, které plnilo úkoly ministerstva zemědělství a pověřenectva zemědělství v oblasti státních statků; zřízeno bylo také ministerstvo stavebních hmot, které plnilo působnost ministerstva stavebního průmyslu v oblasti stavebních hmot; zrušeno bylo ministerstvo informací a osvěty; z ministerstva školství, věd a umění bylo zřízeno ministerstvo školství a osvěty a ministerstvo vysokých škol apod.

Komunistické vlády se nechaly inspirovat sovětským modelem řízení, kdy pro některé průřezové agendy byly zřizovány ústřední správní orgány kolegiálního typu (např. byl zřízen Státní výbor pro věci umění;⁴⁸⁷ Výbor pro kulturní styky se zahraničím;⁴⁸⁸ Státní výbor pro

⁴⁸² Grospič, J.: Socialistický federalismus a přestavba. Právník 1988, s. 1051.

⁴⁸³ Klíčová byla tři vládní nařízení – vládní nařízení č. 5/1953 Sb., o nové organizaci vládních prací; vládní nařízení č. 6/1953 Sb., kterým se zrušují a zřizují některé orgány státní správy a upravuje jejich působnost; vládní nařízení č. 7/1953 Sb., kterým se zrušují a zřizují některá pověřenectva a upravuje jejich působnost.

⁴⁸⁴ Viz vládní nařízení č. 73/1951 Sb., kterým se zřizuje ministerstvo státní kontroly; vládní nařízení č. 74/1951 Sb., kterým se zřizují nová ministerstva; vládní nařízení č. 18/1952 Sb., kterým se zřizuje ministerstvo výkupu; vládní nařízení č. 33/1952 Sb., o zřízení ministerstva železnic a o reorganizaci železnic.

⁴⁸⁵ Mika, F.: Na okraj nové organizace vládních prací. Právník (1953), s. 329.

⁴⁸⁶ Ibid, s. 329.

⁴⁸⁷ Státní výbor pro věci umění byl zřízen vládním nařízením č. 6/1953 Sb. V čele tohoto výboru stál předseda, kterého jmenoval prezident republiky na návrh vlády.

tělesnou výchovu a sport,⁴⁸⁹ Státní úřad pro věci církevní⁴⁹⁰). Zároveň byly vytvářeny ústřední správní orgány, v jejichž čele stál člen vlády. Z nejdůležitějších stojí za zmínku Státní plánovací komise, Státní mzdová komise⁴⁹¹; Vládní výbor pro výstavbu;⁴⁹² Československý rozhlasový výbor.⁴⁹³

V období 1948-1953 byla soustava ministerstev a ústředních správních úřadů upravena také ústavním dekretem č. 1/1945 Sb., o nové organizaci vlády a ministerstev v době přechodné a existovala následující ministerstva a ústřední správní úřady na úrovni ministerstev, v jejichž čele musel stát člen vlády:

ministerstvo zahraničních věcí,
ministerstvo národní obrany,
ministerstvo zahraničního obchodu,
ministerstvo vnitra,
ministerstvo financí,
ministerstvo školství, věd a umění,
ministerstvo spravedlnosti,
ministerstvo informací a osvěty,
ministerstvo zemědělství,
ministerstvo vnitřního obchodu,
ministerstvo výkupu,
ministerstvo dopravy,
ministerstvo spojů,
ministerstvo pracovních sil,
ministerstvo zdravotnictví,
ministerstvo potravinářského průmyslu,

⁴⁸⁸ Výbor pro kulturní styky se zahraničím byl zřízen vládním nařízením č. 6/1953 Sb. V čele tohoto výboru stál předseda, kterého jmenoval prezident republiky na návrh vlády.

⁴⁸⁹ Státní výbor pro tělesnou výchovu a sport byl zřízen vládním nařízením č. 51/1952 Sb., o organizaci tělesné výchovy a sportu. V čele tohoto výboru stál předseda, kterého na návrh vlády jmenoval a odvolával prezident republiky.

⁴⁹⁰ Státní úřad pro věci církevní byl zřízen vládním nařízením č. 217/1949 Sb., kterým se zřizuje Státní úřad pro věci církevní. V čele tohoto úřadu byl předseda jmenovaný na návrh vlády prezidentem republiky.

⁴⁹¹ Státní mzdová komise byla zřízena vládním nařízením č. 27/1951 Sb., o řízení státní mzdové politiky a zřízení státní mzdové komise. Úkolem Státní mzdové komise bylo provádění mzdové politiky v souladu jednotným hospodářským plánem. V čele komise stál předseda vlády.

⁴⁹² Vládní výbor pro výstavbu byl zřízen vládním nařízením č. 28/1952 Sb., o projektové a rozpočtové dokumentaci investic. Úkolem výboru bylo zajišťování projektové přípravy investic. V čele tohoto výboru stál předseda vlády.

⁴⁹³ Československý rozhlasový výbor byl zřízen vládním usnesením ze dne 17. června 1952. V čele výboru stál předseda, který byl členem vlády a do funkce jej jmenoval prezident republiky.

ministerstvo stavebního průmyslu,
ministerstvo národní bezpečnosti,
ministerstvo lehkého průmyslu,
ministerstvo státní kontroly,
ministerstvo paliv a energetiky,
ministerstvo hutního průmyslu a rudných dolů,
ministerstvo chemického průmyslu,
ministerstvo těžkého strojírenství,
ministerstvo všeobecného strojírenství,
ministerstvo lesů a dřevařského průmyslu,
ministerstvo železnic,
Státní úřad plánovací,
Státní úřad pro věci církevní.⁴⁹⁴

Od roku 1953 byla soustava ministerstev a ústředních správních úřadů na základě vládního nařízení č. 5/1953 Sb., o nové organizaci vládních prací a vládního nařízení č. 6/1953 Sb., kterým se zrušují a zřizují některé orgány státní správy a upravuje jejich působnost a na základě dalších právních předpisů, následující:

- 1) předsednictvo vlády (předseda vlády a náměstkově předsedy vlády);
- 2) ministerstva v čele s ministry: dopravy, energetiky, financí, hutního průmyslu a rudných dolů, chemického průmyslu, lehkého průmyslu, lesů a dřevařského průmyslu, národní bezpečnosti, národní obrany, paliv, potravinářského průmyslu, pracovních sil, spojů, spravedlnosti, státní kontroly, státních statků, stavebního průmyslu, stavebních hmot, školství a osvěty, těžkého strojírenství, vnitra, vnitřního obchodu, všeobecného strojírenství, výkupu, vysokých škol, zahraničního obchodu, zahraničních věcí, zdravotnictví, zemědělství, železnic, státní úřad plánovací.

5.6 Vláda v Kubešově návrhu ústavy

Po 2. světové válce se objevují různé představy, jak by měla být ústavně uspořádána soustava ústavních orgánů v Československu a z jakých zdrojů a vzorů by se mělo Československo nechat inspirovat. Velmi zajímavý byl návrh tzv. Kubešovy ústavy, která byla alternativou ke

⁴⁹⁴ Přehled převzat z Bartuška, J.: Praha, 1953, s. 208-209.

komunistickým návrhům, ale ve své podstatě nebyla pro slabou politickou sílu prosaditelná.⁴⁹⁵ Nicméně z hlediska ústavní historie je žádoucí tento návrh připomenout, byť se omezují pouze na postavení vlády v ústavním systému Kubešova návrhu.

Návrh Kubešovy ústavy předpokládal v hlavě čtvrté, že veškerá vládní a výkonná moc, pokud není výslovně vyhrazena prezidentovi republiky, přísluší vládě. Návrh tedy počítal s generelním vymezením působnosti vlády a zbytkovým vymezením pravomocí prezidenta republiky, které byly svým charakterem výkonem pravomocí příslušející výkonné moci. Obdobné ustanovení se mohlo stát inspirací při formulaci Ústavy ČR, neboť by se tak předešlo rozšiřování pravomocí prezidenta republiky prostřednictvím nových pravomocí konstruovaných ve zvláštních zákonech. Ve své podstatě byl tento návrh § 87 tzv. Kubešovy ústavy projevem koncepce Československé republiky jako parlamentní republiky. Návrh ustanovení § 87 tzv. Kubešovy ústavy byl totiž modifikací ustanovení § 64 odst. 2 Ústavní listiny 1920.⁴⁹⁶

Z hlediska personálního složení vlády návrh počítal s tím, že vláda se skládá z předsedy vlády, jeho náměstků, ministrů a státních tajemníků, což byla reflexe ustanovení § 70-72 Ústavní listiny 1920. Kubešův návrh ovšem z Ústavní listiny nepřebíral pravomoc prezidenta republiky stanovit počet členů vlády, naopak se striktně držel principu výhrady zákona při zřizování ministerstev.⁴⁹⁷ Návrh počítal se zřízením předsednictva vlády tvořeného předsedou vlády a jeho náměstkem, kteří by řídili práci vlády. Jmenování a odvolání členů vlády návrh ústavy svěřil prezidentovi republiky a respektoval národnostní princip společného státu Čechů a Slováků. Byl-li by předsedou vlády Čech, měl by být prvním náměstkem předsedy vlády Slovák, byl-li by předsedou vlády Slovák, byl by prvním náměstkem předsedy vlády Čech. Návrh ústavy ovšem výslovně omezoval interní sféru rozhodování předsedy vlády o jeho zastupování, když předpokládal, že prezident republiky by při jmenování náměstků předsedy vlády rovnou rozhodl o počtu náměstků předsedy vlády a jejich pořadí, v jakém zastupují předsedu vlády. Prezident republiky by podle návrhu rozhodoval standardně také o pověření konkrétního ministra řízením ministerstva, jakož by i stanovil počet státních tajemníků a určil jejich působnost.

Podmínkou vzniku členství ve vládě by bylo složení slibu do rukou prezidenta republiky, že na svou čest a svědomí budou svědomitě a nestranně konat své povinnosti k prospěchu lidu a státu a budou šetřit ústavních a jiných zákonů. Ustanovení § 89 Kubešova návrhu bylo

⁴⁹⁵ Blíže viz Kubeš, V.: O novou ústavu. Praha: Melantrich, 1948.

⁴⁹⁶ Kubeš řadil moc výkonnou do hlavy čtvrté, kterou nazval „*Vláda republiky a zemské vlády*.“

⁴⁹⁷ § 98 tzv. Kubešova návrhu.

přepisem ustanovení § 73 Ústavní listiny 1920 s doplněním slov „*k prospěchu lidu a státu*“.⁴⁹⁸ Kubeš reflektoval také nezbytnost vymezit v elementární podobě zákaz střetu zájmů člena vlády, jak to činila v ustanovení § 74 Ústavní listina 1920, proto návrh stanovil, že se členům vlády zakazuje být členem správního nebo dozorčího orgánu nebo vedoucím úředníkem společnosti nebo jiného útvaru, který se zabývá výdělečnou činností. Návrh významným způsobem rozšířil zákaz střetu zájmů, neboť Ústavní listina 1920 ministrům zakazovala členství pouze v akciových společnostech nebo společnostech s ručením omezeným, což ovšem v praxi znamenalo, že ministr mohl být členem orgánů národního podniku. Kubešova formulace „*nebo jiného útvaru*“ v sobě zahrnovala i zákaz pro členství v orgánech národního podniku jako obchodní korporace, jejichž význam a počet po roce 1945 silně narostl.

Novým principem Kubešova návrhu bylo pravidlo, aby vláda předstoupila před Národní shromáždění na první schůzi, která by následovala po jejím jmenování. Návrh nepředpokládal, že by Národní shromáždění vyslovovalo nově jmenované vládě důvěru, ale mělo se jednat o představení se vlády členům poslancům Národního shromáždění. Návrh Kubešovy ústavy nadále počítal obdobně jako Ústavní listina 1920 s kolektivní odpovědností vlády, jakož i individuální odpovědností každého člena vlády. Národní shromáždění mohlo vyslovit nedůvěru jak vládě jako celku, tak i jednotlivému členovi vlády za podmínky, že návrh na vyslovení nedůvěry by musel být podepsán nejméně jednou třetinou poslanců a návrh na vyslovení nedůvěry se přikazoval zvláštnímu výboru Národního shromáždění, který by o něm podal zprávu nejdéle do 8 dnů od přikázání k projednání. V rámci Stálého výboru Národního shromáždění by k projednání takového návrhu byla nezbytná podpora jedné třetiny jeho členů, a pokud by jí bylo dosaženo, pak by Stálý výbor Národního shromáždění rozhodl o návrhu v době 5 dnů.⁴⁹⁹

Kubešův návrh předpokládal, že by vláda jako celek i jednotlivý člen vlády mohl Národnímu shromáždění podat návrh na vyslovení důvěry. Pokud návrh na vyslovení důvěry vzešel od vlády nebo jejího člena, tak návrh nepředpokládal jeho projednání v orgánech Národního shromáždění, ale přímo hlasování v Národním shromáždění jako celku. Hlasování se navrhovalo podle jmen jednotlivých poslanců a k přijetí usnesení o vyslovení důvěry nebo nedůvěry vládě nebo jejímu členovi by se vyžadovala přítomnost nadpoloviční většiny poslanců Národního shromáždění, nebo poslanců jeho Stálého výboru, a nadpoloviční většiny

⁴⁹⁸ Kubeš, V.: O novou ústavu. Praha: Melantrich, 1948, s. 88.

⁴⁹⁹ Ibid, 1948, s. 88-89.

hlasů všech poslanců Národního shromáždění nebo nadpoloviční většiny členů jeho Stálého výboru.

Prezident republiky měl povinnost odvolat vládu nebo jednotlivého člena vlády, kterému byla vyslovena nedůvěra, nebo kterému Národní shromáždění odepřelo vyslovit důvěru, a měl povinnost rozhodnout, kdo bude pověřen řízením daného ministerstva nebo plněním konkrétního vládního úkolu (ministři bez portfeje), pokud by nebyla jmenována nová vláda nebo nový člen vlády. Ustanovení § 93 návrhu o jmenování a odvolávání členů vlády a vlády jako celku bylo převzato s drobnými formulačními změnami z ustanovení § 78 odst. 1 Ústavní listiny 1920.⁵⁰⁰

Byla-li by funkce prezidenta republiky neobsazena, předpokládala se aplikace ustanovení o zastupování prezidenta republiky předsedou Národního shromáždění (§ 78 odst. 1 Kubešova návrhu), nebo náměstkem prezidenta republiky, byla-li by absence prezidenta republiky delší než 6 měsíců (§ 79 Kubešova návrhu). Pokud by nebyla obsazena funkce prezidenta republiky a pokud by nebyl zvolen Národním shromážděním jeho náměstek, pak návrh předpokládal, že o odvolání vlády jako celku by rozhodoval na žádost vlády jako celku předseda Národního shromáždění, který by zároveň rozhodl, kdo bude řídit jednotlivá ministerstva a kdy bude jmenována nová vláda.⁵⁰¹

Kubešův návrh tak prozřetelně myslel i na situaci neobsazeného prezidentského úřadu a přenášel právo jmenovat a odvolat vládu nebo její člena na předsedu Národního shromáždění. Stávající Ústava ČR nemá obdobné ustanovení a případná absence prezidenta republiky fakticky činí vládu a její členy v době neobsazeného prezidentského úřadu neodvolatelnými a oslabuje tak odpovědnostní vztah vlády vůči Poslanecké sněmovně, neboť není žádný ústavní orgán nadán pravomocí vládu nebo jejího člena odvolat.

Prezident republiky se mohl účastnit schůze vlády, předsedat jí, mohl si vyžádat od vlády i od jednotlivých jejích členů písemné zprávy o každé věci, která náležela do oboru jejich působnosti, nebo zvat vládu nebo její členy k poradám. Rozsah oprávnění prezidenta republiky ve vztahu k vládě se navrhovalo zachovat ve stejném rozsahu, jako tomu bylo v Ústavní listině 1920. Prezident republiky podle návrhu mohl také předkládat vládě připomínky k jejím materiálům, aby vláda uvážila, zda je zapracuje do svých materiálů nebo nikoliv. Návrh předpokládal, že vláda rozhoduje ve sboru a je schopná se usnášet za přítomnosti alespoň nadpoloviční většiny členů a usnesení vlády by bylo přijato, pokud by se

⁵⁰⁰ Ibid, s. 89.

⁵⁰¹ Ibid, s. 83.

pro něj vyslovila nadpoloviční většina přítomných členů vlády.⁵⁰² Návrh nepředpokládal pro přijetí usnesení vlády absolutní většinu všech členů vlády, jak to upravuje stávající Ústava ČR. Návrh Ústavy výslovně stanovil, že předseda vlády hlasuje vždy jako poslední. Prezident republiky neměl hlasovací právo, ani kdyby schůzi vlády předsedal.⁵⁰³

Návrh ústavy demonstrativně v § 96 vyjmenoval záležitosti, o kterých vláda rozhoduje ve sboru – věci politické povahy; vládní návrhy zákonů; vládní nařízení; jmenování veřejných funkcionářů a zaměstnanců, pokud jejich jmenování není vyhrazeno prezidentu republiky nebo jiným orgánům; obdobně také hlasování o návrzích na jmenování funkcionářů a veřejných zaměstnanců, které jmenuje prezident republiky; hlasování o souhlasu se zemskými návrhy; hlasování o vyslovení nedůvěry zemským vládám a jejím členům.⁵⁰⁴ Vláda měla za úkol sjednocovat činnost ministerstev a jiných ústředních úřadů, ale také činnost hospodářských a kulturních institucí, které by byly podřízeny vládě. Každé vládní nařízení měl podepisovat předseda vlády nebo jeho zástupce a ministři, kteří byli pověřeni jeho provedením. Vládní nařízení by musela podepsat nejméně polovina všech ministrů. Výslovně návrh stanovil povinnost vládní nařízení publikovat ve Sbírce zákonů a nařízení.⁵⁰⁵

Výhrada zákona byla stanovena pro stanovení počtu a působnosti ministerstev (§ 98 Kubešova návrhu). Z Ústavní listiny 1920 byl převzat institut ministerské odpovědnosti, kdy ministr byl trestně odpovědný v případě úmyslného nebo hrubého porušení ústavních nebo jiných zákonů. Podrobnosti o ministerské odpovědnosti měl stanovit zákon, který měl stanovit také odpovědnost členů vlády za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci, a podmínky, za kterých by stát ručil za škodu způsobenou ministrem.⁵⁰⁶

Kubešův návrh počítal také se zemským územním uspořádáním státu, a proto byla v návrhu obsažena také ustanovení o zemských vládách. Zemské vlády se měly skládat z předsedy, jeho náměstků a pověřenců, přičemž předseda zemské vlády a jeho náměstkové by tvořili předsednictvo, které by řídilo práci zemské vlády. Úprava zemských vlád byla v návrhu úplnou novinkou v porovnání s Ústavní listinou 1920. Zemské vlády měl jmenovat a odvolávat prezident republiky s tím, že prezident republiky by stanovil, jakou vládní působnost má jednotlivý pověřenec zemské vlády. Pravidla zákazu střetu zájmů, jakož i ustanovení o ministerské odpovědnosti dopadala také na členy zemských vlád, obdobně jako

⁵⁰² Obdobně § 8 jednacího řádu vlády schváleného dne 17. dubna 1945 usnesením č. 29.

⁵⁰³ Kubeš, V.: O novou ústavu. Praha: Melantrich, 1948, s. 90.

⁵⁰⁴ Ibid, s. 90.

⁵⁰⁵ Ibid, s. 90-91.

⁵⁰⁶ Ibid, s. 91.

na členy vlády Československé republiky. Funkce by se členové zemské vlády ujímali složením slibu do rukou prezidenta republiky. Návrh předpokládal, že zemská vláda a její členové by byli odpovědni vládě. V legislativní oblasti by se zemská vláda odpovídala zemskému sněmu (§ 103 odst. 1 návrhu). Zemský sněm mohl na písemný návrh jedné třetiny svých poslanců vyslovit zemské vládě nebo jejímu členu nedůvěru. Návrh na vyslovení nedůvěry by se přikazoval k projednání zvláštnímu výboru, obdobně jako v případě vztahu vlády k Národním shromáždění, který by o něm měl nejdéle do 8 dnů vypracovat zprávu.⁵⁰⁷ Zemská vláda nebo její jednotlivý člen mohl kdykoliv podat zemskému sněmu návrh na vyslovení důvěry. O návrhu by zemský sněm hlasoval, aniž by byl přikázán k projednání výboru. K přijetí usnesení o těchto návrzích byla požadována přítomnost dvou třetin celkového počtu poslanců a souhlas nadpoloviční většiny přítomných poslanců. Hlasování by probíhalo jmenovitě. Prezident republiky měl mít pravomoc odvolat zemskou vládu nebo jejího členu, pokud mu byla vyslovena nedůvěra, a rovněž měl pravomoc rozhodnout, kdo bude pověřen řízením zemských vládních úřadů, pokud by nebyla jmenována nová zemská vláda nebo nový člen zemské vlády.⁵⁰⁸ Zemské vlády se měly usnášet za přítomnosti předsedy nebo některého jeho náměstka a nejméně poloviny všech členů, a to většinou hlasů přítomných členů.⁵⁰⁹

Kubešův návrh po vzoru centrální vlády stanovil demonstrativní výčet působnosti, kdy zemská vláda mohla rozhodovat jako orgán výkonné moci o věcech, které by jinak náležely do působnosti zemského sněmu; ve věcech státní správy vykonávaných na úrovni zemí; vydávání zemských nařízení v případech a v mezích stanovených zákonem nebo centrální vládou a kontrola podřízených orgánů zajišťujících vnitřní správu.⁵¹⁰ Povinně měly zemské vlády rozhodovat ve sboru o zemských nařízeních; o věcech politické povahy, jestliže tak rozhodlo předsednictvo zemské vlády; o jmenování veřejných funkcionářů a úředníků působících v rámci zemské správy.

Zemská nařízení měl podpisovat předseda vlády nebo jeho náměstek, předseda zemské vlády nebo jeho náměstek a nejméně polovina členů zemské vlády, zejména členové, kteří by byli pověřeni jeho provedením.⁵¹¹ Pokud by předseda vlády odmítl podepsat zemské nařízení, pak by jej nebylo možné vyhlásit ve Sbírce zákonů a nařízení. Struktura jednotlivých zemských

⁵⁰⁷ Ibid, s. 92.

⁵⁰⁸ Ibid, s. 92.

⁵⁰⁹ Obdobně § 8 jednacího řádu vlády schváleného dne 17. dubna 1945 usnesením č. 29.

⁵¹⁰ Kubeš, V.: O novou ústavu. Praha: Melantrich, 1948, s. 93.

⁵¹¹ Ibid, s. 93

vlád, zejména jejich vnitřní uspořádání, mělo být stanoveno zákonem schváleným Národním shromážděním. Členové zemské vlády měli řídit zemskou agendu v souladu s nadřazeným ministerstvem.⁵¹² Pokud by došlo k rozporu mezi členem zemské vlády a příslušným ministerstvem, tak by o rozporu rozhodovala vláda.⁵¹³

6 Vláda v Ústavě 1960

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky (dále jen „Ústava 1960“) znamenal v československých ústavních dějinách předěl a byl výrazně diskontinuitní s předchozími ústavami, neboť odstranil pozůstatky dělby moci, které ještě obsahovala Ústava 1948.⁵¹⁴ Byla rozvinuta koncepce, že ve státě existovala výlučně moc pracujícího lidu, od kterého se odvozovala veškerá legitimita ústavních orgánů.⁵¹⁵ Ústava 1960 byla postavena na myšlence vítězného tažení při budování socialismu⁵¹⁶ a zároveň také stanovila v článku 4 vedoucí úlohu Komunistické strany Československa (dále jen „KSČ“), která se tak stala reálným mocenským centrem ve státě nejenom de facto, ale také de iure.⁵¹⁷ Vláda byla na základě této skutečnosti povinna se řídit při své činnosti směrnicemi a usneseními KSČ.

Vláda byla podle Ústavy 1960 ústavním orgánem vedle Národního shromáždění a prezidenta republiky a podle článku 66 Ústavy 1960 byla nejvyšším výkonným orgánem státní moci v ČSSR. Ústava 1960 nicméně nestanovila, že vláda je nejvyšším orgánem státní správy, protože výkonná moc byla postavena na spojení výkonu státní správy a správy vykonávané národními výbory. Vláda a její členové se odpovídali Národnímu shromáždění. Vláda se podle Ústavy 1960 skládala z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů.⁵¹⁸ Předseda vlády a místopředsedové vlády byli členy nebo kandidáty politického byra Ústředního výboru KSČ. Většina členů vlády byla členy ústředního výboru KSČ nebo kandidáty do tohoto orgánu.⁵¹⁹

⁵¹² Ibid, s. 94.

⁵¹³ Ibid, s. 94.

⁵¹⁴ Procházka, V.: Socialistická ústava Československa a cesta k ní. Stát a právo č. 9 (1963), s. 17.

⁵¹⁵ Pěchota, V.: Československé ústavní dějiny. Právník č. 4 (1991), s. 279.

⁵¹⁶ Procházka, V.: Socialistická ústava Československa a cesta k ní. Stát a právo č. 9 (1963), s. 5.

⁵¹⁷ K zakotvení vedoucí úlohy komunistické strany v socialistických ústavách viz Houser, J.: Společné rysy některých ústavních institucí evropských socialistických států. Stát a právo č. 16 (1975), s. 104-109.

⁵¹⁸ Článek 67 Ústavy 1960

⁵¹⁹ Jičínský, Z.; Levit, P.: Socialistická ústava ČSSR. Praha: Státní nakladatelství politické literatury, 1961, s. 96 (dále jen Jičínský, Z.; Levit, P.: Socialistická ústava ČSSR).

Členy vlády jmenoval prezident republiky a pověřoval jednotlivé členy vlády řízením ministerstev nebo takových ústředních orgánů, které měly být podle zákona řízeny členy vlády. Takovým ústředním orgánem byla v roce 1960 pouze Státní plánovací komise, jejíž předseda byl podle zákona zároveň místopředsedou vlády.⁵²⁰ Počet členů vlády Ústava 1960 nestanovila, stanovil jej podle Ústavy 1960 prezident republiky. Prezidentu republiky příslušelo také právo odvolávat vládu a její jednotlivé členy. Prezident republiky jmenoval členy vlády a odvolával je vždy po projednání v ústředních orgánech Komunistické strany Československa a na základě jejího rozhodnutí.

Počet ministrů nebyl totožný s počtem ministerstev. Ústava 1960 připouštěla, aby prezident republiky pověřil řízením ministerstva kteréhokoliv člena vlády. Řízením ministerstva tak mohl být pověřen i předseda vlády nebo některý z místopředsedů vlády. Ústava 1960 rovněž připouštěla, aby prezident republiky jmenoval člena vlády ministrem, aniž jej pověřil řízením některého ministerstva (ministři bez portfeje). Takoví ministři vykonávali zpravidla jinou státní funkci (např. ministr akademik prof. Zdeněk Nejedlý byl předsedou Československé akademie věd).

Předseda Slovenské národní rady podle Ústavy 1960 byl jmenován do funkce místopředsedy vlády a někteří další členové předsednictva Slovenské národní rady byli jmenováni ministry. V souladu s tímto principem byl v červenci 1960 po přijetí Ústavy 1960 jmenován předseda Slovenské národní rady místopředsedou vlády. Místopředsedové Slovenské národní rady, kterými byli předseda Slovenské plánovací komise a pověřenec Slovenské národní rady pro školství a kulturu, byli jmenováni rovněž ministry centrální vlády. Ústava 1960 tuto praxi umožňovala tím, že v článku 83 odst. 4 výslovně stanovila, že člen předsednictva Slovenské národní rady mohl být rovněž členem vlády.

Ústava 1960 *expressis verbis* rozlišovala právo prezidenta republiky jmenovat členy vlády a pověřovat je řízením ministerstev. Ministerstva a ostatní ústřední úřady a orgány se podle Ústavy 1960 mohly zřizovat a zrušovat pouze zákonem. Ústava 1960 nestanovila povinnost, aby člen vlády byl poslancem Národního shromáždění, ale vyvinula se praxe, že převážná většina členů vlády byli poslanci Národního shromáždění.

Členové vlády skládali při jmenování slib do rukou prezidenta republiky, jehož text byl upraven v Ústavě 1960 takto: „*Slibuji na svou čest a svědomí, že budu věren Československé socialistické republice a věci socialismu. Svě povinnosti budu plnit podle vůle lidu a v zájmu lidu. Budu zachovávat ústavu a ostatní zákony a pracovat k tomu, aby byly uváděny v*

⁵²⁰ Čechurová, J.; Kuklík, J.: Z historie Úřadu vlády ..., s. 41.

život.⁵²¹ Členům vlády příslušel plat a jeho výši upravilo zákonné opatření Národního shromáždění č. 110/1960 Sb. a platy členů vlády svojí výší odpovídaly platům ředitelů větších průmyslových podniků. Zákonné opatření dále stanovilo, že základní plat členů vlády podléhal zdanění podle zákona o dani ze mzdy.⁵²²

Ústava 1960 upravila také případ, pokud by mělo dojít k jmenování nebo odvolání vlády nebo některého jejího člena v době, kdy výkon funkce prezidenta republiky příslušel vládě z důvodů neobsazení funkce prezidenta republiky nebo jeho indispozice. Pro takový případ stanovila Ústava 1960 pravidlo, že v době, kdy vláda vykonávala funkci prezidenta republiky, jmenovalo a odvolávalo vládu a její členy předsednictvo Národního shromáždění, které také pověřovalo členy vlády řízením ministerstev a jiných ústředních orgánů.⁵²³

6.1 Vztah vlády k Národnímu shromáždění

Ústava 1960 zdůrazňovala skutečnost, že vláda a její členové jsou z výkonu své funkce odpovědny Národnímu shromáždění.⁵²⁴ Národní shromáždění sledovalo a kontrolovalo činnost vlády a jednotlivých členů.⁵²⁵ Národní shromáždění mohlo navrhnout prezidentu republiky, aby vládu nebo její členy odvolal.⁵²⁶ Pro takový případ Ústava 1960 stanovila závazně, že prezident republiky vládu nebo jejího člena odvolá.⁵²⁷

Nově jmenovaná vláda byla povinna po svém jmenování prezidentem republiky předstoupit před Národní shromáždění s programovým prohlášením a požádat jej, aby s ním vyslovilo souhlas.⁵²⁸ Zakotvení povinnosti vlády předstoupit před Národní shromáždění s programovým prohlášením vlády a žádostí o souhlas s tímto prohlášením bylo novinkou našeho ústavního vývoje, neboť ani Ústavní listina 1920 ani Ústava 1948 takovou povinnost nestanovila.⁵²⁹ V podstatě se jednalo o výkon kontroly Národního shromáždění vůči vládě, zda programové prohlášení vlády je postaveno na principu socialismu a jeho budování a na myšlence, že

⁵²¹ Článek 69 Ústavy 1960

⁵²² § 3 zákonného opatření předsednictva Národního shromáždění č. 110/1960 Sb., o zrušení dekretu presidenta republiky ze dne 22. srpna 1945 č. 57 Sb., o platech členů vlády

⁵²³ Článek 60 odst. 3 Ústavy 1960

⁵²⁴ Článek 66 odst. 2 Ústavy 1960

⁵²⁵ Jičínský, Z.; Levit, P.: Socialistická ústava ČSSR, s. 97.

⁵²⁶ Článek 70 odst. 1 Ústavy 1960

⁵²⁷ Článek 70 odst. 1 věta druhá Ústavy 1960

⁵²⁸ Článek 44 odst. 3 a článek 71 Ústavy 1960; obdobně Jičínský, Z.; Levit, P.: Socialistická ústava ČSSR, s. 97.

⁵²⁹ K odpovědnosti vlády parlamentům v socialistických zemích viz Houser, J.: Společné rysy některých ústavních institucí evropských socialistických států. Stát a právo č. 16 (1975), s. 119.

veškerá moc ve státě přísluší pracujícím lidu, který ji vykonává prostřednictvím volených poslanců Národního shromáždění.

Ústava 1960 nestanovila pevné funkční období vlády,⁵³⁰ neboť se vycházelo z ústavní praxe vzniklé po roce 1948, že vláda podávala demisi vždy, když se po volbách do Národního shromáždění sešlo ke své ustavující schůzi nově zvolené Národní shromáždění. Národnímu shromáždění pak nově jmenovaná vláda představila programové prohlášení.⁵³¹ Národní shromáždění se obligatorně zabývalo činností vlády v souvislosti s každoročním schvalováním státního rozpočtu a státní závěrečného účtu.⁵³² Hlavním hlediskem, kterým se Národní shromáždění a jeho orgány řídily při posuzování činnosti vlády a ústředních orgánů státní správy, byla organizační činnost státního a hospodářského aparátu a zajištění souladu činnosti vlády s usneseními a směrnicemi KSČ.⁵³³

Ústava 1960 byla postavena na dominanci Národního shromáždění, kterému příslušela pravomoc dohlížet nad zachováváním Ústavy 1960 a nad dodržováním socialistické zákonnosti. Převaha zákonodárné moci sledovala zejména utužení moci ve státě.⁵³⁴ Z tohoto důvodu ústavodárce umožnil Národnímu shromáždění zrušit zákon Slovenské národní rady, nařízení nebo usnesení vlády a obecně závazné nařízení krajského národního výboru, odporovaly-li by Ústavě 1960 nebo jinému zákonu.⁵³⁵ Vláda měla zákonodárnou iniciativu, mohla předkládat Národnímu shromáždění návrhy zákonů a zákonných opatření předsednictva Národního shromáždění.⁵³⁶ Předseda a ostatní členové vlády měli právo zúčastnit se kdykoliv schůzi Národního shromáždění, jeho předsednictva nebo kteréhokoliv výboru, přičemž členové vlády měli právo, aby jim bylo uděleno slovo, kdykoliv o to požádali.⁵³⁷

Ústava 1960 zdůrazňovala oprávnění Národního shromáždění vůči vládě, aby se kterýkoliv člen vlády dostavil osobně na schůzi Národního shromáždění na žádost Národního shromáždění,

⁵³⁰ Moural, Jan: Vláda a ústřední orgány státní správy ČSSR, s. 15.

⁵³¹ Jako příklad lze uvést situaci, kdy vláda po svém jmenování v prosinci 1954 předstoupila před Národní shromáždění s vládním programem, nebo situaci, kdy vláda předstoupila před Národní shromáždění s vládním prohlášením po celostátní konferenci KSČ v červenci 1956, nebo když vláda předstoupila před Národní shromáždění s vládním programem po moskevských poradách představitelů komunistických a dělnických stran o otázkách hospodářské spolupráce mezi zeměmi socialistického tábora, kdy nejprve byly závěry z těchto jednání projednány výsledků ústředním výborem KSČ v červenci 1958 a teprve poté mohla vláda předstoupit před Národní shromáždění.

⁵³² Článek 41 odst. 1 Ústavy 1960

⁵³³ Moural, Jan: Vláda a ústřední orgány státní správy ČSSR, s. 16.

⁵³⁴ Levit, P.: O novou socialistickou ústavu Československé republiky. Právník (1960), s. 499.

⁵³⁵ Článek 41 odst. 2 Ústavy 1960

⁵³⁶ Článek 52 odst. 1 Ústavy 1960

⁵³⁷ Článek 45 odst. 3 Ústavy 1960

jeho předsednictva nebo kterýkoliv výboru.⁵³⁸ Národní shromáždění mělo možnost interpelovat členy vlády ve všech věcech jejich působnosti. Pro odpovědi na interpelace poslanců byli předseda vlády i ostatní členové vlády povinni odpovídat nejpozději do třiceti dnů.⁵³⁹

6.2 Vztah vlády a prezidenta republiky

Ústava 1960 v souladu s principem odmítajícím horizontální dělbu moci stanovila, že i prezident republiky se z výkonu své funkce odpovídá Národnímu shromáždění.⁵⁴⁰ Zcela zrušena byla s odkazem na odpovědnost prezidenta republiky Národnímu shromáždění kontrasignace rozhodnutí prezidenta republiky předsedou vlády nebo některým členem vlády.⁵⁴¹ Dobová literatura kontrasignaci aktů prezidenta republiky považovala za historický přežitek.⁵⁴²

V řadě případů Ústava 1960 nebo běžný zákon stanovil, že prezident republiky mohl rozhodovat v rámci svých pravomocí pouze na základě návrhu, který mu předložila vláda (např. jmenování státních funkcionářů, vyhlášení válečného stavu, propůjčování státních vyznamenání).⁵⁴³ Podle článku 62 odst. 1 bodu 1 Ústavy 1960 mohla vláda nebo její členové sjednávat mezinárodní smlouvy a dohody, jen přenesl-li toto oprávnění prezident republiky na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy.⁵⁴⁴ Prezident republiky měl právo být přítomen při schůzích vlády a předsedat jim. Mohl zvat vládu nebo její členy k poradám a vyžadovat si od vlády i od jednotlivých členů vlády zprávy a projednávat s vládou nebo jejími členy otázky, které uznal za vhodné.⁵⁴⁵

V případě uvolnění funkce prezidenta republiky nebo jeho dlouhodobé indispozice příslušel výkon jeho funkcí vládě.⁵⁴⁶ Vláda mohla v takovém případě pověřit předsedu vlády výkonem

⁵³⁸ Článek 45 odst. 2 Ústavy 1960

⁵³⁹ Článek 45 odst. 1 Ústavy 1960 ve spojení § 33 odst. 2 zákona č. 56/1969 Sb., jednací řád Federálního shromáždění

⁵⁴⁰ Článek 61 odst. 2 Ústavy 1960; obdobně Jičínský, Z.; Levit, P.: Socialistická ústava ČSSR, s. 88-89; Pěchota, V.: Československé ústavní dějiny. Právník č. 4 (1991), s. 279.

⁵⁴¹ Pavlíček, V.: Teoretická koncepce Ústavy ČR. In Pavlíček, V.: O české státnosti. Úvahy a polemiky. Praha: Karolinum, 2009, s. 252.

⁵⁴² Jičínský, Z.; Levit, P.: Socialistická ústava ČSSR, s. 97.

⁵⁴³ Ibid, s. 98.

⁵⁴⁴ Blíže Mlsna, P.; Kněžínek, J.: Mezinárodní smlouvy v českém právním řádu. Praha: Linde, 2009, s. 213-216. (dále jen Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009.)

⁵⁴⁵ Článek 62 odst. 1 bod 7 Ústavy 1960

⁵⁴⁶ Článek 65 Ústavy 1960

některých pravomocí prezidenta republiky bez součinnosti s vládou.⁵⁴⁷ Na předsedu vlády přecházelo v té době vrchní velení nad ozbrojenými silami.⁵⁴⁸ Tyto principy zůstaly zachovány až do rozpadu Československa v roce 1992.

Působnost vlády byla souhrnně charakterizována v úvodní větě článku 68 Ústavy 1960, kdy jejím hlavním úkolem bylo organizování a zajišťování plnění úkolů socialistického státu, zvyšování životní úrovně obyvatelstva a upevňování bezpečnosti země a rozvíjení mírové zahraniční politiky.⁵⁴⁹ Demonstrativním způsobem byly v článku 68 Ústavy 1960 vypočteny hlavní pravomoci vlády, které k prosazování výše uvedeného cíle vykonávala.⁵⁵⁰

Citace článku 68 Ústavy 1960: „*Vláda organizuje a zajišťuje plnění úkolů socialistického státu v oblasti hospodářské a kulturní výstavby a zvyšování životní úrovně pracujících i v oblasti upevňování bezpečnosti země a rozvíjení mírové zahraniční politiky.*

K tomu cíli zejména

- 1. sjednocuje, řídí a kontroluje činnost ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy;*
- 2. řídí a kontroluje práci národních výborů;*
- 3. připravuje dlouhodobé plány rozvoje národního hospodářství a státní rozpočet a zajišťuje a kontroluje jejich plnění; k provádění dlouhodobých plánů rozvoje národního hospodářství stanoví roční plány a předkládá zprávy o jejich plnění Národnímu shromáždění;*
- 4. zabezpečuje plnění zákonů a dodržování státní disciplíny, ochranu práv a zájmů státu;*
- 5. vydává usnesení a nařízení na základě zákonů a k jejich provádění; sleduje a zajišťuje jejich plnění;*
- 6. má právo předkládat návrhy zákonů Národnímu shromáždění a návrhy zákonných opatření jeho předsednictvu;*
- 7. jmenuje státní funkcionáře a vedoucí hospodářských organizací, kde to stanoví zákon, a podává návrh na jmenování funkcionářů, které jmenuje prezident republiky.“*

Za hlavní nástroj vlády byl považován roční plán, kterým řídila činnost ministerstev i práci národních výborů, z čehož vyplývalo, že vláda řídila jak ministerstva a ústřední orgány státní správy, tak i národní výbory.⁵⁵¹

⁵⁴⁷ Článek 65 věta první Ústavy 1960

⁵⁴⁸ Článek 65 věta druhá za středníkem Ústavy 1960

⁵⁴⁹ Článek 68 návětí ustanovení Ústavy 1960

⁵⁵⁰ Moural, J.: Vláda a ústřední orgány státní správy ČSSR, s. 20.

⁵⁵¹ Článek 68 bod 1 a 2 Ústavy 1960

6.3 Formy rozhodování vlády

Vláda podle Ústavy 1960 měla několik možností jak vydávat rozhodnutí. Běžnou formou aktu vlády bylo vládní usnesení. Usnesením vláda přijímala mnohdy i opatření normativního charakteru a obvykle stanovila usnesením obecná pravidla postupu pro orgány státního a hospodářského sektoru. Usnesení vlády obsahovala konkrétní úkoly adresované jednotlivým ministrům, představitelům ústředních orgánů státní správy nebo radám krajských národních výborů. Usnesení vlády schvalovala vláda jako celek. Usnesení obsahovalo úvodní část a část ukládací a v převážné většině se vůbec nezveřejňovala. Ke zveřejnění usnesení vlády ve Sbírce zákonů⁵⁵² docházelo pouze, pokud se na tom vláda usnesla, zejména jednalo-li se o usnesení zásadního politického významu, nebo usnesení, která měla normativní charakter.

Vláda mohla podle Ústavy 1960 vydávat vládní nařízení. Nicméně Ústava 1960 nestanovila pro vydávání vládních nařízení žádné bližší podmínky a nestanovila, na rozdíl od předchozích ústav, kdo vládní nařízení podepisuje.⁵⁵³ Z ústavního hlediska se tak smazal rozdíl mezi usnesením vlády a nařízením vlády. Pro vydání vládního nařízení platily stejné podmínky jako pro vydání usnesení vlády, kdy vláda mohla vydat vládní nařízení nebo usnesení vlády na základě zákona a k jeho provádění. Vládní nařízení obvykle podepisoval předseda vlády a vyhlášovala se ve Sbírce zákonů a vláda vydávala vládní nařízení, pokud bylo třeba vydat všeobecně závazný právní předpis k provádění zákona. U některých vládních nařízeních se předpokládalo souhlas prezidenta republiky, např. zákon č. 247/1949 Sb., o vyznamenáních a čestných uznáních, kdy vláda mohla nařízením vlády zakládat řády nebo jiné druhy vyznamenání.

Ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy mohly vydávat na základě zákona nebo vládního nařízení a k jejich provedení⁵⁵⁴ obecně závazné právní předpisy.⁵⁵⁵ Ministerstva vydávala vyhlášky, pokud to stanovil výslovně zákon nebo vládní nařízení, nebo v případě,

⁵⁵² Pokusy o právní závaznost interních normativních aktů se ponejvíce objevovala u interních normativních aktů vydávaných ústředními orgány státní správy nebo národními podniky. Viz Drgonec, J.; Holländer, P.: Systém prameňov práva, jeho jednota a rozpornosť. Právnik č. 1 (1986), s. 42-43.

⁵⁵³ Viz článek 68 bod 5 Ústavy 1960.

⁵⁵⁴ Viz podstatný rozdíl mezi § 68 bodem 5 Ústavy 1960, kdy vláda mohla vydávat vládní nařízení na základě zákona k jeho **provádění** (kontinuální proces rozvíjení obsahu zákona ve vládním nařízení) a mezi § 72 Ústavy 1960, kdy ministerské vyhlášky mohly být vydávány k **provedení** (jednorázové zmocnění k úpravě zmocněné zákonem nebo vládním nařízením) zákona nebo vládního nařízení, tj. vládní nařízení mohlo zmocnit ministerstvo nebo ústřední správní orgán k provedení zákona nebo vládního nařízení (subdelegace).

⁵⁵⁵ Článek 72 Ústavy 1960. Dnešními slovy řečeno, jednalo se o vyhlášky ministerstev a ústředních správních úřadů.

kdy naznala, že je vhodné přijmout právní předpis, který svým obsahem není prováděcím nařízením vlády. Ministerské vyhlášky se publikovaly ve Sbírce zákonů a podepisoval je předseda vlády. Vláda také vydávala provolání a prohlášení, k čemuž zpravidla přistoupila tehdy, pokud chtěla oficiálně vyhlásit politické stanovisko k důležitým otázkám, zejména v oblasti zahraniční politiky.

Vláda byla podle Ústavy 1960 oprávněna předkládat návrhy zákonů a návrhy zákonných opatření Národnímu shromáždění nebo jeho předsednictvu.⁵⁵⁶ Pokud vláda předložila návrh zákonného opatření předsednictvu Národního shromáždění a toto bylo schváleno, muselo být zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění ratifikováno do dvou měsíců ode dne, kdy se Národní shromáždění sešlo ke schůzi, jinak pozbylo zákonné opatření platnosti.

Podzákonná normotvorba a vydávání nejrůznějších interních normativních aktů bylo předmětem doktrinární kritiky, neboť řada podzákonných právních předpisů byla v rozporu s Ústavou 1960 a ústavním zákonem o československé federaci, tak i federálními či republikovými zákony.⁵⁵⁷

6.4 Organizace činnosti vlády

Činnost vlády byla v podstatě regulována rozhodnutími orgánů KSČ. V této souvislosti XI. sjezd KSČ a celostátní konference KSČ v roce 1960 stanovily vládě cíle, na které se měla zaměřit. V roce 1959 došlo k přijetí nového jednacího řádu vlády, kterým byl zrušen jednací řád vlády z roku 1955.⁵⁵⁸ Nový jednací řád vlády a jejího předsednictva byl přijat jako reakce na závěry XI. sjezdu KSČ, který uložil vládě, aby podstatně zvýšila úroveň své práce. Úkolem vlády bylo rozpracovávat usnesení sjezdů, plenárních zasedání ústředního výboru KSČ a politického byra ÚV KSČ; operativně řešit problémy spojené s jejich plněním a zajišťovat soustavnou kontrolu plnění úkolů, pečovat o důsledné uplatňování zásady stranickosti v práci státního a hospodářského aparátu.⁵⁵⁹

Stát vůbec nezastíral, že vláda je řízena KSČ a jeho stranickým sekretariátem, když v preambuli jednacího řádu vlády bylo stanoveno: „*K tomu pak, aby ve všech člancích státního a hospodářského aparátu bylo zabezpečeno důsledné plnění usnesení a direktiv strany, aby se upevnila státní disciplína, musí být klíčovou otázkou v práci vlády a především*

⁵⁵⁶ Článek 68 bod 6 Ústavy 1960

⁵⁵⁷ Drgonec, J.; Holländer, P.: Systém prameňov práva, jeho jednota a rozpornosť. Právnik č. 1 (1986), s. 40-42, kde autoři uvádějí i praktické příklady nezákonných právních předpisů.

⁵⁵⁸ Usnesení vlády ze dne 3. července 1959 č. 564 o schválení jednacího řádu vlády a jejího předsednictva

⁵⁵⁹ Preambule jednacího řádu vlády schváleného dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, s. 1.

jejího předsednictva podstatné posílení kontroly vlastní práce i práce všech stupňů řízení. ⁵⁶⁰

Stranický přístup, kontrola úkolů a pětiletý plán byly ústřední myšlenkou nového jednacího řádu: „Úkolem ministerstev na svěřených jim úsecích rozvoje lidově demokratického státu je všestranně upevňovat stranický přístup k plnění úkolů a vyžadovat státní disciplínu a zachovávání a plnění zákonů, nařízení a jiných prvních předpisů, zabezpečovat jednotu řízení a kontroly plnění stranických a vládních usnesení na všech stupních řízení; v souladu s usneseními a směrnicemi strany a vlády vypracovávat koncepce rozvoje svěřených odvětví, perspektivní a pětileté plány jejich rozvoje. ⁵⁶¹

Samotná preambule k jednacímu řádu vlády měla 2 strany a jednací řád 11 stran a byl vnitřně velmi nepřehledný. V samotném článku 1 jednacího řádu vlády, který měl rubriku vláda republiky československé, bylo v úvodním odstavci uvedeno: „Vláda vyvíjí všemožné úsilí a iniciativu, aby bylo organizátorsky zabezpečeno uskutečňování směrnic a usnesení Komunistické strany Československa. K tomu orientuje a řídí veškerou práci státního a hospodářského aparátu. Vláda zaměřuje činnost ministrů a vedoucích jiných ústředních státních orgánů a krajských národních výborů na řešení hlavních úkolů hospodářské a kulturní výstavby.“

Dominantní postavení měla Státní plánovací komise, ⁵⁶² která vypracovávala plány rozvoje národního hospodářství. Jednací řád apeloval na ministry, aby byli nejenom odborníky, ale také politickými funkcionáři. ⁵⁶³

V organizaci činnosti vlády platil jednoduchý princip, kdo řídí, ten také kontroluje. Vláda se na plenárních schůzích, kterých se účastnili všichni členové vlády, zaměřovala na řešení zásadních otázek. Pro vyřizování běžných prací vlády mezi jejími zasedáními, pro operativní řízení a pro kontrolu činnosti jednotlivých členů vlády bylo již v lednu 1953 zřízeno předsednictvo vlády (vládní nařízení č. 5/1953 Sb., o nové organizaci vládních prací, vydané na základě ústavního zákona č. 47/1950 Sb.). ⁵⁶⁴ Předsednictvo vlády bylo ovšem faktickým mocenským centrem, které nahrazovalo činnost vlády jako kolektivního orgánu a zásadní politická rozhodnutí vlády byla přijímána jejím předsednictvem a následně bez diskuse předkládána vládě k vzetí na vědomí.

⁵⁶⁰ Preambule jednacího řádu vlády schváleného dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, s. 2.

⁵⁶¹ Preambule jednacího řádu vlády schváleného dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, s. 2.

⁵⁶² Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 1 odst. 4.

⁵⁶³ Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 1 odst. 5 písm. a).

⁵⁶⁴ Čechurová, J.; Kuklík, J.: Z historie Úřadu vlády ..., s. 40.

V činnosti schůzí vlády vystupovala do popředí jako jejich hlavní náplň soustavná kontrola, jak členové vlády a vedoucí ústředních orgánů státní správy naplňovali směrnice a usnesení KSČ, zákony a usnesení vlády.

Na plenárních schůzích vláda projednávaly zejména⁵⁶⁵

- a) návrhy dlouhodobých a pětiletých plánů a roční plány rozvoje hospodářství a návrhy státního rozpočtu;
- b) návrhy v důležitých otázkách zahraniční politiky a návrhy mezistátních smluv a dohod,⁵⁶⁶ návrhy opatření zajišťující řešení problémů rozvoje hospodářství;
- c) návrhy zásadních směrnic na úseku rozvoje techniky, návrhy důležitých opatření na úseku mzdové a cenové politiky;
- d) návrhy v zásadních věcech organizace ministerstev a podniků;
- e) návrhy k zásadním otázkám kulturní výstavby, sociální a zdravotnické politiky;
- f) kontrolní zprávy Státní plánovací komise o plnění státního plánu rozvoje národního hospodářství a kontrolní zprávy ministra financí o výsledcích finančního hospodaření a čerpání mzdových fondů, jakož i kontrolní zprávy ministra státní kontroly a zprávy generálního prokurátora o stavu socialistické zákonnosti;
- g) návrhy významných zákonů a vládních nařízení.⁵⁶⁷

Plenární schůze vlády byly svolávány podle potřeby předsedou vlády. V případě jeho nepřítomnosti jej zastupoval místopředseda vlády, kterého předseda vlády svým zastupováním pověřil. Plenární schůze vlády se mohla usnášet, byla-li přítomna alespoň polovina členů vlády.⁵⁶⁸

Na plenární schůzi vlády byl zván také generální prokurátor. Vyvinula se praxe, že na plenární schůze vlády byli podle témat zváni také předsedové krajských národních výborů, zástupci prezidia Československé akademie věd a vedoucí ústředních orgánů státní správy, kteří nebyli členy vlády. K projednávání důležitých hospodářských a sociálních otázek „dotýkajících se zájmů pracujícího lidu“ byli zváni také představitelé Revolučního odborového hnutí (ROH), zejména předseda a tajemníci Ústřední rady odborů a vedoucí funkcionáři odborových svazů.⁵⁶⁹

⁵⁶⁵ Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 1.

⁵⁶⁶ K významu mezinárodních smluv v socialistickém Československu viz Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 115-135.

⁵⁶⁷ Moural, J.: Vláda a ústřední orgány státní správy ČSSR, s. 44.

⁵⁶⁸ Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 4 odst. 1.

⁵⁶⁹ Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 6 odst. 1.

6.4.1 Předsednictvo vlády

Postavení předsednictva vlády Ústava 1960 neupravovala. Jeho činnost však kontinuálně pokračovala. Předsednictvo vlády se skládalo z předsedy vlády a místopředsedů vlády.⁵⁷⁰ Předseda Státní plánovací komise se stal podle zákona zároveň místopředsedou vlády. Základním rysem práce vlády a jejího předsednictva bylo, že se v celé své činnosti řídily směrnicemi a usneseními KSČ.⁵⁷¹ Nejvyšší stranické orgány kontrolovaly práci vlády, práci komunistů vyslaných do funkcí ve vládě a v ústředních orgánech státní správy. Předseda vlády a místopředsedové vlády byli zpravidla členy nebo kandidáty politického byra ÚV KSČ. Mnozí členové vlády byli členy nebo kandidáty ústředního výboru KSČ, která dbala o to, aby ve vládě pracovali také zástupci ostatních složek Národní fronty.⁵⁷²

Předsednictvo vlády organizovalo a řídilo práci celé vlády a řešilo zásadní i běžné otázky.⁵⁷³ Předsednictvo vlády se tedy v zásadě mohlo zabývat všemi otázkami, které spadaly do působnosti vlády.⁵⁷⁴ Některé otázky řešilo samo ve své pravomoci, některé připravilo k projednání na plenární schůzi vlády.⁵⁷⁵ Scházelo se k pravidelným schůzím, které svolával a řídil předseda vlády. Pokud byl předseda vlády nepřítomen, pak jej zastupoval místopředseda vlády, kterého předseda vlády pověřil svým zastupováním. Předsednictvo vlády jednalo a rozhodovalo v rámci své působnosti jménem vlády, zejména řídilo a koordinovalo práci ministerstev, národních výborů a jiných státních orgánů; kontrolovalo plnění úkolů a mělo zajišťovat rozvoj národního hospodářství.⁵⁷⁶ Předsednictvo vlády usměrňovalo také činnost národních výborů.⁵⁷⁷

Činnost předsednictva vlády měla také politický rozměr, neboť mělo zajišťovat upevnění stranické disciplíny ve státním aparátu i hospodářství. Předsednictvo vlády organizovalo prověrky plnění důležitých usnesení KSČ a vlády.⁵⁷⁸ Na základě výsledků těchto prověrek potom předsednictvo vlády přijímalo opatření. K naplnění těchto cílů pomáhaly předsednictvu vlády ministerstva a některé ústřední orgány státní správy, zejména Státní plánovací komise,

⁵⁷⁰ V období 1960-1968 měla vláda 4-6 místopředsedů. Funkce prvních místopředsedů nebyla obnovena. Taktéž došlo k terminologické změně, kdy funkce náměstka předsedy vlády byla označována jako funkce místopředsedy vlády.

⁵⁷¹ Šimek, M.; Velíšek, O.: Vývoj postavení předsednictva vlády v Československu od roku 1945. Právnick (1986), s. 20.

⁵⁷² Bartl, V.: K politickému systému socialismu v ČSSR a jeho vnitřní dynamice. Právnick 1974, s. 25-26.

⁵⁷³ Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 3 odst. 2.

⁵⁷⁴ Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 1 odst. 4.

⁵⁷⁵ Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 3 odst. 5.

⁵⁷⁶ Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 3 odst. 2 písm. b).

⁵⁷⁷ Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 3 odst. 2 písm. g).

⁵⁷⁸ Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 3 odst. 2 písm. b).

Státní mzdová komise, ministerstvo financí se Státní bankou československou, Státní výbor pro rozvoj techniky, Státní úřad statistický a ministerstvo státní kontroly.

Předsednictvo vlády bylo kolektivním orgánem a jednotliví členové předsednictva vlády, předseda vlády a místopředsedové vlády sledovali a kontrolovali ve svěřených ministerstvech a orgánech, jak byla naplňována usnesení KSČ a vlády.⁵⁷⁹ Řídící, koordinační a kontrolní činnost členů předsednictva vlády měla vést ke zvýšení odpovědnosti ministrů, národních výborů a ostatních orgánů.⁵⁸⁰ Plnění úkolů předsednictva vlády a jeho členů zajišťovaly podle pokynů příslušných členů předsednictva vlády odbory předsednictva vlády. Odbory předsednictva vlády byly pomocným aparátem předsednictva vlády, který neměl vlastní rozhodovací ani výkonné pravomoci.⁵⁸¹ Povinností Úřadu předsednictva vlády bylo spolupracovat s odděleními ústředního výboru KSČ.⁵⁸²

Vláda a její předsednictvo se snažily o zlepšení vlastní práce, o změny ve stylu a metodách práce odborných orgánů vlády a ministerstev v intencích materiálů sjezdů KSČ. Jedním z výsledků této činnosti bylo přijetí nového jednacího řádu vlády na její schůzi 20. března 1964. V jednacím řádu vlády bylo stanoveno, že činnost vlády vykonávají nejen plenární schůze vlády, ale i předsednictvo vlády, jednotliví členové předsednictva vlády a ministři. Důležitou zásadou umožňující vládě soustředit se na řešení a zabezpečování klíčových otázek byla plná odpovědnost členů vlády za plnění úkolů, které jim byly svěřeny.

Předsednictvo vlády skládající se z předsedy vlády a z místopředsedů vlády organizovalo a řídilo práci vlády jako celku, aby byly včas a bez průtahů řešeny otázky hospodářského významu.⁵⁸³ Předsednictvo vlády připravovalo a předkládalo plenární schůzi vlády plány hlavních úkolů vlády, v nichž byly pro dané období stanoveny hlavní úkoly vlády, ministerstev i národních výborů, vyplývající z rozpracování rozhodnutí nejvyšších orgánů KSČ a z klíčových problémů dlouhodobých i ročních plánů rozvoje národního hospodářství a jejich plnění.

Úkolem členů předsednictva vlády pak bylo sledovat a kontrolovat ve svěřených úsecích, jak jsou zabezpečována plnění usnesení nejvyšších stranických orgánů a vlády a jak jsou plněny úkoly státního plánu. Operativně zasahovalo předsednictvo vlády v oblastech, kde byly identifikovány problémy. Úkoly dohodnuté členy předsednictva vlády s ministry, popřípadě s

⁵⁷⁹ Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 3 odst. 3.

⁵⁸⁰ Moural, Jan: Vláda a ústřední orgány státní správy ČSSR, 1961, s. 46.

⁵⁸¹ Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 8 odst. 1.

⁵⁸² Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 8 odst. 4.

⁵⁸³ Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 3 odst. 2.

představiteli krajských národních výborů, byly pro příslušné orgány závazné a na schůzích předsednictva vlády se zpravidla již neprojednávaly.⁵⁸⁴ Činnost členů předsednictva vlády měla vést ke zvýšení osobní odpovědnosti ministrů a ostatních vedoucích pracovníků ústředních orgánů. Koordinační a kontrolní činnost členů předsednictva vlády neměla v žádném případě nahrazovat rozhodování ministrů a bylo stanoveno, že se rozhodování o věcech, které měli rozhodnout ministři, nepřesouvalo na vládu, předsednictvo vlády ani jeho členy.⁵⁸⁵

V prosinci 1965⁵⁸⁶ se vláda zabývala komplexně novými formami práce. Předsednictvu vlády byly uloženy následující úkoly:

- „a) předběžně posuzovat některé závažné návrhy i materiály připravované k projednání vládou a rozhodnout o způsobu jejich projednání,*
- b) řídit a koordinovat práce odborných kolektivních orgánů vlády,*
- c) projednávat plnění některých vybraných usnesení vlády; sledovat situaci v případech řešení nejzávažnějších problémů,*
- d) projednávat koncepce rozvoje oborů.“*

Při přípravě programu plenárního zasedání vlády bylo předsednictvo zmocněno vrátit členům vlády návrhy, které nevyhovovaly požadavkům stanoveným pro vládní materiály. Program pracovních porad členů předsednictva vlády doporučovali její jednotliví členové; zváni byli i jednotliví ministři a ostatní funkcionáři podle povahy projednávané problematiky. Na těchto schůzích se nepřijímala usnesení vlády, závěry však měly závazný charakter pracovních pokynů pro všechny zúčastněné funkcionáře. Další formou práce se měly stát porady předsednictva vlády s širším okruhem ministrů a předsedů krajských národních výborů.⁵⁸⁷

Předsednictvo vlády se v roce 1968 aktivně podílelo na přípravných pracích federativního uspořádání ČSSR; posuzovalo závěry odborné vládní komise pro přípravu návrhu ústavního zákona o novém státoprávním spořádání ČSSR, kterou vláda zřídila 15. května 1968.

⁵⁸⁴ Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 3 odst. 3 druhý pododstavec.

⁵⁸⁵ Jednací řád vlády schválený dne 3. července 1959 usnesením vlády č. 564, článek 3 odst. 3 čtvrtý pododstavec.

⁵⁸⁶ Zasedání vlády ČSSR dne 15. 12. 1965.

⁵⁸⁷ Usnesení vlády, které měly provádět národní výbory, musely být projednány s radami krajských národních výborů (viz usnesení vlády ze dne 26. června 1959 č. 540 o Zásadách organizace řízení krajských národních výborů a jejich rad vládou).

6.4.2 Kontrola

Z výše uvedených úkolů, které si vláda sama stanovila, vyčnívala kontrola všech a všeho.⁵⁸⁸

Pro kontrolní činnost měla důležitý význam soustava tzv. vnější kontroly, kterou organizovaly a prováděly ústřední orgány státní správy, kterým příslušela kontrola ostatních orgánů státu a hospodářství.⁵⁸⁹ Na prvním místě mezi orgány vnější kontroly bylo Ministerstvo státní kontroly, které bylo všeobecným kontrolním orgánem vlády.⁵⁹⁰ Dalším důležitým kontrolním orgánem vlády byla Státní plánovací komise,⁵⁹¹ která kontrolovala plnění státního plánu, Správu státních rezerv, dodržování zásad pro tvorbu cen, využívání výrobních kapacit podniků apod.

Státní úřad statistický ověřoval věrohodnost statisticky vykazovaných údajů, správnost statistické metodiky. Ministerstvo financí provádělo soustavnou kontrolu finančního hospodaření na základě kontroly plnění státního rozpočtu. Úkolem této kontroly bylo zjištění, jak je plněn státní plán a rozpočet a zda byly dodrženy zásady státní finanční politiky. Centrálně plánované hospodářství bylo posedlé kontrolou dodržování hospodářských plánů.

6.5 Odborné poradní orgány vlády – hybridní správní úřady

Struktura odborných poradních orgánů vlády se v průběhu 60. let 20. století dynamicky rozvíjela, až vedla ke značné nepřehlednosti soustavy poradních orgánů vlády, jejichž činnost se v mnoha ohledech překrývala. V rámci Komise pro řízení a organizaci existoval Ústav státní správy, jehož úkolem bylo nastínit ideální fungování a vzájemné vztahy mezi vládou a jejími poradními orgány. Za tímto účelem Ústav státní správy vydával řadu metodických doporučení s cílem stanovit přesný rozsah pravomocí jednotlivých odborných ústředních poradních orgánů vlády a postupy pro jejich činnost.⁵⁹² Odborné ústřední poradní orgány vlády byly správními úřady a měly zákonem přesně vymezenou působnost a dokonce byly oprávněné ze zákona vydávat prováděcí právní předpisy v mezích své působnosti a vláda na ně mohla přenést svoji pravomoc vydávat právní předpisy, které mohla být upravena

⁵⁸⁸ Ke kontrole socialistické státní správy viz Matula, M.; Pomahač, R.: Teoretické problémy právní úpravy vztahů občanů a státní správy. Právník č. 1 (1988), s. 10-12.

⁵⁸⁹ Jičínský, Z.; Levít, P.: Socialistická ústava ČSSR, s. 95.

⁵⁹⁰ Blíže Moural, Jan: Vláda a ústřední orgány státní správy ČSSR, s. 70-71.

⁵⁹¹ Všechna opatření hospodářské povahy musel být projednána se Státní plánovací komisí (§ 4 odst. 1 písm. b) zákona o Státní plánovací komisí).

⁵⁹² Viz Ústav státní správy při komisi pro řízení a organizaci: Úprava činností odborných orgánů vlády. Praha, 1966, s. 16-33.

v jakémkoliv jiném zákoně. Rozsah podzákoně normotvorby založený na subdelegaci ze strany vlády nebo zákonem tak byl prakticky neomezený.

Odborné poradní ústřední orgány vlády bychom z pohledu správního práva mohli chápat jako pomocné správní úřady vlády, které byly zřízeny zákonem a nebyly pouze poradními orgány vlády, které mohla zřizovat a rušit vláda na základě vlastní iniciativy (např. Vládní výbor pro legislativu), ale jakýmsi hybridem, který se v praxi ukázal jako neudržitelný a výrazně limitující rozhodovací pravomoc vlády jako nejvyššího orgánu výkonné moci.⁵⁹³ Neživotaschopnost těchto orgánů se ukázala velmi brzy a některé byly zrušeny již zákonným opatřením předsednictva Národního shromáždění č. 1/1967 Sb., o změnách v organizaci a působnosti některých ústředních orgánů, kdy nejprve došlo ke zrušení Státní komise pro hospodářskou a vědeckotechnickou spolupráci a k založení několika samostatných republikových ministerstev (např. ministerstvo školství; ministerstvo kultury a informací; ministerstvo lesního a vodního hospodářství a Státní statistický úřad jako ústřední orgán státní správy).⁵⁹⁴ Komunistická nomenklatura pochopila velmi brzy, že jedinou možnou cestou jak řídit státní správu je zřizování ústředních orgánů státní správy a nikoliv pomocných správních úřadů založených na personálním propojení se členstvím ve vládě.

Poměrně revoluční a vcelku systémové bylo rozhodnutí o zřízení Státního statistického úřadu jako ústředního orgánu státní správy, v jehož čele stál předseda, kterého na návrh vlády jmenoval a odvolával prezident republiky. Pro řešení zásadních otázek souvisejících s činností Státního statistického úřadu byla zřízena Státní statistická rada, jejímž předsedou byl předseda Státního statistického úřadu. Tato úprava základních jmenovacích oprávnění a institucionálního uspořádání zůstala zachována do dnešní doby. Státní statistický úřad byl výslovně v zákoně označen za orgán státní správy, který je ve své činnosti nezávislý na místních státních orgánech a na ústředních orgánech státní správy. Nezávislost statistiky byla i v komunistické době tolerována pro získávání nezkráslých informací zejména o vývoji národního hospodářství; k falšování statistických údajů docházelo až při jejich prezentaci nomenklaturními orgány.

V oblasti plánování rozvoje národního hospodářství fungovaly v podstatě čtyři základní orgány, které měly naplňovat cíle stanovené Státní plánovací komisí, která byla zřízena zákonem č. 52/1963 Sb., a které měly poskytovat podklady pro její činnost. Jednalo se o

⁵⁹³ K pomocným správním úřadům viz Michálek, J.: Pomocné úřady ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Správní právo č. 3 (2016), s. 129-137.

⁵⁹⁴ Viz § 1-13 zákonného opatření předsednictva Národního shromáždění č. 1/1967 Sb., o změnách v organizaci a působnosti některých ústředních orgánů.

Státní komisi pro finance, ceny a mzdy, jejímž cílem bylo navrhovat koncepce cenové a mzdové politiky; Státní komisi pro hospodářskou a vědeckotechnickou spolupráci, jejímž cílem bylo zajištění vědecké spolupráci se zahraničními subjekty; Státní komisi pro techniku a Státní komisi pro řízení a organizaci.⁵⁹⁵

6.5.1 Státní komise pro finance, ceny a mzdy

Ministerstvo financí po projednání ve Státní komisi pro finance, ceny a mzdy připravilo návrh rozpočtového výhledu a návrh zásad finanční politiky v součinnosti se Státní bankou československou. Státní banka československá zase po projednání ve Státní komisi pro finance, ceny a mzdy připravovala návrh pětiletého úvěrového výhledu a koncepci úvěrové a devizové politiky a koncepci zásob oběživa v ekonomice. Ministerstvo financí připravovalo a předkládalo vládě po projednání ve Státní komisi pro finance, ceny a mzdy návrh státního rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu. Podstatným zákonem pro fungování zákonem zřízených komisí a pochopení jejich vztahu k ústředním správním úřadům byl zákon č. 113/1965 Sb., o Státní komisi pro finance, ceny a mzdy, Státní komisi pro techniku, Státní komisi pro hospodářskou a vědeckotechnickou spolupráci a Státní komisi pro řízení a organizaci.

Zákon č. 113/1965 Sb. vymezil postavení Státní komise pro finance, ceny a mzdy v soustavě správních úřadů jako odborný ústřední orgán vlády, z čehož by bylo možné usuzovat, že v 60. letech 20. století se struktura ústředních správních úřadů rozdělila na dvě skupiny na ústřední správní úřady s vymezenou působností a na ústřední orgány vlády mající garantovat odbornost rozhodování vlády, které měly poradní charakter. Zákon spočíval na myšlence, že v oblasti finanční, úvěrové a devizové politiky, státního rozpočtu, úvěrového a pokladního plánu, státního závěrečného účtu, zásadních opatření v oblasti financí a úvěrů, opatření, jimiž se stanovily nebo měnily dlouhodobé ekonomické nástroje řízení, Státní komise pro finance, ceny a mzdy projednávala všechny tyto návrhy a dávala vládě svá stanoviska.⁵⁹⁶ Státní komise pro finance, ceny a mzdy vydávala v rozsahu stanoveném vládou směrnice a pokyny ústředním správním orgánům a krajským národním výborům k zabezpečení jednotného řízení finanční, úvěrové a devizové politiky; připravovala také koncepce vývoje cenové politiky, opatření ke zdokonalování soustavy cen, zásady pro stanovení a změny základních složek cen,

⁵⁹⁵ Ústav státní správy při komisi pro řízení a organizaci: Úprava činností odborných orgánů vlády. Praha, 1966, s. 18-22.

⁵⁹⁶ § 2 zákona č. 113/1965 Sb.

ale byla oprávněna i vydávat právní předpisy o působnosti orgánů hospodářského řízení a socialistických organizací při tvorbě, kontrole a statistice cen a o způsobu tvorby, kontroly a statistiky cen.⁵⁹⁷

Státní komise pro finance, ceny a mzdy vypracovávala koncepce vývoje mzdové politiky, stanovila metodiku a zásadní směry pro normování práce, schvalovala mzdové soustavy, ale byla i oprávněna vydávat se souhlasem vlády zásady mzdově politických opatření a dokonce byla oprávněna vydávat i právní předpisy, jimiž se stanovily mzdové tarify, druhy a výše příplatků ke mzdám a zásady jejich používání, působnost orgánů hospodářského řízení a socialistických organizací na úseku odměňování práce; rovněž poskytovala vládě stanoviska k návrhům zásadních opatření v oblasti pracovních vztahů, sociálního zabezpečení a nemocenského pojištění.⁵⁹⁸

Státní komise pro finance, ceny a mzdy se skládala z předsedy, kterým byl člen vlády, a dalších členů, které jmenovala a odvolávala vláda.⁵⁹⁹

6.5.2 Státní komise pro techniku

Dalším odborným poradním ústředním orgánem vlády byla Státní komise pro techniku, která připravovala koncepce vědeckotechnického rozvoje a koncepce výstavby a přestavby měst a vesnic jako podklady pro dlouhodobý výhled a dlouhodobé státní plány rozvoje národního hospodářství, technickoekonomické studie rozvoje vybraných úseků národního hospodářství, části státního plánu rozvoje národního hospodářství týkající se rozvoje vědy a techniky.⁶⁰⁰

Státní komise pro techniku, která měla připravovat dlouhodobé technickoekonomické koncepce a studie jako podklady pro sestavení dlouhodobého výhledu a plánu rozvoje národního hospodářství, jakož i dlouhodobého výhledu vědeckotechnického rozvoje a připravovat návrhy na převedení významných vědeckých výsledků do státního plánu. Dnešními slovy řečeno, úkolem Státní komise pro techniku mělo být řízení vědy a techniky a hledání možností v centrálně plánovaném hospodářství pro aplikovaný výzkum. Státní komise pro techniku byla oprávněna vydávat právní předpisy o rozsahu projektové a jiné přípravy investiční výstavby, o působnosti a postupu orgánů a organizací při přípravě investiční výstavby, při posuzování a schvalování projektové dokumentace, při povolování zahájit

⁵⁹⁷ § 3 zákona č. 113/1965 Sb.

⁵⁹⁸ § 5 zákona č. 113/1965 Sb.

⁵⁹⁹ § 6 odst. 1 zákona č. 113/1965 Sb.

⁶⁰⁰ § 9-10 zákona č. 113/1965 Sb.

stavbu a při vyhodnocování staveb, o působnosti a postupu orgánů a organizací při vydávání územních rozhodnutí, provádění stavebního řízení, státního stavebního dohledu a při udělování povolení k uvedení staveb do trvalého provozu (užívání).⁶⁰¹

Státní komise pro techniku se skládala z předsedy, kterým byl člen vlády, a dalších členů, které jmenovala a odvolávala vláda.⁶⁰² Členem komise byl také předseda Slovenské komise pro techniku. Oblastním orgánem komise a současně orgánem Slovenské národní rady byla Slovenská komise pro techniku.⁶⁰³ Státní komisi byly podřízeny Úřad pro normalizaci a měření, Úřad pro patenty a vynálezy, přičemž vláda mohla rozhodnout ještě u dalších organizací, že budou komisi podřízené.⁶⁰⁴

6.5.3 Státní komise pro řízení a organizaci

Státní komise pro řízení a organizaci byla odborným ústředním orgánem vlády,⁶⁰⁵ který pro vládu připravoval návrhy na rozvíjení soustavy řízení národního hospodářství, na uspořádání orgánů hospodářského řízení, orgánů státní správy, jejich působnosti a vzájemných vztahů a zásady zásad organizační struktury výrobních hospodářských jednotek a státních organizací.⁶⁰⁶

Státní komise pro řízení a organizaci dávala ústředním orgánům, krajským národním výborům a vědeckým institucím směrnice a pokyny k zajištění úkolů stanovených vládou v oblasti řízení a organizace, k přípravě a výchově vedoucích hospodářských pracovníků a stanovila zásady a opatření pro racionalizaci řídicích a správních činností.⁶⁰⁷ Komise se skládala z předsedy a z dalších členů, které jmenovala a odvolávala vláda.⁶⁰⁸

Všechny zákonem zřízené odborné ústřední orgány vlády se při výkonu své činnosti řídily pokyny vlády, která na ně mohla podle zákona dokonce přenést působnost vlády, která byla stanovena v jiných zákonech, což byla svého druhu delegace zákonné působnosti vlády. Dosud nikdy od 1918 vláda jako politický orgán nepřenášela výkon své působnosti jako

⁶⁰¹ § 11 zákona č. 113/1965 Sb.

⁶⁰² § 12 zákona č. 113/1965 Sb.

⁶⁰³ § 13 zákona č. 113/1965 Sb.

⁶⁰⁴ § 14 zákona č. 113/1965 Sb.

⁶⁰⁵ § 20 zákona č. 113/1965 Sb.

⁶⁰⁶ § 21 zákona č. 113/1965 Sb.

⁶⁰⁷ § 22 zákona č. 113/1965 Sb.

⁶⁰⁸ § 23 zákona č. 113/1965 Sb.

ústavního orgánu na jiné instituce, úřady nebo orgány, neboť by to fakticky nebylo nic jiného než popření vlády jako nejvyššího orgánu státní správy.

Všechny státní orgány a organizace a hospodářské subjekty byly povinny podávat odborným ústředním orgánům údaje a zprávy, které si tyto orgány vyžádaly k plnění svých úkolů. Předsedové těchto odborných ústředních orgánů měli při výkonu svých služebních povinností přístup do prostorů všech státních a hospodářských organizací.

6.6 Ministerstva a ústřední orgány státní správy

Struktura orgánů státní správy byla v období po roce 1960 velmi roztříštěná a nepřehledná.⁶⁰⁹ Některé orgány ústřední státní správy byly kolegiální, některá naopak monokratické. Za typické kolegiální orgány byly považovány Státní plánovací komise, Státní výbor pro rozvoj techniky a Státní mzdová komise. Monokratickými orgány byla ministerstva, Státní úřad statistický a Státní úřad sociální zabezpečení. V monokratických orgánech byl nejvyšším představitelem úřadu buď ministr, nebo předseda ústředního správního úřadu. V případě monokratických úřadů – ministerstev stál v jejich čele člen vlády, nicméně v případě kolegiálních orgánů právní předpisy předpokládaly u některých orgánů jejich složení ze členů vlády, u některých alespoň aby v jejich čele stál člen vlády. Některé orgány státní správy byly bezprostředně řízeny vládou (ministerstva a většina ústředních orgánů státní správy), některé orgány byly podřízeny některému členovi vlády (např. hlavní arbitr ČSSR byl řízen ministrem spravedlnosti a jemu byl odpovědný, nebo předseda Ústřední správy geodezie a kartografie byl podřízený ministrovi vnitra).

Ministerstvo bylo ústředním orgánem státní správy, v jehož čele byl člen vlády pověřený řízením ministerstva. Ministr měl být v první řadě politikem oddaným myšlence budování socialismu a v druhé řadě odborníkem v dané problematice. Ministr byl povinen osobně rozhodovat ve věcech, kde to výslovně předpokládaly právní předpisy a ve věcech, kde si rozhodnutí vyhradil.⁶¹⁰ Ministr byl povinen předkládat vládě k rozhodnutí záležitosti celorepublikového charakteru, pokud právní předpisy nestanovily ministrovi pravomoc rozhodnout v takové věci samostatně.

Ústava 1960 stanovila, že ministerstva jsou oprávněna vydávat na základě zákonů a vládních nařízení a k jejich provedení obecně závazné právní předpisy, které se zpravidla označovaly

⁶⁰⁹ Viz Gronský, J.: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. Díl II 1945-1960. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2006, s. 349, poznámka č. 11.

⁶¹⁰ Moural, Jan: Vláda a ústřední orgány státní správy ČSSR, 1961, s. 55.

jako vyhlášky ministra nebo vyhlášky ministerstva.⁶¹¹ Vyhlášky zpravidla podepisoval příslušný ministr nebo jeho náměstek a byly publikovány ve Sbírce zákonů. Ministr byl oprávněn vydávat vnitřní směrnice a pokyny, obvykle se tyto interní akty řízení označovaly jako příkazy ministra. Těmito příkazy ministr písemně ukládal jednotlivým orgánům v rámci své působnosti přesně formulované úkoly s konkrétními lhůtami.

Trvalými zástupci ministra byli jeho náměstci, kteří řídili úsek daného ministerstva a byli oprávněni rozhodovat a vydávat příkazy organizacím přímo podřízeným ministerstvu. Povinností náměstků ministra bylo podílet se na jednotném řízení ministerstva a jeho rozhodování. Byl-li ministr nepřítomen nebo zaneprázdněn, zastupoval jej první náměstek, kterému příslušela všechna práva, povinnosti a odpovědnost ministra, vyjma povinností ministra jako ústavního činitele. V případě nepřítomnosti ministra i jeho prvního náměstka zastupovali ministra další náměstci v pořadí a rozsahu, které stanovil ministr.⁶¹²

Poradním orgánem ministra bylo jeho kolegium, ve kterém ministr projednával klíčové záležitosti svého ministerstva. Členy kolegia ministra byli jeho náměstkové a někteří vybraní zaměstnanci ministerstva. Členy kolegia ministra jmenoval a odvolával ministr. Ministr kolegiu osobně předsedal.⁶¹³ Usnesení kolegia měla ve skutečnosti povahu doporučení pro ministra a navenek nabývala účinnosti pouze, pokud je schválil ministr jako své rozhodnutí nebo příkaz. Práce kolegií ministrů byla upravena vládním usnesením z roku 1953⁶¹⁴ a platila zásada, že ministr není povinen přijmout nebo schválit usnesení členů kolegia a může rozhodnout podle vlastního uvážení. Pokud se ovšem ministr neřídil doporučením kolegia, byl povinen o takové skutečnosti informovat předsednictvo vlády a obdobně i členové kolegia, kteří hlasovali proti stanovisku ministra, měli právo se obrátit na předsedu vlády a informovat jej o svém stanovisku. Tento systém zajišťoval vedení KSČ permanentní kontrolu nad činností ministrů, kteří sice řídili ministerstvo jako ústavní činitelé, ale v mnoha případech museli respektovat rozhodnutí kolegia ministra složeného z osvědčených stranických kádrů. Stranická a politická doktrína tehdejší doby vycházela z toho, že ministerstva by se měla soustředit zejména na prosazování usnesení a směrnic KSČ, které se týkaly činnosti ministerstva.

Specifické postavení mezi orgány ústřední státní správy měla Státní plánovací komise, která byla zřízena zákonem č. 41/1959 Sb. jako ústřední orgán státní správy pro plánování rozvoje

⁶¹¹ § 72 Ústavy 1960.

⁶¹² Moural, Jan: Vláda a ústřední orgány státní správy ČSSR, 1961, s. 57.

⁶¹³ Ibid, s. 57.

⁶¹⁴ Ibid, s. 57.

národního hospodářství a jejím hlavním úkolem bylo předkládání návrhů plánů pro řízení centrálně plánovaného hospodářství. Státní plánovací komise se skládala z předsedy, kterým byl místopředseda vlády, a členů Státní plánovací komise, kteří byli jeho náměstky, některých hospodářských ministrů a osob hospodářského života, vědy a techniky. Členy Státní plánovací komise, kteří nebyli členy vlády, jmenoval prezident republiky na základě návrhu vlády. Členem Státní plánovací komise byl také předseda Slovenské plánovací komise, který musel být členem předsednictva Slovenské národní rady.⁶¹⁵ Slovenská plánovací komise byla zřízena zákonem č. 108/1960 Sb. jako orgán Slovenské národní rady pro úsek plánování.⁶¹⁶ Členy Slovenské plánovací komise jmenovala Slovenská národní rada.⁶¹⁷ Mezi členy Státní plánovací komise byli také představitelé Československé akademie věd, předsedové krajských plánovacích komisí.⁶¹⁸

Předseda Státní plánovací komise měl k dispozici sekretariát, který řídil běžný chod Státní plánovací komise, a jeho složení bylo stanoveno vládním nařízením č. 44/1959 Sb., kterým se stanoví Statut plánovací komise. Zákon i Statut Státní plánovací komise dávaly Státní plánovací komisi značné množství oprávnění vůči orgánům státu i vůči hospodářským subjektům.⁶¹⁹

Vzhledem k tomu, že socialistická Ústava 1960 byla postavena na principu permanentní kontroly při budování socialismu, čemuž odpovídala i činnost a organizace vlády a ústředních orgánů státní správy, bylo zřízeno také Ministerstvo státní kontroly jako kontrolní orgán vlády.⁶²⁰ Úkolem Ministerstva státní kontroly byla kontrola plnění nejdůležitějších zákonů, vládních nařízeních, usnesení a rozhodnutí, kterými se realizovaly základní směrnice a usnesení KSČ. Ministerstvo mohlo udělovat kontrolovaným orgánům závazné pokyny a ukládat sankce a kárné tresty. Ministerstvo státní kontroly bylo přímo řízeno orgány KSČ a předsednictvem vlády, které schvalovalo plán hlavních kontrolních akcí.⁶²¹

⁶¹⁵ § 2 zákona č. 41/1959 Sb., o Státní plánovací komisi

⁶¹⁶ Moural, Jan: Vláda a ústřední orgány státní správy ČSSR, s. 68.

⁶¹⁷ § 3 zákona č. 41/1959 Sb., o Státní plánovací komisi

⁶¹⁸ Moural, Jan: Vláda a ústřední orgány státní správy ČSSR, 1961, s. 66.

⁶¹⁹ Ibid, s. 66.

⁶²⁰ Ibid, s. 48.

⁶²¹ Ibid, s. 71.

7 Vláda a ústavní zákon o československé federaci

7.1 Obecná charakteristika

Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci ze dne 27. října 1968 (dále jen „ústavní zákon o československé federaci“) provedl obrovský zásah do konstrukce Ústavy 1960 a pojetí vlády jako nejvyššího výkonného orgánu státní moci.⁶²² Ústavní zákon o československé federaci v souvislosti s federalizací⁶²³ Československé socialistické republiky vytvořil fakticky soustavu tří vlád – federální vlády a dvou republikových vlád.⁶²⁴ Samotná definice vlády vycházela z komunistického odmítní principu horizontální dělby moci ve vztazích mezi ústavními orgány.⁶²⁵ Ústava 1960 i ústavní zákon o československé federaci proto odmítly definovat vládu jako vrcholný orgán státní moci.⁶²⁶ Jednota moci byla postavena na dominantním postavení Federálního shromáždění, které podle ústavního zákona o československé federaci bylo nejvyšším orgánem státní moci,⁶²⁷ což odráželo myšlenku, že státní moc je v socialistickém státě spojena se suverenitou pracujícího lidu, která je realizována skrze soustavu zastupitelských sborů, na jejímž vrcholu je právě Federální shromáždění.⁶²⁸ Vláda tak odvozovala státní moc od Federálního shromáždění a vykonávala a zabezpečovala vůli Federálního shromáždění.⁶²⁹

Vláda byla oprávněna vydávat nařízení jako obecně závazné právní předpisy pro území celé federace a byla oprávněna jako jediný ústavní orgán provádět federální zákony na základě zmocnění obsaženého ve federálních zákonech nebo přímo na základě ústavní úpravy článku 79 ústavního zákona o československé federaci. Ustanovení článku 79 ústavního zákona o československé federaci bylo v podstatě beze změny přejato do Ústavy ČR, kdy existuje doktrinární shoda potvrzená judikaturou Ústavního soudu, podle které vláda k vydání nařízení

⁶²² Pěchota, V.: Československé ústavní dějiny. Právník č. 4 (1991), s. 279-280.

⁶²³ K pojmu československá federace v československém ústavním vývoji viz Laco, K.: 60. výročie vzniku Československej republiky a 10. výročie vzniku Československej federácie. Právník 1979, s. 234, poznámka pod čarou č. 32.

⁶²⁴ Kalista J.: Z komise pro ústavněprávní problematiku. Právník č. 1 (1969), s. 53-54.

⁶²⁵ Gronský, Ján: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. Díl III 1960-1989. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, s. 39, poznámka č. 13.

⁶²⁶ V socialistickém státě nastupuje princip jednoty státní moci, který lze chápat ve dvojitým významu. Jednak jako jednotu moci reflektující třídní podstatu společnosti, kdy veškerá moc ve státě náleží pracujícímu lidu, jednak veškerá státní moc se odpovídá z výkonu své činnosti zastupitelskému sboru, neboť se vychází z mylného předpokladu, že veškerá státní moc je odvozena od zastupitelských sborů. Blíže viz Bárta, J.: K vývoji státní správy a jejímú postavení ve státním mechanismu. Právník č. 1 (1986), s. 7.

⁶²⁷ Článek 29 ústavního zákona o československé federaci

⁶²⁸ K vytvoření československé federace viz Grospič, J.: Politické a státní zřízení ČSSR. Praha, 1975; Laco, K.: Československá federace – forma leninského řešení národnostní otázky. Tvorba č. 43 (1978).

⁶²⁹ Grospič, J.: Patnáct let Československé federace. Právník 1984, s. 6.

vlády nepotřebuje výslovné zmocnění v zákoně. Ústavní zmocnění k vydávání nařízení vlády bylo formulováno jako fakultativní a bylo proto na úvaze vlády, zda provedení federálního zákona vyžadovalo vydávání prováděcího právního předpisu či nikoliv. Systém federativního uspořádání ovšem neumožňoval federální vládě, aby federálním nařízením vlády upravovala skutečnosti, které byly ústavním zákonem o československé federaci svěřeny vládám republik nebo jiným orgánům výkonné moci.⁶³⁰

Ve vztahu k republikovým vládám federální vláda vykonávala koordinační působnost při řešení celostátních záležitostí.⁶³¹ Vláda byla nejvyšším orgánem výkonné moci v soustavě federálních orgánů, tzn. ústředních a územních orgánů výkonné moci s federální působností. Vzhledem k tomu, že se vláda z výkonu své činnosti odpovídala Federálnímu shromáždění, byl vyloučen dozor prokuratury nad ústavností a zákonností aktů vlády.

Vláda byla kolegiálním orgánem a skládala se z předsedy, místopředsedů, ministrů a státních tajemníků.⁶³² Nicméně již první novelou ústavního zákona o československé federaci, která byla přijata ústavním zákonem č. 125/1970 Sb. byla funkce státních tajemníků vypuštěna z článku 67 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci.⁶³³ Zrušení státních tajemníků bylo projevem postupující centralizace státu, který se z federálního státu posunul k modelu centralizované federace. Obdobně byly zrušeny i některé federální výbory.⁶³⁴ Institut státních tajemníků, který obsahovala i Ústava 1948, byl totiž uveden již v Košickém vládním programu.⁶³⁵ Obdobně byl novelou č. 125/1970 vypuštěn článek 67 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci, podle kterého státní tajemníci měli působit ve všech federálních ministerstev, a pro obsazování funkce ministra a státního tajemníka platil národnostní

⁶³⁰ Viz články 138 a 139 ústavního zákona o československé federaci upravující podzákonou normotvorbu republikových vlád: „Článek 138

K provedení zákona národní rady a v jeho mezích může vláda republiky vydávat nařízení. Rovněž může vydávat nařízení k provedení zákona Federálního shromáždění, je-li jím k tomu zmocněna.

„Článek 139: Ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy republiky mohou na základě zákonů Federálního shromáždění i zákonů národní rady a v jejich mezích vydávat obecně závazné právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“

⁶³¹ V návrzích federalizačního zákona vypracovaného slovenskou politickou reprezentací se předpokládalo, že federální vláda by byla postavena na paritním principu, na rozdíl od názorů českých politiků, kteří považovali za dostačující reprezentativní zastoupení. Viz Chovanec, J.: Československá socialistická federace. Praha: Mladá fronta, 1979, s. 194.

⁶³² Článek 67 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci

⁶³³ Zdobinský, S. a kol.: Československá ústava. Komentář. Praha: Panorama, 1988, s. 343 (dále jen Zdobinský, S. a kol.: Československá ústava).

⁶³⁴ Podle článku 2 ústavního zákona č. 171/1968 Sb., o zřízení federálních ministerstev a federálních výborů byly zřízeny tyto federální výbory: výbor pro ceny; výbor pro technický a investiční rozvoj; výbor pro průmysl; výbor pro zemědělství a výživu; výbor pro dopravu; výbor pro pošty a telekomunikace; výbor pro tisk a informace.

⁶³⁵ V části VI. Košického vládního programu se stanoví, že „V ústředních státních úřadech, institucích a v hospodářských orgánech celostátního významu bude Slovákům zabezpečeno přiměřené zastoupení co do počtu i co do významu.“

princip.⁶³⁶ Byl-li federálním ministrem Čech, státním tajemníkem Slovák a naopak. Státní tajemníci působili na všech federálních ministerstvech (zahraničních věcí, národní obrany, vnitra, plánování, financí, zahraničního obchodu, práce a sociálních věcí).⁶³⁷ Za činnost ministerstev ústavněprávně odpovídali ministři, ale státní tajemníci se podle ústavního zákona č. 171/1968 Sb., na řízení ministerstev podíleli.⁶³⁸ Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 125/1970 uváděla ke zrušení funkce státních tajemníků, že „*uplatnění zájmů národních republik v práci federálních orgánů se v praxi realizuje úzkou součinností federální vlády s vládami obou republik a spoluprací federálních ministrů s příslušnými ministry vlád ČSR a SSR.*“

Jednotliví členové vlády byli prezidentem republiky pověřováni řízením federálních ministerstev a jiných ústředních federálních orgánů, v jejichž čele musel stát podle zákonů člen vlády. Jednalo se o Státní plánovací komisi, Státní komisi pro vědeckotechnický a investiční rozvoj, Federální cenový úřad a Výbor lidové kontroly. V praxi docházelo k tomu, že jeden člen vlády řídil i více federálních ústředních správních úřadů. Po první novele ústavního zákona o československé federaci se v praxi promítla zvyklost, kdy místopředsedy vlády byli prezidentem republiky jmenováni také předseda vlády ČSR a předseda vlády SSR.⁶³⁹ Oba republikoví předsedové vlád se odpovídali ze své činnosti jak Federálnímu shromáždění z titulu funkce místopředsedy federální vlády, tak i příslušné národní radě (předseda vlády ČSR České národní radě; předseda vlády SSR Slovenské národní radě). Ve vztahu k národním výborům došlo ústavním zákonem o československé federaci k podstatné změně, neboť řízení a kontrola národních výborů byla svěřena vládám republik⁶⁴⁰ a federální vláda koordinovala pouze celorepublikové otázky.⁶⁴¹

Po volbách do Federálního shromáždění v roce 1986 prezident republiky Gustáv Husák jmenoval také prvního místopředsedu vlády.⁶⁴² Ačkoliv prezident republiky neměl pravomoc rozhodovat o vnitřním uspořádání vlády a zastupování předsedy vlády, vycházelo jmenování Rudolfa Rohlíčka z politických dohod souvisejících s rekonstrukcí vlády a postupným koncem éry Lubomíra Štrougala. Ve vládě jmenované dne 21. 4. 1988 se také poprvé ve

⁶³⁶ Chovanec, J.: Československá socialistická federace. Praha: Mladá fronta, 1979, s. 195.

⁶³⁷ Článek 4 ústavního zákona č. 171/1968 Sb.

⁶³⁸ Citace článku 4 ústavního zákona č. 171/1968 Sb.: „*Federální ministerstvo řídí a za jeho činnost odpovídá ministr. Na řízení federálního ministerstva se podílí státní tajemník.*“

⁶³⁹ Chovanec, J.: Československá socialistická federace. Praha: Mladá fronta, 1979, s. 201.

⁶⁴⁰ článek 136 ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁴¹ článek 76 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁴² Viz jmenování vlády dne 21. 4. 1988, kdy došlo k personální obměně členů vlády. Tato vláda byla ve funkci pouze od 21. 4. 1988 – 11. 10. 1988, kdy byla nahrazena vládou předsedy Ladislava Adamce.

vládách objevuje jméno Mariána Čalfy, nejprve jako ministra bez portfeje, následně pak jako prvního místopředsedy vlády a ministra bez portfeje. V dalších vládách pak bylo do funkce prvního místopředsedy vlády jmenováno i vícero členů vlády (např. ve vládě Ladislava Adamce byly čtyři první místopředsedové vlády⁶⁴³ a devět řadových místopředsedů vlády; ve vládě národního porozumění pod vedením Mariána Čalfy byli dva první místopředsedové vlády⁶⁴⁴ a 12 řadových místopředsedů vlády, jejichž funkce ve vládě se průběžně měnily).

Text slibu člena vlády v článku 68 ústavního zákona o československé federaci zůstal beze změny a základním principem zůstala věrnost Československé socialistické republiky a socialismu. S ohledem na skutečnost, že se členové vlády odpovídali Federálnímu shromáždění, byl prezident republiky povinen po jmenování vlády nebo jejího člena informovat Federální shromáždění, že jmenování proběhlo v souladu s ústavním zákonem o československé federaci a že člen vlády složil ústavní slib bez výhrad.⁶⁴⁵

Nejvýraznější změnou bylo zakotvení principu důvěry Federálního shromáždění.⁶⁴⁶ Na rozdíl od Ústavy 1960, která stanovila povinnost, že vláda musí předstoupit před Národní shromáždění s programovým prohlášením a Národní shromáždění s ním muselo vyslovit souhlas⁶⁴⁷, ústavní zákon o československé federaci v článku 69 výslovně stanovil povinnost, že vláda je povinna po svém jmenování předstoupit před Federální shromáždění na jeho nejbližší schůzi a předložit mu svůj program a požádat o vyslovení důvěry.⁶⁴⁸ Ústavní zákon o československé federaci tak posunul význam důvěry zákonodárského sboru ve vládu jako ústavní orgán od konceptu důvěry zákonodárského sboru v program vlády. Vláda musela o vyslovení důvěry požádat Federální shromáždění jako celek. Jednací řád Federálního shromáždění proto předpokládal konání společné schůze Sněmovny lidu a Sněmovny národů. Předseda Federálního shromáždění svolal takové zasedání zpravidla v průběhu jarního nebo podzimního zasedání Federálního shromáždění.

Podle článku 64 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci byly v případě neobsazení funkce prezidenta republiky přeneseny jeho pravomoci na vládu; v takovém případě bylo předsednictvo Federálního shromáždění oprávněné jmenovat vládu jak v době,

⁶⁴³ Prvními místopředsedy vlády byli Bohumil Urban; Pavel Hrivnák; Matej Lúčan; Marián Čalfa.

⁶⁴⁴ Vláda národního porozumění vládla od 10. 12. 1989 - 27. 6. 1990 a prvními místopředsedy vlády byli Ján Čarnogurský a Valtr Komárek.

⁶⁴⁵ Zdobinský, S. a kol.: Československá ústava, s. 344-345.

⁶⁴⁶ K odpovědnosti vlády v období federace viz Wintr, J.: Odpovědnost vlády..., 2008, s. 99-100.

⁶⁴⁷ Článek 71 odst. 2 Ústavy 1960.

⁶⁴⁸ Obdobně Chovanec, J.: Československá socialistická federace. Praha: Mladá fronta, 1979, s. 196.

kdy nezasedalo, tak i v době mimořádného zasedání.⁶⁴⁹ Program vlády přednášel před Federálním shromážděním předseda vlády. Vláda měla povinnost rozhodovat o provádění programového prohlášení vlády a byla povinna nejméně jednou ročně přednést Federálnímu shromáždění zprávu o jeho plnění.⁶⁵⁰

Programové prohlášení vlády bylo politickým dokumentem, který měl v první řadě vycházet ze závěrů jednotlivých sjezdů KSČ. Předseda vlády měl povinnost nejprve programové prohlášení vlády projednat v Ústředním výboru KSČ a Ústředním výboru Národní fronty. Dobová literatura uvádí, že ústavní zákon o československé federaci hovoří pouze o pravomoci vlády provádět programové prohlášení vlády,⁶⁵¹ a proto o návrhu programového prohlášení vlády nerozhodovala vláda ve sboru.⁶⁵² Fakticky tak literatura účelovým výkladem ústavního zákona o československé federaci reflektovala dominantní postavení orgánů KSČ, které rozhodovaly o obsazení funkce předsedy vlády a jednotlivých členů, nikoliv prezident republiky; obdobně ani vláda nesestavovala svůj program, nýbrž orgány KSČ. Vláda nebyla ničím jiným, než prodlouženou rukou stranických orgánů v rámci výkonné moci.

7.2 Vláda a Federální shromáždění

Vládu jmenoval prezident republiky jako celek v případě obligatorní demise. Obligatorní demisi musela vláda podat vždy po dokončení ustavující schůze nově zvoleného Federálního shromáždění, přičemž ustavením Federálního shromáždění se rozuměl okamžik, kdy si Sněmovna lidu i Sněmovna národů zvolila členy nového předsednictva Federálního shromáždění za každou sněmovnu a na společné schůzi následně zvolila předsedu a prvního místopředsedu Federálního shromáždění. Vláda podání obligatorní demise přijímala ve sboru usnesením a oznámila tuto skutečnost prezidentovi republiky.⁶⁵³ Podle ústavního zákona o československé federaci⁶⁵⁴ prezident republiky byl povinen vládu, která podala demisi, pověřit prozatímním výkonem funkce do doby jmenování nové vlády.⁶⁵⁵ Povinnost prezidenta republiky vycházela, a stejně tak vychází i podle Ústavy ČR ze skutečnosti, že vláda musí zajišťovat permanentní naplňování úkolů svěřených výkonné moci. Nelze připustit, aby aparát

⁶⁴⁹ Článek 58 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁵⁰ Článek 77 odst. 1 písm. c) ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁵¹ Článek 77 odst. 1 písm. c) ústavního zákona o československé federaci

⁶⁵² Zdobinský, S. a kol.: Československá ústava, s. 359.

⁶⁵³ Chovanec, J.: Československá socialistická federace. Praha: Mladá fronta, 1979, s. 197-198.

⁶⁵⁴ Článek 72 ústavního zákona o československé federaci

⁶⁵⁵ Článek 72 ústavního zákona o československé federaci; obdobně Zdobinský, S. a kol.: Československá ústava, s. 349.

státní správy neměl vedení, neboť ministr jedná za ministerstvo navenek a některé úkony nelze vnitřním organizačním řádem ministerstva přenést na náměstky nebo jiné úředníky. Obdobně tomu bylo i podle ústavního zákona o československé federaci. Žádná z ústav po roce 1918 neupravovala situaci, kdy by stát neměl vládu, ani otázky, na koho by případně mohly v ústavním systému přejít pravomoci vlády jako celku, ale i pravomoci ministrů. Jelikož ústavy po roce 1918 výslovně upravovaly a upravují přechod pravomocí prezidenta republiky na jiné ústavní orgány, jakož i výkon zákonodárné pravomoci v případě absence některé z komor nebo v době mezi zasedáními komorami, je ústavněprávně zřejmé, že žádný ústavodárce po roce 1918 nepředpokládal, že by ve státě neexistovala vláda jako vrcholný orgán výkonné moci bez ohledu na jeho formální ústavní označení.

Obligatorní demise vlády po dokončení ustavující schůze Federálního shromáždění ovšem neznamovala ztrátu ústavní odpovědnosti za řádný výkon svých pravomocí vůči Federálnímu shromáždění. Ústavní odpovědnost za výkon svých pravomocí pozbývala vláda až definitivním ukončením své činnosti, tj. okamžikem, kdy byla jmenována nová vláda.⁶⁵⁶ Teprve podáním demise vlády byla otevřena ústavní možnost jmenovat novou vládu.

Druhým případem obligatorní demise vlády podle ústavního zákona o československé federaci byla situace, kdy podle ústavního zákona o československé federaci vyslovila buď Sněmovna lidu, nebo Sněmovna národů vládě nedůvěru.⁶⁵⁷ Ačkoliv se vláda odpovídala Federálnímu shromáždění jako celku, nedůvěru ji mohla vyslovit každá z komor. Federální shromáždění průběžně kontrolovalo vládu interpelacemi,⁶⁵⁸ dotazy nebo ukládáním povinností předkládat jí různé zprávy. Nejdůležitějším nástrojem kontroly Federálního shromáždění vůči vládě bylo předkládání pravidelných zpráv o provádění programového prohlášení a o plnění rozpočtu federace a schvalování státního závěrečného účtu.⁶⁵⁹

Vyslovení nedůvěry vládě některou ze sněmoven bylo odrazem principu důvěry Federálního shromáždění jako celku ve vládu, pokud by tedy vláda ztratila důvěru části Federálního shromáždění, nemohla již nadále provádět vůli federálního shromáždění jako nejvyššího ústavního orgánu. Politický význam nedůvěry vládě spočíval v nemožnosti prezidenta

⁶⁵⁶ Otázka, co je ovšem ústavní odpovědnost, nebyla a není dostatečně zodpovězena na základě pouhé analýzy ústavních předpisů. Podle mého názoru je nutné ústavní odpovědnost chápat jako druh právní odpovědnosti, která se realizuje na základě aplikace předpisů ústavního práva, včetně případných sankcí. Ústavní odpovědnost je právní odpovědností, která má ústavními předpisy vymezené ústavní sankce. Obdobně viz Lučin, V. O.; Pomahač, R.: K pojetí odpovědnosti v socialistickém ústavním právu. Právník č. 2 (1986), s. 99.

⁶⁵⁷ Článek 70 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci

⁶⁵⁸ Interpelace poslanců Federálního shromáždění vůči členům vlády upravoval článek 49 ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁵⁹ Článek 36 odst. 1 písm. d), f) ústavního zákona o československé federaci

republiky jmenovat vládu ve stejném složení. V případě vyvolávání hlasování o nedůvěře vládě byla nezbytná iniciativa poslanců, kdy návrh na vyslovení nedůvěry vládě musela podat nejméně pětina poslanců Sněmovny lidu nebo Sněmovny národů.⁶⁶⁰ O návrhu se hlasovalo v obou komorách zvlášť, hlasování podle jmen bylo stanoveno v článku 43 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci pouze pro hlasování ve Sněmovně národů. Podrobnosti o průběhu hlasování upravoval zákon o jednacím řádu Federálního shromáždění.⁶⁶¹ Nedůvěru bylo možné vyslovit i jednotlivému členovi vlády.⁶⁶² Vyslovení nedůvěry i jednotlivému členovi vlády vycházelo z myšlenky ústavní odpovědnosti vlády jako celku, ale také ústavní odpovědnosti jednotlivého ministra. V praxi ovšem tato úprava sloužila jako beranidlo proti členům vlády, kteří by nedostatečně naplňovali cíle a úkoly KSČ a mohli by začít „koketovat“ s reformními myšlenkami.

Nedůvěra vládě nebo jejímu jednotlivému členovi by byla vyslovena za předpokladu, pokud by s návrhem souhlasila většina přítomných poslanců Sněmovny lidu (tj. 51 poslanců a více), nebo nadpoloviční většina všech poslanců alespoň jedné části Sněmovny národů z poslanců zvolených v ČSR nebo SSR, tj. že pro nedůvěru by muselo ve Sněmovně národů hlasovat nejméně 38 českých poslanců nebo 38 slovenských poslanců.⁶⁶³

Vláda mohla podat také fakultativní demisi podle článku 71 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci na základě vlastního rozhodnutí. V takovém případě bylo na volné úvaze vlády, proč a z jakých důvodů se rozhodla ve sboru usnést na podání demise. O demisi vláda rozhodovala kolektivně jako sbor.⁶⁶⁴ Nicméně v případě fakultativní demise vlády bylo na úvaze prezidenta republiky, zda demisi vlády přijme. Pravomoc prezidenta republiky nepřijmout fakultativní demisi vlády bylo možné dovodit z dikce článku 72 ústavního zákona o československé federaci „*Přijme-li prezident Československé socialistické republiky demisi vlády Československé socialistické republiky, pověří ji vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády.*“ Ústavní zákon o československé federaci v normativním textu velmi dobře odlišoval fakultativní demisi a obligatorní demisi a roli prezidenta republiky, kdy musel demisi přijmout a kdy nemusel. Pokud by prezident republiky fakultativní demisi nepřijal, pak by vláda pokračovala nadále ve své činnosti. Vzhledem k tomu, že prezident

⁶⁶⁰ Článek 43 ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁶¹ Zákon č. 56/1969 Sb., o jednacím řádu Federálního shromáždění Československé socialistické republiky

⁶⁶² Článek 43 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁶³ Článek 43 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁶⁴ Článek 77 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci

republiky byl v souladu s principem jednoty moci odpovědný Federálnímu shromáždění, musel by ovšem důsledky vlastního rozhodnutí obhájit před Federálním shromážděním.

Ústavní zákon o československé federaci ovšem nepředpokládal přijetí usnesení vlády a podání demise prezidentovi republiky v případě vyslovení nedůvěry nebo nevyslovení důvěry některou ze sněmoven Federálního shromáždění, protože podle článku 71 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci měl prezident republiky povinnost takovou vládu odvolat bez podání demise vládou. Vzhledem tomu, že v případě vlády nemající důvěru Federálního shromáždění, nepodávala vláda demisi, tak nemohl být aplikován ani článek 72 ústavního zákona o československé federaci o prozatímním pověření výkonu funkce vlády do doby jmenování nové vlády. Prezident republiky tedy musel v případě vlády bez důvěry Federálního shromáždění jmenovat urychleně novou vládu.

Vláda mohla podle ústavního zákona o československé federaci kdykoliv požádat Federální shromáždění o vyslovení důvěry.⁶⁶⁵ Důvody takového kroku ústavní zákon o československé federaci blíže nespécifikoval a podání žádosti Federálnímu shromáždění o vyslovení důvěry bylo rozhodnutím přijímaným vládou ve sboru.⁶⁶⁶ Vláda mohla požádat o vyslovení důvěry kdykoliv, což znamenalo i v době, kdy Federální shromáždění nezasedalo a kdy jeho činnost vykonávalo předsednictvo Federálního shromáždění. Nicméně výkon pravomocí předsednictva Federálního shromáždění byl vázán neodkladností úkonu, který by jinak mohlo provést Federální shromáždění jako celek.⁶⁶⁷ Z toho by bylo možné usuzovat, že hlasování o důvěře na žádost vlády mělo proběhnout v době, kdy Federální shromáždění zasedalo, zejména pokud článek 43 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci umožňoval vládě požádat o vyslovení důvěry kteroukoliv sněmovnu. Teoreticky tak vláda mohla požádat o vyslovení důvěry obě sněmovny nebo jenom jednu z nich. Neztotožňuji se tak s názorem, že žádosti vlády o vyslovení důvěry mohlo v době mezi zasedáními Federálního shromáždění vyhovět i předsednictvo Federálního shromáždění.⁶⁶⁸ Podle těchto názorů předsednictvo Federálního shromáždění nemohlo vládě odepřít vyslovení důvěry, protože *a contrario* článku 71 ústavního zákona o československé federaci nevyslovení důvěry bylo v pravomoci Federálního shromáždění jako celku, nikoliv jeho předsednictva. Tento výklad by vedl k absurdnímu závěru, že v době mezi zasedáními Federálního shromáždění jeho předsednictvo vládě musí vyslovit důvěru, ale v době zasedání Federálního shromáždění mu

⁶⁶⁵ Článek 70 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁶⁶ Článek 77 odst. 1 písm. h) ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁶⁷ Článek 58 ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁶⁸ Zdobinský, S. a kol.: Československá ústava, s. 347.

může být vyslovena nedůvěra. Logicky by se tak musela řešit otázka, koho vlastně předsednictvo Federálního shromáždění zastupovalo, pokud by se vůle předsednictva a Federálního shromáždění jako celku takto významně rozcházely. Tyto kreativní interpretace dobré literatury krásně ukazují, jak ústavní právo bylo ve svém výkladu ovlivněno více úvahami politickými, než reálnou snahou o objektivní výklad ústavního zákona o československé federaci. Setrvávám proto na stanovisku, že o vyslovení důvěry vládě na její žádost mohlo hlasovat pouze Federální shromáždění jako celek, jak to vyplývá ze systematického a jazykového textu ústavního zákona o československé federaci.

Nicméně v podmínkách komunistického Československa byla nepředstavitelná situace, že by se vláda mohla rozhodnout podat demisi o své vůli, nebo že by Federální shromáždění vyslovilo vládě nedůvěru, aniž by to schválil Ústřední výbor KSČ a nebylo jasně politicky rozhodnuto o dalším postupu.⁶⁶⁹ Realita ústavního života v komunistickém Československu se tak výrazně odlišovala od ústavního textu.

7.3 Funkce člena vlády

Členové vlády byli jmenováni prezidentem republiky, do jehož rukou bezprostředně po svém jmenování skládali slib, který byl (a dodnes je) součástí jmenovacího aktu a ústavním předpokladem pro výkon funkce člena vlády. Člen vlády musel složení slibu do rukou prezidenta republiky stvrdit podpisem na jmenovacím aktu. Člen vlády obdržel po složení slibu od prezidenta republiky dekret o svém jmenování a jeho převzetí potvrdil podpisem u svého jména na jmenovacím aktu. Tato praxe zůstala zachována i podle Ústavy ČR, včetně souslednosti jednotlivých kroků jmenování (složení slibu, převzetí dekretu, vlastnoruční podpis na jmenovacím aktu). Jak vyplývalo i z ústavního textu slibu, bylo základní povinností člena vlády zachovávat věrnost jak vůči federativní republice, tak i vůči oběma republikám. Z politického hlediska byla zásadní věrnost myšlenkám socialismu, z čehož logicky vyplývala i věrnost vůči třídnímu složení společnosti a dalším myšlenkám marxismu-leninismu.⁶⁷⁰ Základním úkolem každého člena vlády jako představitele výkonné moci bylo uvádění

⁶⁶⁹ Veliký, M.: Komunistická strana Československa – rozhodující subjekt marxisticko-leninské politiky. Právník 1979, s. 521 an.

⁶⁷⁰ Třídní povaha společnosti se odrážela i třídním pojetím ústavního práva v souladu s Leninovým výrokem: „*Podstata ústavy je v tom, že základní zákony státu vůbec a zákony týkající se volebního práva do zastupitelských institucí, jejich pravomoci apod., vyjadřují skutečný vzájemný poměr sil v třídním boji.*“ Citát převzat z Ondříš, K.: Únor a Ústava 9. května. Právník č. 2 (1988), s. 133.

zákonů v život, což odráželo jednu z pravomocí a povinností vlády – vytvářet sekundární normotvorbu, aby právní řád byl úplný a mohl fungovat.⁶⁷¹

Porušení slibu člena vlády mohlo být důvodem pro vyslovení nedůvěry členovi vlády některou ze sněmoven Federálního shromáždění a důvodem pro odvolání prezidentem republiky. Vláda byla povinna v souladu s článkem 69 ústavního zákona o československé federaci po svém jmenování předstoupit před Federální shromáždění na jeho nejbližší schůzi se žádostí o vyslovení důvěry a předložit mu program. Vyslovení důvěry byla působnost Federálního shromáždění jako celku. Vláda byla povinna předložit Federálnímu shromáždění programové prohlášení, bez předložení programového prohlášení by Federální shromáždění nemohlo vládě vyslovit důvěru (viz výše).

Členství ve vládě zanikalo buď v důsledku odvolání vlády jako celku, nebo na základě individuální demise člena vlády. Kterýkoliv člen vlády mohl podat demisi přímo do rukou prezidenta republiky, nemusel tak činit prostřednictvím předsedy vlády.⁶⁷² Důvody, pro které člen vlády podával demisi, byly z hlediska textu ústavního zákona o československé federaci irelevantní. Při podání demise záleželo pouze na prezidentovi republiky, zda demisi přijme či nikoliv. Účinky demise nastávaly přijetím demise prezidentem republiky. Přijetím demise prezidentem republiky došlo k zániku členství ve vládě a rovněž k zániku funkcí, které člen vlády zastával a pro které právní řád předpokládal členství ve vládě, ačkoliv se nejednalo o ministerstvo (např. Státní plánovací komise, Výbor lidové kontroly atd.). Bývalému členovi vlády zůstaly pouze takové funkce, pro něž nebylo členství ve vládě podmínkou. Členství ve vládě bylo koncipováno jako ústavněprávní vztah, tj. členství vládě nemělo za následek vznik pracovněprávního nebo služebního poměru mezi členem vlády a státem, naopak původní pracovněprávní nebo služební vztah člena vlády zůstal zachován, pouze byl sistován po dobu výkonu funkce člena vlády.

Pokud by prezident republiky demisi člena vlády nepřijal, nemělo to žádné ústavní důsledky. Pokud se jednalo o odvolání člena vlády, pak prezident republiky byl povinen odvolat podle článku 73 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci člena vlády, kterému vyslovila nedůvěru kterákoliv ze sněmoven Federálního shromáždění.⁶⁷³ Funkce člena vlády v takovém

⁶⁷¹ K hypertrofii podzákoné normotvorby viz Matula, M.: K vývoji správního práva a vývoji organizace státní správy v procesu přestavby řídicího mechanismu. Právník č. 3 (1988), s. 189, kde Miloš Matula uvádí, že v roce 1982 tvořily podzákoné právní předpisy 90,1 % všech právních předpisů a hovoří o inflaci podzákoné normotvorby.

⁶⁷² Článek 73 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁷³ K existujícímu institutu vyslovení nedůvěry jednotlivému členovi vlády na Slovensku, který je kopií právní úpravy z doby federace viz Majerčák, T.: Zodpovednosť ústavných činiteľov. In Orosz, L.; Breichová

případě nastávala okamžikem, kdy prezident republiky člena vlády odvolal; v tomto případě člen vlády demisi nepodával. Pokud prezident republiky přijal fakultativní demisi člena vlády, pak nebylo možné, aby jej pověřil prozatímním výkonem funkce člena vlády do doby, než bude jmenován nový člen vlády. Nicméně v situaci, kdy prezident republiky demisi člena vlády přijal, ale nejmenoval nového člena vlády, měl pravomoc rozhodnout, kdy bude řídit ministerstvo nebo agendu, za kterou byl člen vlády odpovědný.⁶⁷⁴ Prezident tak mohl rozhodnout nejenom o prozatímním pověření jiného člena vlády řízením ministerstva, ale také výkonem funkce, kterou zákony podmiňovaly členstvím ve vládě.

Typickým příkladem byla ústavní úprava Státní plánovací komise v článku 2 ústavního zákona č. 126/1970 Sb., který stanovil: „*Státní plánovací komise se skládá z předsedy Státní plánovací komise, kterým je místopředseda vlády Československé socialistické republiky, místopředsedy Státní plánovací komise, kterým je ministr vlády Československé socialistické republiky, členů vlád České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky pověřených řízením plánovacích orgánů České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky a z dalších členů. Předsedu Státní plánovací komise a místopředsedu Státní plánovací komise jmenuje a odvolává prezident Československé socialistické republiky. Další členy Státní plánovací komise jmenuje a odvolává vláda Československé socialistické republiky.*“

Pokud tedy prezident republiky odvolal místopředsedu vlády, který byl předsedou Státní plánovací komise, pak tomuto zaniklo i předsednictví tohoto orgánu. Ústavním zákonem č. 125/1970 Sb. byl ovšem doplněn do článku 77 odstavec 2 ústavního zákona o československé federaci, podle kterého mohla vláda pro své potřeby zřídit předsednictvo vlády a vymezit mu působnost. Ústavní základ předsednictva vlády byl dalším centralizačním nástrojem po událostech let 1968-1969, když vláda ve svém jednacím řádu v roce 1970 stanovila, že členy vlády jsou i předsedové vlád obou republik ve funkcích místopředsedů federální vlády. Interním aktem vlády byl prezidentovi republiky zúžen prostor pro odvolání místopředsedů vlády, neboť prezident republiky mohl odvolat pouze místopředsedu vlády, který byl pověřen řízením federálního správního úřadu, ale nemohl odvolat místopředsedu vlády, který byl předsedou republikové vlády.

Lapčáková, M.; Majerčák, T. (eds.): 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. I. zväzok, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafarčíka v Košiciach, 2012, s. 289-290; Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 1176-1177.

⁶⁷⁴ Článek 74 ústavního zákona o československé federaci

Funkce člena vlády byla neslučitelná s funkcí člena předsednictva Federálního shromáždění a s funkcí člena Ústavního soudu.⁶⁷⁵ Neslučitelnost funkce člena vlády s funkcí člena předsednictva Federálního shromáždění vyplývala z ustanovení článku 58 odst. 6 ústavního zákona o československé federaci, podle kterého v době neobsazení funkce prezidenta republiky jmenovalo a odvolávalo vládu předsednictvo Federálního shromáždění. Člen vlády rovněž nemohl být členem Ústavního soudu, ale tento nebyl až do poloviny roku 1992 zřízen. Člen vlády nemohl být prezidentem republiky.⁶⁷⁶ Z jiných federálních zákonů potom vyplývaly další neslučitelnosti, např. člen vlády nemohl být generálním prokurátorem.⁶⁷⁷ Člen vlády ovšem mohl být členem Rady obrany státu a poslancem kteréhokoliv zastupitelského sboru. Funkce člena federální vlády byla také slučitelná s funkcí člena republikové vlády, což sice ústavní zákon o československé federaci výslovně neupravoval, ale bylo to důsledkem ústavní zvyklosti, že předsedové republikových vlád byli rovněž místopředsedy federální vlády. Mohl-li být předseda republikové vlády jmenován místopředsedou federální vlády, logicky totéž platilo i pro kompatibilitu funkce federálního a republikového ministra.

Vláda rozhodovala jako kolegiální orgán ve sboru a k platnosti usnesení vlády bylo podle ústavního zákona o československé federaci třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.⁶⁷⁸ Republikové vlády mohly přijímat usnesení většinou přítomných členů, platilo to jak pro českou, tak i slovenskou vládu. Pro rozhodování vlády neplatil zákaz majorizace. Usnesení vlády zavazovaly orgány moci výkonné, nejednalo se o obecně závazné právní předpisy. Ústavnost a zákonnost přijatých usnesení vlády nebo jejího předsednictva podléhala doзору generálního prokurátora, který byl zván na jednání vlády a měl poradní hlas.

Zřízení předsednictva vlády bylo dáno v článku 77 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci fakultativně. Vláda ovšem předsednictvo vlády zřídila dokonce ještě před vydáním ústavního zákona č. 125/1970 Sb., kterým byla tato fakultativní možnost zakotvena do ústavního zákona o československé federaci. Vláda rozhodla dne 4. 12. 1968, že zachová Úřad předsednictva vlády jako odborný aparát bez mocenských oprávnění ukládat jiným orgánům úkoly. Fungování předsednictva vlády se ovšem velmi rychle v návaznosti na události let 1968-1969 etablovalo jako centrum výkonné moci a dne 5. května 1969

⁶⁷⁵ Viz článek 67 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci před novelizací ústavním zákonem č. 125/1970 Sb. Poté ustanovení přečíslováno jako článek 67 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁷⁶ Článek 62 odst. 4 ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁷⁷ Viz § 9 zákona č. 60/1965 Sb., prokurátura, podle kterého měl generální prokurátor právo účastnit se schůzí vlády s poradním hlasem, z čehož *a contrario* vyplývalo, že člen vlády nemohl být generálním prokurátorem, protože by nemohl hlasovat jako člen vlády. Výslovné ustanovení o inkompatibilitě ovšem v komunistickém právním řádu obsaženo nebylo.

⁶⁷⁸ Článek 75 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci

předsednictvo usnesením rozhodlo o organizační výstavbě aparátu Úřadu předsednictva vlády a vypracovalo návrh jednacího řádu vlády.⁶⁷⁹ V jednacím řádu vlády bylo vymezeno postavení vlády, její odpovědnost Federálnímu shromáždění, vztah k prezidentovi republiky a národním vládám, byla v něm popsána náplň plenárních schůzí (programové prohlášení, základní otázky vnitřní a zahraniční politiky, návrhy národohospodářských plánů, státního rozpočtu a státního závěrečného účtu, zásadní hospodářská opatření, návrhy zákonů a vládních nařízení, plány hlavních úkolů vlády, jmenování funkcionářů, kde to stanoví zákon, vyslovení důvěry).⁶⁸⁰

Plenární schůze vlády se měly konat jednou za 14 dnů s tím, že písemné podklady s programem schůze musely být členům vlády odeslány 6 dnů před schůzí. Ministry na schůzích nemohli zastupovat jejich náměstci, nýbrž pouze jiný člen vlády, se kterým se na tom dohodli. Předsednictvo vlády si také zřídilo poradní orgány a komise (Legislativní rada vlády,⁶⁸¹ Hospodářská rada⁶⁸²).

Vláda měla v souladu s článkem 45 ústavního zákona o československé federaci zákonodárnou iniciativu, kdy mohla navrhnout pouze federální zákony.⁶⁸³ Pro účely legislativní činnosti vláda zřídila Legislativní radu vlády,⁶⁸⁴ kdy prvním předsedou Legislativní rady vlády byl jmenován prof. Karol Laco, který byl jmenován místopředsedou vlády dne 30. 1. 1969.⁶⁸⁵ Původně měla Legislativní rada vlády osm členů a jejím sekretářem byl dr. Moural. Základním cílem vlády byla koordinace legislativních návrhů pro vládu,⁶⁸⁶ podávání stanovisek vládě k projednávaným legislativním návrhům, vypracovávání právních a legislativních posudků, spolupráce s orgány republik, jakož i koordinace federálních orgánů v jejich legislativní činnosti. Legislativní rada byla poprvé svolána dne 2. dubna 1969, kdy

⁶⁷⁹ Dosud platný jednací řád vlády byl přijat usnesením vlády č. 161 ze dne 20. března 1964. Zůstává ovšem otázkou, zda vláda vůbec v roce 1969 schválila nový jednací řád, protože v archivních dokumentech o tom není záznam, ani není nikde v usneseních vlády učiněn záznam, že by byl zrušen jednací řád vlády z roku 1964.

⁶⁸⁰ zákon č. 56/1969 Sb.

⁶⁸¹ Vláda pro lepší koordinační činnost v oblasti legislativy schválila usnesením č. 276 ze dne 30. září 1971 Legislativní pravidla vlády ČSSR a zrušila předchozí Legislativní pravidla přijatá v červenci 1967.

⁶⁸² Hospodářská rada byla zřízena usnesením vlády č. 24 ze dne 6. února 1969 jako koordinační, poradní a iniciativní orgán vlády v oblasti hospodářské politiky a rozvoje ekonomické reformy. Předsedou byl jmenován místopředseda federální vlády Václav Valeš a generálním sekretářem doc. Valtr Komárek. Hospodářská rada ovšem pracovala pouze jeden rok a byla zrušena ihned po jmenování vlády Lubomíra Štrougala usnesením vlády č. 18 ze dne 12. února 1970.

⁶⁸³ Zdobinský, S. a kol.: Československá ústava, s. 306.

⁶⁸⁴ Usnesení vlády č. 50 ze dne 13. února 1969

⁶⁸⁵ Tento profesor práva byl zarytým odpůrcem prvorepublikového ústavního systému; viz Laco, K.: Ústava predmnichovskej ČSR a ústava ČSSR. Bratislava: Slovenská akademie věd, 1966. Recenzi na tuto monografii (v podstatě kritickou) sepsal Gronsý, J.: Právnik č. 1 (1967), s. 372-377.

⁶⁸⁶ Ke koordinaci legislativních prací viz Lakatoš, M.: K některým problémům tvorby práva v Československu. Stát a právo č. 11. Praha: Československá akademie věd, 1965, s. 74-76.

projednávala zákon o působnosti federálních ministerstev a federálních výborů. Zástupci České národní rady a Slovenské národní rady byli do Legislativní rady vlády jmenováni až v průběhu února a března 1972.⁶⁸⁷

Z jednání vlády nebo jejího předsednictva se pořizoval písemný záznam, který podepisoval předseda vlády. Zvukové záznamy se začaly pořizovat až v roce 1977. Přílohou jednacího řádu vlády byly i zásady postupu při přípravě materiálů pro vládu. S jednacím řádem vlády souvisela i spolupráce s republikovými vládami, proto vláda schválila konání porad předsednictev všech tří vlád. Klíčovým materiálem, podle kterého tedy vláda řídila svoji činnost, bylo usnesení vlády ze dne 27. 11. 1969 č. 308 k výsledkům diskuse o metodách práce vlády, kde byly v příloze uvedeny zásady práce vlády a jejího předsednictva a podrobně uvedeny všechny oblasti, které projednávala plenární schůze vlády a které pouze předsednictvo vlády.

7.4 Předsednictvo vlády

Ústavní zákon o československé federaci neupravoval výslovně postavení a působnost předsednictva vlády (ČSSR ani ČSR nebo SSR).⁶⁸⁸ Fakultativní možnost zřídit předsednictvo vlády byla zakotvena až v novele ústavního zákona o československé federaci z roku 1970. Na federální úrovni však vyvíjelo svou činnost předsednictvo vlády kontinuálně v mezích působnosti daných federativním uspořádáním bez ohledu na ústavní dikci. Předsednictvo vlády mělo pravomoc rozhodovat na místo vlády; pro rozhodování předsednictva vlády platilo stejné pravidlo jako pro přijetí usnesení vládou jako celku, tj. dosažení absolutní většiny hlasů ze všech členů předsednictva vlády (obdobně absolutní většina hlasů všech členů vlády pro přijetí usnesení vlády).⁶⁸⁹ Usnesení předsednictva vlády měla stejnou platnost a závaznost jako usnesení vlády jako celku. Pro vymezení působnosti předsednictva vlády byla vláda vázána ústavními a federálními zákony, které stanovily, o kterých záležitostech rozhodovala vláda jako celek, a kde tedy nemohlo předsednictvo převzít pravomoc

⁶⁸⁷ Předchůdcem Legislativní rady vlády byla Vládní komise pro legislativu, která byla vládou zřízena v dubnu 1966.

⁶⁸⁸ Šimek, M.; Velíšek, O.: Vývoj postavení předsednictva vlády v Československu od roku 1945. Právník (1986), s. 23.

⁶⁸⁹ Zdobinský, S. a kol.: Československá ústava, s. 351.

rozhodovat na místo vlády. Pravidla činnosti předsednictva vlády byla schválena v roce 1969.⁶⁹⁰

Po získání zkušeností s fungováním ve federativních podmínkách vláda v listopadu 1969 vymezila působnost předsednictva vlády. Stanovila, že úlohou předsedy vlády spolu s místopředsedy vlády (tj. předsednictva vlády) bylo řídit práci vlády a dbát o plánovitost a programovost její práce a kvalitní přípravu jejího jednání, zejména přípravou programových prohlášení vlády, přípravou plánů hlavních úkolů vlády a stanovením závažných otázek, které by měly být vládou projednány. Důležitou se ukázala koordinační funkce předsednictva vlády, jak po linii institucionální - zajištění součinnosti s vládami ČSR a SSR, orgány Federálního shromáždění, ústředního výboru Národní fronty, přímá koordinace práce poradních orgánů vlády (rad a komisí vlády), tak i v koordinaci přípravy zásadních otázek pro jednání vlády, zejména plánu rozvoje národního hospodářství a státních rozpočtů. Kontrolní funkce byla zaměřena na plnění plánu hlavních úkolů vlády a státního plánu rozvoje národního hospodářství ČSSR. Předsednictvo bylo oprávněno požadovat od členů vlády informace i ukládat jim zpracování určitých materiálů pro jednání vlády.⁶⁹¹

Vláda ČSR byla jmenována 8. ledna 1969, vláda SSR 2. ledna 1969. Podle článku 125 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci se republiková vláda skládala z předsedy, místopředsedů a ministrů. Předsednictvo vlády jako zvláštní sbor nebylo v té době ještě utvořeno. Jednací řád vlády ČSR⁶⁹² však stanovil předsedovi a místopředsedům vlády (za aktivní pomoci ministrů a generálního tajemníka vlády) obdobné úkoly, jaké vykonávalo předsednictvo vlády ČSSR. Schůze vlády svolával a jejich program stanovil předseda vlády. Vláda SSR provedla dělbu pravomocí mezi předsedu a místopředsedy vlády SSR na svém zasedání 14. února 1969.

V počátcích nového státoprávního uspořádání se scházelo předsednictvo vlády ČSSR s předsedy a místopředsedy vlád ČSR a SSR na společných poradách za účelem koordinace činnosti federálních a národních orgánů s respektem k pravomocím a odpovědnosti těchto státních orgánů vyplývajících z ústavního zákona o československé federaci.

⁶⁹⁰ Usnesení vlády ČSR ze dne 27. listopadu 1969 č. 308 k výsledkům diskuse o metodách práce vlády. Nejednalo se formálně právně o jednací řád předsednictva vlády, ale o zásady práce vlády a jejího předsednictva, které byly uvedené v příloze č. 1. Vedle toho byl pořád platný jednací řád vlády z roku 1969.

⁶⁹¹ K organizaci Úřadu předsednictva vlády viz Žabka, J.: Vláda a Úřad předsednictva vlády ČSSR 1967-1972, Ústav pro soudobé dějiny Akademie věd České republiky, Praha 1997.

⁶⁹² Jednací řád schválený vládou ČSR dne 16. července 1969 usnesením č. 139, změněný dne 23. října 1969 usnesením č. 235 platil do března 1971.

Vláda ČSR zřídila předsednictvo vlády již na svém zasedání dne 23. října 1969.⁶⁹³ Bylo definováno jako „*kolektivní orgán, který pod vedením předsedy vlády řídí práci vlády, dbá o plánovitost a programovost práce vlády a kvalitní přípravu jejího jednání a o správné uplatnění a funkci vztahů k ostatním ústavním orgánům federace i obou republik*“.⁶⁹⁴ Předsednictvo vlády tvořili předseda vlády a místopředsedové vlády.⁶⁹⁵ Na zasedání předsednictva vlády mohli být pozváni další funkcionáři. Předsednictvo vlády nemělo mít výkonnou pravomoc a nemělo rozhodovat o věcech, které patřily do pravomoci vlády. První schůze předsednictva vlády ČSR se konala dne 29. října 1969. Předsednictvo projednalo návrh programového prohlášení vlády⁶⁹⁶ a rozdělení působnosti členů předsednictva vlády. Zároveň byl stanoven místopředseda vlády, který zastupoval předsedu vlády v době jeho nepřítomnosti.

Vláda SSR upravila postavení předsednictva vlády a stanovila jeho základní úkoly svým jednacím řádem ze dne 17. června 1970. Hlavní směry činnosti předsednictva vlády byly stanoveny obdobně jako u předsednictva vlády ČSR. Téhož dne vláda SSR určila rozdělení působnosti mezi předsedou a místopředsedy vlády SSR. Místopředsedové vlády zastupovali předsedu vlády ve výkonu jeho funkce podle rozhodnutí předsedy vlády.

Zvyšující se úloha předsednictva vlády (federálního i republikových) našla svůj odraz v jeho ústavněprávním zakotvení. Ústavní zákon č. 125/1970 Sb. stanovil, že vláda může pro výkon běžné činnosti zřídit jako svůj orgán předsednictvo vlády a vymezit mu působnost a stanovit zásady jeho jednání.⁶⁹⁷ Obdobně bylo upraveno postavení předsednictev vlád ČSR a SSR.⁶⁹⁸ Na základě ustanovení článku 77 odst. 2 a článku 76 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci předsednictvo vlády ČSSR na svém zasedání dne 29. prosince 1970 určilo, že jeho členové budou ve vztahu k jednotlivým ministerstvům a ostatním federálním ústředním orgánům plnit kontrolní, koordinační a informativní funkci.⁶⁹⁹

Vláda ČSR v souvislosti s dílčími úpravami federativního uspořádání státu a se změnami v soustavě ministerstev a ústředních orgánů státní správy rozhodla na svém zasedání dne 6.

⁶⁹³ Usnesení vlády ČSR ze dne 23. října 1969 č. 225.

⁶⁹⁴ Usnesení vlády ČSR ze dne 27. listopadu 1969 č. 308 k výsledkům diskuse o metodách práce vlády, příloha č. 1, bod II první odstavce.

⁶⁹⁵ V roce 1971 a 1976 byli vládou jmenováni členy předsednictva vlády i další funkčně určení členové vlády.

⁶⁹⁶ Programové prohlášení vlády ČSR bylo předneseno na zasedání ČNR dne 26. listopadu 1969.

⁶⁹⁷ Článek 77 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci

⁶⁹⁸ Vedral, J.: Správní právo. In Bobek, M.; Molek, P.; Šimíček, V. (eds.): Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 617.

⁶⁹⁹ Chovanec, J.: Československá socialistická federace. Praha: Mladá fronta, 1979, s. 201.

ledna 1971 o nové úpravě působnosti předsednictva vlády ČSR a jeho složení.⁷⁰⁰ Tuto úpravu se vláda rozhodla provést novým jednacím řádem. Rozhodla také o pravidelném zvaní dalších funkcionářů na schůze předsednictva vlády. Vláda SSR ve smyslu novelizace ústavního zákona o československé federaci zřídila předsednictvo vlády jako svůj orgán pro výkon běžné rozhodovací činnosti.⁷⁰¹ Byla provedena i úprava složení předsednictva vlády, kdy se jejím členem stal mimo předsedy a místopředsedů vlády další člen vlády - funkčně určený ministr. Vláda jednak taxativně vymezila předsednictvu vlády úkoly v rámci jeho rozhodovací činnosti, jednak určila, že bude předsednictvo plnit úkoly, ke kterým ho *ad hoc* vláda zplnomocní. Pověřila dále předsednictvo přípravou některých otázek, jejichž rozhodnutí si však vyhradila.⁷⁰²

Novela ústavního zákona o československé federaci z roku 1970 petrifikovala nejenom existenci předsednictva vlády, ale také Úřadu předsednictva vlády.⁷⁰³ Úřad předsednictva vlády tak kontinuálně fungoval od roku 1945 a měl podobné úkoly a cíle. Úřad předsednictva měl až do roku 1959 vedoucího úřadu. V roce 1969 se uvažovalo o zřízení funkce generálního sekretáře vlády a nakonec byla funkce vedoucího úřadu obnovena vládním usnesením č. 17 ze dne 12. února 1970. Centralizace vlády po roce 1970 se projevila také v užším sepětí mezi vybranými členy zařazenými do předsednictva vlády,⁷⁰⁴ což byla reflexe snah předsedy vlády Oldřicha Černíka a jím vedeného předsednictva vlády, které již 10. dubna 1968 rozhodlo o přípravě nového jednacího řádu vlády, který měl vycházet ze zásady významného přesunu rozhodnutí a odpovědnosti o dílčích otázkách z vlády jako kolektivního orgánu na jednotlivé ministry, přičemž jednání předsednictva vlády se měla konat každý týden ve středu a plenární schůze vlády každých 14 dnů ve čtvrtek. Centralistické pojetí vlády a její sepětí s KSČ se markantně projevilo po jmenování Lubomíra Štrougala předsedou vlády dne 28. ledna 1970,⁷⁰⁵ který jmenoval vedoucím Úřadu předsednictva vlády Františka Štaufu, který byl dosavadním vedoucím odboru výstavby a stanov strany politicko-organizačního oddělení

⁷⁰⁰ Šimek, M.; Velíšek, O.: Vývoj postavení předsednictva vlády v Československu od roku 1945. Právník (1986), s. 25.

⁷⁰¹ Usnesením vlády SSR ze dne 16. června 1971 č. 192.

⁷⁰² Jednací řád vlády SSR byl schválen vládou SSR dne 31. března 1971 usnesením č. 60; další jednací řád vlády SSR byl schválen vládou SSR o 13 let později dne 15. února 1984 usnesením č. 30.

⁷⁰³ Čechurová, J.; Kuklík, J.: Z historie Úřadu vlády ..., s. 52.

⁷⁰⁴ Centralistické tendence nezapírá ani komunistická literatura např. Grospič, J.: Socialistický federalismus a přestavba. Právník 1988, s. 1052.

⁷⁰⁵ K vlivu KSČ na fungování federální republiky viz Chovanec, J.: Ústavné principy Československej federácie a ich uplatňovanie v praxi. Právník 1988, s. 932-944.

Ústředního výboru KSČ.⁷⁰⁶ V roce 1972 získal vedoucí Úřadu předsednictva vlády postavení vedoucího ústředního orgánu státní správy a o jeho jmenování a odvolání rozhodovala vláda. Instrukce předsednictva vlády byla standardním nástrojem řízení výkonné moci v zemích sovětského bloku.⁷⁰⁷ Ústavy socialistických států řešily otázku působnosti předsednictva vlády jen obecně nebo vůbec ne. Základní úpravu přenechávaly v některých zemích zákonům o vládě, jinak byla podrobnější úprava provedena samotnou vládou v rámci dělby působnosti mezi vládu, jeho předsednictvo a případně další orgány, mezi předsedu a místopředsedy vlády.⁷⁰⁸

7.5 Působnost vlády

Působnost vlády byla vymezena ústavním zákonem o československé federaci obecně, kdy vláda měla zajišťovat úkoly federace v oblasti národní obrany, upevňování bezpečnosti země, rozvíjení mírové zahraniční politiky, v oblasti hospodářské výstavby a v dalších oblastech působnosti federace.⁷⁰⁹ K dosažení těchto cílů bylo úkolem vlády sjednocovat, řídit a kontrolovat činnost federálních ministerstev, federálních výborů a ostatních federálních ústředních orgánů.⁷¹⁰

Ústavním zákonem č. 125/1970 Sb., bylo ustanovení článku 76 doplněno ještě o druhý odstavec, který stanovil, že „*se vláda Československé socialistické republiky při zajišťování plnění úkolů federace zabývá se též zásadními a koncepčními otázkami celospolečenského významu i v těch oblastech, které patří do působnosti republik, a koordinuje řešení otázek vyplývajících z potřeby jednotného zabezpečování státní politiky federace na celém území Československé socialistické republiky; v dohodě s vládami České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky může k tomu cíli zřizovat potřebné koordinační orgány vlády*

⁷⁰⁶ Čechurová, J.; Kuklík, J.: Z historie Úřadu vlády ..., s. 53.

⁷⁰⁷ Ústava SSSR (1977) určovala složení předsednictva rady ministrů SSSR takto: předseda rady ministrů SSSR, první místopředsedové a místopředsedové; členy předsednictva rady ministrů SSSR mohou být podle rozhodnutí rady ministrů SSSR i další členové vlády SSSR. Kompetenci rady ministrů SSSR a jejího předsednictva, jakož i způsob jejich činnosti stanoví na základě ústavy zákon O radě ministrů SSSR podle 136 Ústavy SSSR. Předsednictvo rady ministrů řešilo všechny otázky kompetence vlády SSSR s výjimkou těch, které byly vyňaty k rozhodnutí ve schůzi rady ministrů. Bylo to praktické, protože počet členů rady ministrů byl značný a schůze rady ministrů se konaly podle zákona o radě ministrů SSSR nejméně jednou za čtvrt roku. Předsednictvo rady ministrů bylo již vzhledem k menšímu počtu členů operativnější a zasedalo pravidelně každý týden. Rozhodnutí se schvalovala většinou členů předsednictva rady ministrů; měla stejnou právní sílu jako rozhodnutí rady ministrů a také formu rozhodnutí rady ministrů.

⁷⁰⁸ Šimek, M.; Velišek, O.: Vývoj postavení předsednictva vlády v Československu od roku 1945. Právník (1986), s. 26.

⁷⁰⁹ Článek 76 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci

⁷¹⁰ Zdobinský, S. a kol.: Československá ústava, s. 353.

Československé socialistické republiky.“ Tento ústavní zákon změnil federaci na centralisticky řízený stát.⁷¹¹

Za naplňování takto vymezené působnosti se vláda odpovídala Federálnímu shromáždění. V případě úkolu zajištění obrany státu a jeho bezpečnosti vláda vycházela ze závěrů a doporučení Rady obrany státu. Článek 76 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci byl dalším prvkem centralizace, kdy pod rouškou koordinace otázek celostátního významu federální vláda zasahovala do činnosti republik a navíc personálně propojila federální vládu s republikovými prostřednictvím předsedů republikových vlád jako místopředsedů federální vlády.⁷¹² V článku 77 ústavního zákona o československé federaci byly demonstrativně vymezeny pravomoci, o kterých vláda rozhodovala ve sboru:

- o návrzích zákonů Federálního shromáždění,
- o vládních nařízeních,⁷¹³
- o provádění programového prohlášení vlády,
- o zásadních otázkách vnitřní a zahraniční politiky,
- o návrzích národohospodářských plánů, státního rozpočtu a závěrečného účtu federace,
- o zásadních hospodářských opatřeních k zajištění hospodářské politiky,⁷¹⁴
- o jmenování funkcionářů v případech, kde to stanoví zákon Federálního shromáždění,
- o tom, že požádá Federální shromáždění o vyslovení důvěry,
- o dalších otázkách, stanoví-li to zákon Federálního shromáždění.

⁷¹¹ Šimáčková, K.: Fiktivní, nebo reálná ústava. Paradoxy ústavního vývoje socialistického Československa. In Bobek, M.; Molek, P.; Šimíček, V. (eds.): Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 139.

⁷¹² K otázce centralismu viz Grospič, J.: Patnáct let Československé federace. Právník 1984, s. 1-13.

⁷¹³ K diskusím o sekundární normotvorbě viz Kalista J.: Z komise pro ústavněprávní problematiku. Právník č. 1 (1969), s. 53.

⁷¹⁴ Usnesení vlády ČSR ze dne 27. listopadu 1969 č. 308 k výsledkům diskuse o metodách práce vlády, příloha č. 1 podrobněji rozváděla, o jaké úkoly se jedná (bytová výstavba; devizové hospodářství; zásobování obyvatelstva atd.).

7.6 Federální ministerstva a federální ústřední orgány státní správy⁷¹⁵

Soustava ústředních správních úřadů byla výrazně přebudována v letech 1969-1970.⁷¹⁶ Ústavní zákon o československé federaci ve znění ústavního zákona č. 125/1970 Sb.⁷¹⁷ zakotvil dva druhy ústředních orgánů federální státní správy: federální ministerstva a ostatní federální ústřední orgány státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády, a ostatní ústřední federální orgány státní správy, v jejichž čele nestojí člen vlády.⁷¹⁸ Federální ministerstva podle ústavního zákona o československé federaci působila v oblasti výlučné působnosti federace a v oblasti společné působnosti.⁷¹⁹ Federální ministerstva byla vybudována jako monokratické orgány a fungovala na principu subordinačního řízení, kdy za odpovědnost federálního ministerstva navenek byl odpovědný ministr jako ústavní činitel. Federální ministr byl členem federální vlády a za činnost svěřeného ministerstva se odpovídal federální vládě a Federálnímu shromáždění.

Ústavní novela č. 125/1970 Sb. předpokládala, že federální ministerstva jsou zřizována ústavním zákonem Federálního shromáždění.⁷²⁰ Struktura federálních ministerstev a federálních ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stál člen vlády, byla následující:

1. federální ministerstvo zahraničních věcí;
2. federální ministerstvo národní obrany;
3. federální ministerstvo vnitra;
4. federální ministerstvo financí;
5. federální ministerstvo zahraničního obchodu;
6. federální ministerstvo práce a sociálních věcí;
7. federální ministerstvo pro technický a investiční rozvoj;
8. federální ministerstvo paliv a energetiky;
9. federální ministerstvo zemědělství a výživy;
10. federální ministerstvo dopravy;

⁷¹⁵ K chaosu v souvislosti s přijetím ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci a „nepořádku“ v ústavním systému, kdy Ústava 1960 zůstala torzem, kdy struktura státních orgánů neodpovídala ústavním zákonům viz Peška, P.: Ústavní situace československá (též se zřetelem na českou státoprávní politiku). Právník č. 5 (1969), s. 297-305.

⁷¹⁶ Gašpar, M.: Federálne a republikové orgány štátnej správy v podmienkách Československej socialistickej federácie. Právník 1979, s. 1-11.

⁷¹⁷ Ústavní zákon č. 125/1970 Sb., o opatřeních v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády Československé socialistické republiky

⁷¹⁸ Chovanec, J.: Československá socialistická federace. Praha: Mladá fronta, 1979, s. 203.

⁷¹⁹ Článek 81 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci.

⁷²⁰ Ústavní zákon č. 125/1970 Sb. byl novelizován ústavním zákonem č. 157/1973 Sb.

11. federální ministerstvo spojů;
12. federální ministerstvo hutnictví a těžkého strojírenství;
13. federální ministerstvo všeobecného strojírenství;
14. Státní plánovací komise;
15. Výbor lidové kontroly ČSSR;
16. Federální cenový úřad.

Státní plánovací komise, Výbor lidové kontroly ČSSR a Federální cenový úřad nebyly formálně označeny za federální ministerstva, ale v jejich čele musel stát člen federální vlády. Vedle těchto ostatních federálních ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stál člen vlády, byla zřízena také struktura federálních orgánů státní správy.⁷²¹ Tyto federální úřady byly zřizovány federálním zákonem a jejich struktura byla následující:

1. Federální statistický úřad;
2. Správa federálních hmotných rezerv;
3. Úřad pro vynálezy a objevy;
4. Úřad pro normalizaci a měření;
5. Státní arbitráž ČSSR;
6. Státní banka československá;
7. Správa vojenských soudů.

V čele těchto federálních orgánů státní správy stál předseda, kterého jmenoval a odvolával prezident republiky na návrh federální vlády, nebo jej jmenovala a odvolávala federální vláda. Předsedové těchto federálních úřadů nebyli členy federální vlády.

Soustava federálních ministerstev a ostatních federálních ústředních orgánů státní správy měla normotvornou pravomoc vydávat všeobecně závazné právní předpisy na základě zákonného zmocnění.⁷²² Federálním kompetenčním zákonem byl zákon č. 133/1970 Sb., o působnosti federálních ministerstev, který vymezoval horizontální vztahy mezi federálními ministerstvy navzájem a vůči federální vládě, a vertikální vztahy k orgánům národních republik.⁷²³ Federální kompetenční zákon vymezil zejména koordinační roli federálních ministerstev a povinnost sjednocování činnosti orgánů státní správy v republikách federálními ministerstvy.

⁷²¹ Článek 83 ústavního zákona č. 125/1970 Sb. ve znění ústavního zákona č. 157/1973 Sb.

⁷²² Článek 80 ústavního zákona o československé federaci ve znění ústavního zákona č. 125/1970 Sb., ve znění dalších ústavních zákonů.

⁷²³ Chovanec, J.: Československá socialistická federace. Praha: Mladá fronta, 1979, s. 206.

Zákon č. 133/1970 Sb., o působnosti federálních ministerstev zakotvil v úvodních ustanoveních zákona zásady působnosti federálních ministerstev,⁷²⁴ kde byl charakterizován účel zákona a společné úkoly a poslání federálních ministerstev. Zákon zdůrazňoval zejména výkon státní správy, podíl na tvorbě státní politiky a její realizaci. Federální ministerstva se měla věnovat také analytické a koncepční činnosti.⁷²⁵ Federální ministerstva měla za úkol spolupracovat s příslušnými ministerstvy a ostatními ústředními orgány státní správy národních republik, aby mohly být naplněny a zajištěny základní úkoly federace. S ohledem na systém centrálně řízeného hospodářství bylo úkolem federálních ministerstev se podílet na naplňování státního plánu rozvoje národního hospodářství.⁷²⁶ Vedle toho se federální ministerstva podílela na tvorbě federálního rozpočtu, plánování a podzákonné normotvorbě, realizaci mezinárodní spolupráce a zajišťování obranyschopnosti republiky. Tam, kde to bylo třeba, měla federální ministerstva povinnost zajišťovat také potřeby orgánů jednotlivých republik. Stejně jako dnes se federální ministerstva řídila zásadami spolupráce, koordinace a součinnosti federálních ministerstev.⁷²⁷ Federální ministři měli povinnost projednat s republikovými ministry otázky a návrhy opatření, které náležely do společné působnosti federace i republik.⁷²⁸ V případě neshody mezi federálním a republikovým ministrem rozhodovala federální vláda.

V ustanoveních § 10—84 zákona o působnosti federálních ministerstev byla stanovena působnost jednotlivých federálních ministerstev a ostatních federálních ústředních orgánů státní správy z hlediska jejich odvětví.⁷²⁹ Federální vláda také rozhodovala, které rozpočtové a příspěvkové organizace budou podřízeny jednotlivým federálním ministerstvům. Federální vláda také schvalovala statuty federálních ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy. Z hlediska personálního obsazení federálních ministerstev a ústředních federálních orgánů kompetenční zákon požadoval rovnoprávné obsazování funkcí českými a slovenskými zástupci.⁷³⁰

Z hlediska funkční klasifikace správních úřadů bylo možné rozdělit ústřední federální orgány na průřezová federální ministerstva a ostatní ústřední federální orgány státní správy, které svou působností a činností zasahovaly do více nebo do všech odvětví federální státní správy, a

⁷²⁴ § 1-9 zákona č. 133/1970 Sb., o působnosti federálních ministerstev

⁷²⁵ Obdobná ustanovení lze nalézt v současném zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších zákonů.

⁷²⁶ § 7 zákona č. 133/1970 Sb., o působnosti federálních ministerstev

⁷²⁷ § 8 zákona č. 133/1970 Sb., o působnosti federálních ministerstev

⁷²⁸ § 8 odst. 3 zákona č. 133/1970 Sb., o působnosti federálních ministerstev

⁷²⁹ Chovanec, J.: Československá socialistická federace. Praha: Mladá fronta, 1979, s. 208.

⁷³⁰ § 86 zákona č. 133/1970 Sb., o působnosti federálních ministerstev

na oborová federální ministerstva a ostatní ústřední federální orgány státní správy, které svou působností a činností zasahovaly do jednoho oboru státní správy.⁷³¹

Republikové orgány státní správy byly oprávněny provádět zákony Federálního shromáždění na území republik, pokud jejich prováděním nebyly pověřeny federální orgány. Pokud však orgány státní správy jednotlivých republik vykonávaly působnost ve věcech spadajících do působnosti federace, byly povinny se řídit směrnicemi orgánů federální státní správy.⁷³²

V roce 1988 došlo k reorganizaci federálních ministerstev⁷³³ s odůvodněním, že je nezbytné, aby struktura federálních orgánů reflektovala mezioborovou spolupráci jednotlivých ministerstev při naplňování prioritních cílů národního hospodářství.⁷³⁴ Na změny na federální úrovni navázaly změny v kompetenčních zákonech obou republik.⁷³⁵ Vzhledem k tomu, že federální ministerstva se zřizovala ústavním zákonem, došlo k přijetí několika ústavních zákonů: ústavní zákon č. 157/1973 Sb., o zřízení federálního ministerstva hutnictví a těžkého strojírenství a federálního ministerstva všeobecného strojírenství, ústavní zákon č. 147/1979 Sb., o zřízení federálního ministerstva elektrotechnického průmyslu, ústavní zákon č. 114/1983 Sb., o zřízení Státní komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj, ústavní zákon č. 42/1988 Sb., o změnách v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády ČSSR a ústavní zákon č. 193/1988 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 126/1970 Sb., o opatřeních v soustavě federálních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády ČSSR.⁷³⁶

Pozoruhodné na těchto změnách v soustavě ministerstev na federální a republikové úrovni bylo spojování různých agend pod jedno ministerstvo. Na federální úrovni tak vzniká federální ministerstvo dopravy a spojů a na republikové úrovni je agenda životního prostředí přiřčena k ministerstvům vnitra, která se přejmenovala na ministerstvo vnitra a životního prostředí. Obdobně byla spojena agenda školství a tělovýchovy a vznikla republiková ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.⁷³⁷

⁷³¹ Lukeš, Z. (ed.): Československé socialistické správní právo: obecná část. I. díl. Praha: Ústav státní správy, 1970, s. 208 an.; s. 260-261.

⁷³² Články 84 a 85 ústavního zákona o československé federaci ve znění ústavního zákona č. 125/1970 Sb.

⁷³³ Ústavní zákon č. 42/1988 Sb., o změnách v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády Československé socialistické republiky.

⁷³⁴ Grospič, J.: Socialistický federalismus a přestavba. Právník č. 12 (1988), s. 1064.

⁷³⁵ Zákon č. 60/1988 Sb., o změnách v organizaci a působnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky; zákon Slovenské národní rady č. 50/1988 Sb., o změnách v organizaci a působnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy Slovenskej socialistickej republiky.

⁷³⁶ Přehledně viz Sládeček, V.: Ústavní souvislosti správního práva. Správní právo č. 1-2 (2018), s. 4-5.

⁷³⁷ § 1 odst. 1 zákona č. 60/1988 Sb., o změnách v organizaci a působnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky; obdobně vznikla také republiková ministerstva obchodu a cestovního ruchu.

7.7 Prozatímní výkon funkce prezidenta republiky předsedou federální vlády

Základní ústavní úprava prozatímního výkonu funkce prezidenta republiky byla obsažena v ústavním zákoně o československé federaci, který stanovil, že v případě uvolní-li se úřad prezidenta republiky a nový prezident ještě není zvolen a nesložil slib, rovněž nemůže-li prezident svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat, přísluší výkon jeho funkcí vládě.⁷³⁸ Vláda mohla v takovém případě pověřit svého předsedu výkonem některých pravomocí prezidenta republiky, přičemž na předsedu vlády přecházelo vrchní velení nad ozbrojenými silami.⁷³⁹

7.7.1 Situace po abdikaci Václava Havla

K prozatímnímu výkonu funkce prezidenta republiky předsedou federální vlády v období federace došlo v důsledku abdikace prezidenta republiky Václava Havla dne 20. 7. 1992.⁷⁴⁰ V souladu s článkem 64 ústavního zákona o československé federaci přešly veškeré pravomoci prezidenta republiky na federální vládu s tím, že podle článku 64 ústavního zákona o československé federaci vláda mohla svým rozhodnutím delegovat výkon některých pravomocí na předsedu vlády. V souladu s ústavním zákonem o československé federaci tak na vládu přešlo zastupování státu navenek; sjednávání mezinárodních smluv; jmenování velvyslanců a přijímání pověřovacích listin zahraničních velvyslanců; svolávání zasedání Federálního shromáždění; možnost rozpustit Federální shromáždění; podepisování federálních zákonů nebo zákonných opatření předsednictva Federálního shromáždění; jmenování vyšších státních funkcionářů ČSFR v případech, ve kterých to stanoví zákon;

⁷³⁸ Článek 64 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci

⁷³⁹ Článek 64 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci:

(2) Nemůže-li prezident České a Slovenské Federativní Republiky vykonávat svůj úřad (odstavec 1) delší dobu než 1 rok, Federální shromáždění může zvolit nového prezidenta České a Slovenské Federativní Republiky na nové funkční období. “ Druhý odstavec byl do článku 64 Ústavy 1960 doplněn ústavním zákonem č. 50/1975 Sb., kterým se doplňuje čl. 64 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, jako reakce na dlouhodobou nemoc prezidenta republiky Ludvíka Svobody, který ze zdravotních důvodů nemohl vykonávat funkci prezidenta republiky. Nemoc Ludvíka Svobody byla jedním z důvodů této ústavní úpravy, druhým byla připravenost Gustáva Husáka stát se prezidentem republiky a upevnit si postavení v Komunistické straně Československa. Vzhledem k tomu, že prezident republiky Ludvík Svoboda nevykonával své pravomoci a nomenklaturní kádři nechtěli změnu na postu prezidenta republiky protahovat, byl ústavní zákon č. 50/1975 Sb. ihned po přijetí dne 28. května 1975 vyhlášen ve Sbírce zákonů a nabyl účinnosti vyhlášením a druhý den byl zvolen prezidentem republiky Gustáv Husák. Ústavní zákon byl podepsán předsedou federální vlády Lubomírem Štrougalem s podpisovou doložkou „těž na místě prezidenta republiky podle čl. 64 ústavního zákona o československé federaci“.

⁷⁴⁰ K abdikaci Václava Havla viz Stanovisko k volbě prezidenta ČSR vydané Helsinským výborem dne 3. srpna 1992, které vyzývá politiky k referendu zajišťující právo na sebeurčení obou národů. Otištěno v časopise Právník č. 10 (1992), s. 913.

jmenování a povyšování generálů; jmenování profesorů a rektorů vysokých škol; propůjčování vyznamenání, ale také právo udělovat amnestii a právo agraciace, rehabilitace a abolicie u individuálních trestných činů nebo trestních řízení.⁷⁴¹ Na základě výslovného ustanovení článku 64 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci přecházelo vrchní velení ozbrojených sil na předsedu vlády, nikoliv na vládu jako celek.

Jmenování a odvolání vlády nebo jejích členů podle ústavního zákona o československé federaci přecházelo v době neobsazení funkce prezidenta republiky v souladu s článkem 58 ústavního zákona o československé federaci na předsednictvo Federálního shromáždění.

Poslední federální vláda Jana Stráského byla jmenována prezidentem republiky Václavem Havlem dne 2. 7. 1992 a její funkční období bylo v podstatě jasně vymezené uplynutím dne 31. 12. 1992, kdy došlo k zániku federace a vzniku dvou samostatných států.⁷⁴² V době od 20. 7. 1992 (abdikace prezidenta republiky) do 31. 12. 1992 (zánik federace)⁷⁴³ nedošlo ani k jednomu jmenování nebo odvolání člena federální vlády. Vláda měla pouze 10 členů, kteří stáli v čele několika ministerstev, z nichž některá byla na podzim 1992 zrušena a na konci federace existovalo pouze 6 federálních ministerstev (zahraničních věcí, obrany, vnitra, financí, hospodářství a kontroly).

Podle článku 64 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci měl prezident republiky také pravomoci, které nebyly výslovně uvedeny v ústavním zákoně o československé federaci, ale byly stanoveny federálním zákonem. Podle článku 64 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci mohla vláda rozhodnout usnesením, že některé pravomoci prezidenta republiky přecházejí na předsedu vlády. Federální vláda k tomuto kroku přistoupila na svém zasedání ze dne 20. 7. 1992, kdy pověřila tehdejšího předsedu vlády Stráského výkonem taxativně vymezených pravomocí prezidenta republiky, konkrétně aby zastupoval Českou a Slovenskou federativní republiku navenek, sjednával a ratifikoval mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv, ke kterým nebylo třeba souhlasu Federálního shromáždění, mohl prezident republiky přenést na federální vládu anebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy; přijímal vedoucí diplomatických misí; pověřoval vedoucí diplomatických misí tak, aby v těchto funkcích byli rovnoměrně zastoupeni občané České republiky a občané Slovenské republiky, podepisoval zákony Federálního shromáždění a zákonná opatření jeho předsednictva; jmenoval vyšší státní funkcionáře České a Slovenské federativní republiky v

⁷⁴¹ Článek 61 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci

⁷⁴² Čechurová, J.; Kuklík, J.: Z historie Úřadu vlády ..., s. 61.

⁷⁴³ ústavní zákon Federálního shromáždění č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky

případech, ve kterých to stanovil zákon; jmenoval a povyšoval generály, jmenoval na návrh příslušných orgánů České republiky a Slovenské republiky profesory a rektory vysokých škol; propůjčoval vyznamenání, nezmocnil-li by k tomu jiný orgán; uděloval amnestii, promíjel a zmírňoval tresty uložené trestními soudy a nařizoval, aby se soudní trestní řízení nezahajovalo nebo aby se v něm nepokračovalo, a zahlazoval odsouzení.⁷⁴⁴

Zároveň vláda na tomto zasedání stanovila povinnost místopředsedovi vlády Milanu Čičovi, aby do příští vlády, která se konala dne 29. července 1992, předložil materiál, které další pravomoci, které nebyly výslovně uvedeny v ústavním zákoně o československé federaci, přešly na vládu.

Vláda na tomto zasedání schválila také prohlášení v následujícím znění:

„Prohlášení vlády ČSFR 20. 7. 1992

Vláda ČSFR se na svém dnešním mimořádném zasedání zabývala důsledky, které pro ni vyplývají zejména z odstoupení Václava Havla z funkce prezidenta ČSFR. Pověřila předsedu vlády výkonem některých pravomocí prezidenta ČSFR. Při té příležitosti vláda ČSFR po zodpovědném posouzení situace vydává následující prohlášení:

Vláda ČSFR je odhodlána pokračovat v plnění svého programového prohlášení - tj. uplatňovat svou výkonnou moc v rámci platného federálního uspořádání a zároveň připravovat, nikoliv realizovat opatření, která by bylo nutné provést v případě rozhodnutí o rozdělení státu. Na tom nic nemění ani přijetí Deklarace SNR o svrchovanosti Slovenské republiky, které pokládá vláda ČSFR za vnitřní věc Slovenské republiky, slučitelnou s realitou i právním rámcem, ani odstoupení prezidenta ČSFR. I když obě tyto události poukazují z možných variant spíše k variantě rozdělení společného státu, nebo mohou tak být chápány, vláda ČSFR trvá na tom, že konečná dohoda je v rukou zákonodárných sborů a zmíněná události by neměly ovlivnit činnost žádné z našich vlád. Vláda ČSFR si nadále klade za hlavní úkol zajistit klidnou a nerušenou atmosféru pro rozhodování v tak důležité věci jako je budoucnost našeho společného státu, ať již je způsob tohoto rozhodování a jeho výsledek jakýkoliv a očekává podobný přístup od vlády ČR i SR, i od všech občanů.“

Na následujícím zasedání dne 29. 7. 1992 vláda přenesla na předsedu vlády další pravomoci, které byly jinými federálními zákony svěřeny prezidentovi republiky.⁷⁴⁵

Jednalo se o tyto pravomoci:

1. vyhlašovat referendum oznámením ve Sbírce zákonů,⁷⁴⁶

⁷⁴⁴ usnesení federální vlády č. 437 ze dne 20. července 1992

⁷⁴⁵ Usnesení federální vlády č. 456 ze dne 29. července 1992

2. podávat návrh na zahájení řízení Ústavního soudu ČSFR podle čl. 1, 2, 4 a 5 ústavního zákona o Ústavním soudu ČSFR;⁷⁴⁷
3. uschovávat pečetidlo státní pečeti;⁷⁴⁸
4. stanovit počet soudců Nejvyššího soudu ČSFR na návrh předsedy Nejvyššího soudu ČSFR;⁷⁴⁹
5. zprostit soudce Nejvyššího soudu ČSFR povinnosti zachovávat mlčenlivost;⁷⁵⁰
6. stanovit početní stavy Sboru hradní policie;⁷⁵¹
7. požádat federální ministerstvo vnitra o vydání osvědčení o osobách v souvislosti s výkonem funkcí zakládáním jmenováním, u kterých mu toto právo přísluší podle zvláštních zákonů;⁷⁵²
8. být účastníkem řízení o přezkoumání ústavnosti postupu referenda před vyhlášením jeho výsledků;⁷⁵³
9. podávat návrh na rozpuštění politické strany a politického hnutí a na pozastavení jejich činnosti Nejvyššímu soudu ČSFR, jde-li o politickou stranu nebo politické hnutí, které vyvíjejí činnost na území obou republik ČSR;⁷⁵⁴
10. dávat souhlas k použití Hradní stráže k plnění jiných úkolů než úkolů uvedených v zákoně o zřízení Správy ochrany prezidenta ČSFR a o Hradní stáži ČSFR;⁷⁵⁵
11. požádat ředitele Federální bezpečnostní informační služby o podání zprávy z oboru působnosti Federální bezpečnostní informační služby;⁷⁵⁶
12. dostávat nejméně jednou ročně od ministra obrany zprávu o činnosti Vojenského obranného zpravodajství;⁷⁵⁷
13. užívat státní znak a stanovit podrobnosti o užívání státního znaku v ozbrojených silách ČSFR;⁷⁵⁸

⁷⁴⁶ Články 2 a 3 ústavního zákona č. 327/1991 Sb., o referendu; § 4 a § 6 odst. 2 zákona č. 490/1991 Sb., o způsobu provádění referenda.

⁷⁴⁷ Článek 8 odst. 1 písm. a) ústavního zákona č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR.

⁷⁴⁸ Článek V odst. 2 ústavního zákona č. 102/1990 Sb., o státních symbolech České a Slovenské Federativní Republiky.

⁷⁴⁹ § 36 odst. 2 zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích.

⁷⁵⁰ § 54 odst. 3 zákona č. 335/1991 Sb.

⁷⁵¹ § 67 zákona č. 335/1991 Sb., o Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie.

⁷⁵² § 7 zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích ČSFR.

⁷⁵³ § 67 odst. 3 zákona č. 491/1991 Sb., o způsobu provádění referenda.

⁷⁵⁴ § 15 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

⁷⁵⁵ § 4 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona č. 20/1990 Sb., o zřízení Správy ochrany prezidenta ČSFR a o Hradní stáži ČSFR, ve znění zákona č. 331/1991 Sb.

⁷⁵⁶ § 3 odst. 2 zákona č. 244/1991 Sb., o Federální bezpečnostní informační službě a o používání zpravodajských prostředků.

⁷⁵⁷ § 3 odst. 2 zákona č. 67/1991 Sb., o Vojenském obranném zpravodajství.

14. vyhlášovat uveřejněním plného znění nebo oznámením o jejich vydání svá opatření ve Sbírce zákonů, stanoví-li tak zákon, nebo jestliže tak rozhodne prezident republiky.⁷⁵⁹

Podle zákona o státním rozpočtu federace na rok 1992 měl prezident republiky také dispoziční fond ve výši 1 000 tis Kč,⁷⁶⁰ který mohl využívat předseda vlády po dobu výkonu funkce prezidenta republiky.

Prezident měl podle jednacího řádu Federálního shromáždění právo účastnit se jednání sněmovny a schůzí předsednictva Federálního shromáždění s tím, že mu bylo uděleno slovo, kdykoli o to požádal.⁷⁶¹ Při odůvodnění návrhu zákona ve výborech sněmoven a ve sněmovně za prezidenta ČSFR mohla jednat jím pověřená osoba.⁷⁶² Byl-li prezident republiky navrhovatelem zákona, v důvodové zprávě musely být uvedeny dopady, které kladla navrhovaná úprava na státní rozpočet federace, popřípadě i republik.⁷⁶³

Na předsedu vlády ovšem nepřešly na základě obou výše uvedených usnesení vlády všechny pravomoci prezidenta republiky, ačkoliv předseda vlády některé z nich fakticky vykonával. Mediální pozornosti neuniklo jmenování některých soudců vojenských soudů, kteří před svým jmenováním zastávali různé funkce v rámci federálního ministerstva národní obrany. Předseda vlády dne 11. prosince 1992 jmenoval soudce vojenských soudů podle § 38 odst. 2 zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích. Tato pravomoc sice příslušela podle zákona o soudech a soudcích prezidentovi republiky, ale nikdy nebyla přenesena vládou na předsedu vlády a nikdy se výkonem této pravomoci federální vláda nezabývala. Hektická doba rozpadu federace s sebou přinášela omyly a chyby, tak to v dějinách také bývá. Kolektivní kontrola přenosu výkonu pravomocí prezidenta republiky na předsedu vlády samotným projednáním ve vládě příliš nefungovala, jak o tom svědčí výše uvedený příklad, na který jsem kdysi narazil v profesním životě.

⁷⁵⁸ § 1 odst. 1 písm. a), § 6 odst. 1 zákona č. 115/1990 Sb., o používání státních symbolů České a Slovenské Federativní Republiky.

⁷⁵⁹ § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/1989 sb., o Sbírce zákonů.

⁷⁶⁰ Viz § 4 odst. 4 písm. g) zákona č. 578/1991 Sb., o státním rozpočtu federace na rok 1992 a o změně některých dalších zákonů.

⁷⁶¹ § 17 odst. 1, § 64 odst. 2 zákona č. 56/1969 Sb.

⁷⁶² § 41 odst. 4, § 46 odst. 3 zákona č. 56/1969 Sb.

⁷⁶³ § 38 odst. 2 zákona č. 56/1969 Sb.

III. Vláda v ústavním systému České republiky

8 Úvod

Jak bylo uvedeno v předcházejících kapitolách, tak pojetí vlády jako ústavního orgánu procházelo vývojovými etapami, které byly podmíněny formou politického režimu. Od první vlády podle Prozatímní ústavy, která byla vládou vycházející z koncepce vlády parlamentu, přes vlády podle Ústavní listiny 1920, které byly vládami nestabilními stojícími v sevření prezidenta republiky a Poslanecké sněmovny až po vlády komunistického režimu, které byly ústavně samostatnými ústavními orgány, ale fakticky byly podřízené ústřednímu výboru KSČ. Vývoj po roce 1989 byl přelomovým, protože vláda se emancipovala jako vrcholný orgán výkonné moci, ale hlavně jako ústavní orgán, který je samostatný a jehož složení se odvíjí od síly jednotlivých demokratických politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně. Řada prvků organizace vlády a struktura orgánů ústřední státní správy ovšem nevznikla izolovaně od historického vývoje a recepce osvědčených způsobů řízení vlády jak z období po roce 1918, tak i zahraničních vzorů (kvazikancléřské prvky v postavení předsedy vlády) tvoří poměrně složitý koncept, jak vláda funguje a vykonává svoji činnost. Je nutné také zmínit, že řada ústavních principů, podle kterých je vláda organizována, není kodifikována v právních předpisech, ale v interních normativních aktech vlády, ale mnohem více se realizace ústavních principů odehrává za dveřmi, kam je nepovolaným přístup zapovězen. Proto bývá vnímání vlády někdy obestřeno tajemstvím nebo podezřením, jak vlastně jednání a rozhodování vlády probíhá. V některých případech se ústavní procesy vládního black boxu pokusím osvětlit na základě materiálů, které mám v osobním archivu. O některých skutečnostech ovšem nemohu hovořit vzhledem k tomu, že řada aktérů, pokud bych je jmenoval výslovně, by se mohla cítit dotčena, neboť ještě aktivně působí v politice. Řada doktrinárních názorů, na které budu odkazovat je jistě správných a racionálních, nicméně politická realita je jiná. Snad nejvíce viditelné to je na způsobu výměny členů vlády, kdy v případě řady předsedů vlád docházelo k personálnímu vyjednávání s prezidentem republiky, kdo by mohl být jmenován členem vlády, ač tuto skutečnost nikdo z účastníků nepřiznává.⁷⁶⁴ Míra odpovědnosti, která leží na vládě

⁷⁶⁴ Osobně jsem zažil příběhy, kdy předseda vlády dorazil za prezidentem republiky s návrhem na jmenování nového ministra a z Pražského hradu odjížděl s jiným jménem, které by se prezidentovi republiky líbilo mnohem více. Nezpochybnitelnou skutečností je, že tyto a podobné příběhy nejsou svázány s jedním předsedou vlády nebo jedním prezidentem republiky, ale jakoby byly kódovány v samotném ústavním rozložení moci mezi předsedu vlády a prezidenta republiky a síle jejich povahových vlastností. Je navýrost jasné, že povahové rysy

při jejím rozhodování je značná, vláda a její členové musí obsáhnout řadu témat, bez ohledu na to, zda jim rozumí nebo nikoliv. Komplexnost otázek, které vláda řeší, by se nikdy neobešly bez profesionálního úřednického aparátu, proto odpovědnost vlády za mnohá rozhodnutí je mnohem více odpovědností státních úředníků, kteří formulovali závěry vlády a připravovali podklady pro její rozhodování.

Ačkoliv působnost vlády není v žádném právním předpise vymezena, je nutné ji ohraničit působností a pravomocemi jiných ústavních orgánů, ale také vnitřními předpisy, protože jinak by bezbřehost vládního rozhodování vedla nutně k chaosu. Z toho vyplývá obrovská míra decentralizace rozhodování výkonné moci, kdy drtivá většina faktických rozhodnutí se odehrává na úradech ústřední státní správy, nikoliv na vládě samé.

8.1 Vztah vlády a ostatních ústavních orgánů

Vláda je v systému českého ústavního pořádku považována za představitele výkonné moci a tudíž za jeden z pilířů trojdílného systému dělby moci ve státě.⁷⁶⁵ Česká republika je parlamentní republikou a vláda odvozuje svůj mandát od důvěry Poslanecké sněmovny.⁷⁶⁶ Vláda je proto v politologickém slova smyslu oprávněna vládnout, pouze požívá-li důvěry Poslanecké sněmovny. Vláda, která nepožívá důvěry Poslanecké sněmovny, by měla vládnout pouze jako překlenovací vláda, udržující v chodu zejména státní správu a vykonávající zákonem stanovené povinnosti,⁷⁶⁷ taková vlády by neměla přijímat rozhodnutí, která by překračovala svou důležitost a významem přechodný charakter vlády.⁷⁶⁸ Vztah vlády a Poslanecké sněmovny je vztahem ústavně politickým, nikoliv vztahem pozitivně právním.⁷⁶⁹ Ústavně politickou odpovědnost nelze zaměňovat s ústavněprávní odpovědností, která je

všech ústavních činitelů jsou v mnohem více určujícím faktorem výkonu ústavních pravomocí, než samotný text Ústavy ČR. Je to zpráva smutná, ale odpovídá bohužel realitě české kotliny.

⁷⁶⁵ K institucionálnímu aspektům vlády jako ústavního orgánu viz Svatoň, J.: K institucionálnímu pojetí státu a jeho vládního orgánu. In Klíma, K.; Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánů Gronskeému. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.

⁷⁶⁶ Cutler, L. N.: Oddělení zákonodárné a výkonné moci. Právník č, 12 (1990).

⁷⁶⁷ Mlsna, P.: Článek 68. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 525.

⁷⁶⁸ V tomto ohledu je třeba konstatovat, že některé vlády ve svém rozhodování byly zdrženlivé (Tošovského; Fischerova; Rusnokova), což byly v podstatě vlády úřednického nebo překlenovacího charakteru; vlády v čele s vítězem voleb, které nezískaly důvěru v rámci prvního pokusu (Topolánková první vláda; Babišova první vláda), byly velmi proaktivní bez ohledu na absenci důvěry Poslanecké sněmovny (viz výrazný zásah první Babišovy vlády do fungování státní správy radikální systemizací na konci roku 2017). Lze vyzorovat, že tam, kde je předsedou vlády politik bez mandátu vzešlého z vítězných voleb, je vláda zdrženlivá, tam, kde stojí v čele vlády předseda jsoucí vítězem voleb, je absence důvěry Poslanecké sněmovny vnímána jako přechodná těžkost bez většího významu.

⁷⁶⁹ Mlsna, P.: Vyslovení konstruktivní nedůvěry..., s. III.

ochranou před porušením norem ústavního práva.⁷⁷⁰ Odpovědnost vlády vůči Poslanecké sněmovně je vyjádřením základního prvku parlamentní demokracie, kdy zákonodárce jako představitel vůle lidu vzešlé z voleb požívá ze všech ústavních orgánů legitimitu k tomu, aby mohl zmocňovat jiné ústavní orgány k výkonu jejich pravomocí.⁷⁷¹ Ústavodárce se rozhodl, že se vláda bude odpovídat pouze vůči jedné z komor Parlamentu.⁷⁷² Důvodem byla zřejmě skutečnost, že proporční volební systém do Poslanecké sněmovny bude odrážet lépe politické poměry v zemi a koaliční vlády budou tudíž odpovídat politickému složení Poslanecké sněmovny více než politickému složení Senátu, který je volen většinovým způsobem. Praxe po zřízení Senátu ukázala, že toto rozhodnutí bylo vhodné, neboť politická struktura v Senátu je značně roztržštěná a někteří senátoři zastupují politické subjekty, které mnohdy již neexistují, nebo jsou pouze lokálního charakteru. Oprávněně se lze domnívat, že výrazné vychýlení politických sil v prospěch jedné velké politické strany, ať již v Poslanecké sněmovně nebo Senátu, by ve výsledku mohlo vést k tomu, že by vláda nezískala důvěru v zásadě nikdy, nebo by musel být pravidelně uplatňován při sestavování vlád model velké koalice, jako je tomu např. v Rakousku.⁷⁷³ Dosavadní model vztahu mezi vládou a prezidentem republiky je v horizontu více jak 25 let poměrně stabilní. Problém nespočívá ani tak v dualitě výkonné moci na ose vláda – prezident republiky, ale spíše v osobních animozitách mezi ústavními činiteli.

Vláda se odpovídá Poslanecké sněmovně jako celek, nelze dovozovat individuální odpovědnost jednotlivých členů vlády nebo dokonce individuální odpovědnost předsedy vlády.⁷⁷⁴ Vláda nese solidární ústavněpolitickou odpovědnost.⁷⁷⁵ Ústavní vztah mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou je ústavně politického charakteru,⁷⁷⁶ neboť vláda není povinna se zodpovídat Poslanecké sněmovně z každého rozhodnutí, které učiní. Nicméně ztráta důvěry Poslanecké sněmovny v ústavním smyslu má za následek povinnost vlády podat demisi.⁷⁷⁷

⁷⁷⁰ Filip, J.: K ústavní odpovědnosti..., s. 27.

⁷⁷¹ Způsoby ústavní konstrukce vlády mohou být různé a v minulosti se takové návrhy také objevovaly. Na tomto místě bych chtěl poděkovat prof. Janu Filipovi za poskytnutí jeho koncepce ústavy České republiky v rámci federativního uspořádání. V souvislosti s diskusí o státoprávním a ústavním uspořádání československé federace po roce 1989 se objevovaly různé návrhy jak definovat postavení vlády nejenom na federální úrovni, ale také na úrovni republik. Bližšího doktrinární rozpracování se dosud nedostalo zajímavému konceptu pojetí vlády kancléřského modelu, který se diskutoval v roce 1991, podle kterého by byl předseda vlády volen zákonodárným sborem.

⁷⁷² Je to výrazná ústavní inspirace Ústavní listinou 1920.

⁷⁷³ Mlsna, P.: Článek 67. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 525-526.

⁷⁷⁴ Bliže k historické československé úpravě Sládeček, V.; Mikule, V.; Syllová, J. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 488.

⁷⁷⁵ Filip, J.: K ústavní odpovědnosti..., s. 27.

⁷⁷⁶ Mlsna, P.: Článek 67. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 525.

⁷⁷⁷ Článek 73 odst. 2 Ústavy ČR.

Navíc v situaci, kdy vláda není v Poslanecké sněmovně úspěšná se svými vládními návrhy a v praxi se jí nedaří realizovat vládní program, lze pochybovat, že tato vláda požívá důvěry Poslanecké sněmovny. Vyslovení nedůvěry vládě nebo nevyslovení důvěry vládě ovšem má ústavněprávní důsledky, kdy je povinností vlády podat do rukou prezidenta republiky demisi a v případě, pokud tak neučiní, je povinností prezidenta republiky vládu odvolat.

Vládou je podle ustanovení článku 67 Ústavy ČR míněna vláda jako ústavní orgán, nikoliv vláda jako politologický a sociologický výraz pro vládnutí.⁷⁷⁸ Vláda může být sestavena jak z politiků zastupujících parlamentní politické strany, tak i osob, které stojí mimo politické dění.⁷⁷⁹ Nicméně reálná politika ukazuje, že vláda se musí opírat o politické strany, a proto je zastoupení politiků parlamentních stran ve vládě předpokladem důvěry Poslanecké sněmovny.⁷⁸⁰ Pokud se hovoří o tzv. úřednických vládách,⁷⁸¹ pak je třeba zdůraznit, že takový pojem není přesný, neboť Ústava ČR nerozlišuje, zda je vláda složena z politiků nebo odborníků či výrazných osobností, ale naopak požaduje, aby každá vláda měla důvěru Poslanecké sněmovny bez ohledu na to, kdo je jejím členem.⁷⁸² Tzv. úřednické vlády jsou jistým překlenovacím řešením ústavních či politických krizí, kdy jsou hledány osobnosti vyhovující širokému politickému spektru, které ovšem stojí mimo stranickou politiku.⁷⁸³ Vláda by se měla opírat o většinu v Poslanecké sněmovně, nelze ovšem ani vyloučit, že vláda může požívat důvěry Poslanecké sněmovny, ale absolutní většina poslanců nemusí mít ve vládu politickou důvěru.⁷⁸⁴

Postavení vlády bylo předmětem několika návrhů novel Ústavy ČR, kdy snahou bylo jednak přesnější vymezení procesu jmenování vlády a jednak posílení vlády v oblasti exekutivní normotvorby. Významně se postavení vlády dotýkal poslanecký návrh novely Ústavy ČR

⁷⁷⁸ Mlsna, P.: Vyslovení konstruktivní nedůvěry..., s. III-IV.

⁷⁷⁹ Odmyslíme-li si úřednické přechodné vlády složené povětšinou ze státních úředníků, pak trendem zejména Babišových vlád je obsazování vlády úředníky nejsoucími členy nejsilnější politické strany (viz druhá Babišova vláda a oba místopředsedové vlády, kteří nejsou členy hnutí ANO – ministryně financí Alena Schillerová a ministr průmyslu a obchodu Karel Havlíček). Tento jev je v samostatné existenci ČR poměrně nový a hlubší analýzy by si zasloužila problematiku fungování vnitřní stranické demokracie uvnitř politického hnutí ANO 2011, pokud členy vlády jsou v drtivé většině nečlenové tohoto politického hnutí.

⁷⁸⁰ Mlsna, P.: Vyslovení konstruktivní nedůvěry..., s. IV.

⁷⁸¹ Matějka, J.: O tzv. parlamentní a úřednické vládě. Zvláštní otisk z „Pocty Horáckovy“. Sborník věd právních a státních. Ročník XXXII. Praha: Bursík & Kohout, 1932.

⁷⁸² Podrobně k ustavování vlády Jičínský, Z.: Jmenování nové vlády podle Ústavy ČR. Úvaha ústavně právní a politologická. In Klíma, K.; Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánů Gronského. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 152-163 (dále jen Jičínský, Z.: Jmenování nové vlády...).

⁷⁸³ K historii úřednických vlád na českém území viz Burešová, E.; Syllová J.: Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení. Parlamentní institut – studie č. 1.177. říjen 2006.

⁷⁸⁴ Viz Babišova druhá vláda jmenovaná 27. června 2018, která získala důvěru Poslanecké sněmovny, ale vládní koalice se neopírá o většinu v Poslanecké sněmovně. Je to první vláda po roce 1993, která má důvěru Poslanecké sněmovny, ale nemá většinu poslanců podporujících vládní koalici.

z roku 1999, který byl opožděnou reakcí na pád vlády Václava Klause v roce 1997. Návrh předpokládal, že by měla být výslovně stanovena prezidentovi republiky povinnost, aby prvním pokusem sestavení vlády byl pověřen předseda nejsilnější politické strany podle výsledků posledních parlamentních voleb.⁷⁸⁵ V rámci druhého pokusu o sestavení vlády měl být pověřen sestavením vlády předseda druhé nejsilnější politické strany a v rámci třetího pokusu by bylo na úvaze předsedy Poslanecké sněmovny, kterou osobu pověří sestavením vlády s tím, že prezident republiky by takto navrženého kandidáta požádal o sestavení vlády ve lhůtě 10 dnů.⁷⁸⁶ V obou předchozích pokusech o sestavení vlády měla být podle návrhů ústavně stanovena lhůta 30 dnů, ve které by byl navržený předseda vlády povinen předložit prezidentovi republiky návrh na jmenování vlády. Prezident republiky by byl povinen takto sestavenou vládu jmenovat neprodleně a vláda by měla povinnost předstoupit před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o důvěru do 15 dnů, přičemž pokud by tak vláda neučinila, pak měla platit ústavní fikce, že žádost o vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnou byla zamítnuta.⁷⁸⁷ Zakotvení těchto ústavních principů pro jmenování vlády mělo podle předkladatelů vést k efektivnějšímu využití času, který předchází jmenování nové vlády, a zároveň také k nastavení jasných povinností prezidenta republiky, koho má pověřit sestavováním vlády a v jakých lhůtách.⁷⁸⁸

Čas ukázal, že absence ústavních lhůt u jmenování vlády vede k tomu, že se tento konstitutivní proces protahuje a v zásadě vyvolává negativní ohlasy nejen na straně veřejnosti, ale i u parlamentních stran.⁷⁸⁹ Ústavněprávně je nepřijatelné, aby proces sestavování vlády trval v řádech několika měsíců s tím, že na konci tohoto vyjednávacího a jmenovacího procesu je vláda bez důvěry.⁷⁹⁰ Praktické komplikace při sestavování vlády vedou v důsledku k nestabilitě politického prostředí.⁷⁹¹

⁷⁸⁵ Po roce 1993 ovšem toto pravidlo neplatí ani zdánlivě (viz předsedové vlád: Tošovský; Fischer; Rusnok; Nečas). Viz Mlsna, P.: Vláda – její vývoj a proměny. In Suchánek, R.; Jirásková, V. (eds.): Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona. Praha: Leges, 2009, s. 190 (dále jen Mlsna, P.: Vláda, 2009).

⁷⁸⁶ Ibid, s. 190.

⁷⁸⁷ Ibid, s. 190.

⁷⁸⁸ Mlsna, P.: Vláda, 2009, s. 151; Jičínský, Z.: Jmenování nové vlády..., s. 159-160.

⁷⁸⁹ Jičínský, Z.: Jmenování nové vlády..., s. 153.

⁷⁹⁰ V souvislosti s absencí lhůt pro jmenování vlády uvažuje J. Barák nad možností stanovení lhůt pro jmenování předsedy vlády prezidentem republiky po volbách, jakož i pro jmenování vlády v průběhu volebního období Poslanecké sněmovny, pokud vláda podala fakultativní demisi, nebo jí byla Poslaneckou sněmovnou vyslovena nedůvěra. Viz Barák, J.: Problematika jmenování vlády prezidentem republiky (malá úvaha na velké téma). Právní rozhledy č. 9 (2014), s. 329-335. Nicméně je třeba konstatovat, že Barákem navržené hmotněprávní lhůty a jejich vazba na pevný bod zveřejnění výsledků voleb Státní volební komisí, vyvolává další ústavněprávní otázky. Formálně je předsedou Státní volební komise podle zákona o volbách do Parlamentu ČR ministr vnitra. Jak by se postupovalo, pokud by ministr vnitra nepodepsal výsledky voleb schválené Státní volební komisí,

Zajímavou součástí tohoto poslaneckého návrhu byla i konstrukce nového článku 75 Ústavy ČR, který se snažil ústavně vymezit pravomoci vlády v demisi.⁷⁹² Návrh počítal s tím, že vláda prozatímně pověřená prezidentem republiky k výkonu funkce by mohla rozhodovat pouze o věcech, které nesnesou odkladu. Výklad toho, co nesnese odkladu, je ovšem vágní a v politickém prostředí závisí mnohdy na účelovém výkladu jednotlivých politických stran. Navíc se v čase ukázalo, že vlády bez důvěry Poslanecké sněmovny, nebo vlády v demisi musí činit i zásadní kroky v oblasti vnitřní a zahraniční politiky, které nesnesou odkladu. Lze uvést příklad Fischerovy vlády, které ještě před vyslovením důvěry Poslaneckou sněmovnou musela ihned začít řešit problémy spojené s předsednictvím ČR v Radě EU, nebo Rusnokovy vlády bez důvěry Poslanecké sněmovny, která musela vyřešit problémy absence prováděcích zákonů spojených s nabytím účinnosti nového občanského zákoníku.

Navíc v retrospektivě povolebního vyjednávání v roce 2006, by bylo značně problematické nechat nově jmenovanou vládu v nejistotě, zda vůbec dojde k úspěšnému dokončení ustavující schůze Poslanecké sněmovny.

Nově byl konstituován i kreační proces pro jmenování vlády, pokud během volebního období vláda podala demisi nebo pokud jí byla vyslovena nedůvěra. V takovém případě návrh počítal s tím, že prezident republiky neprodleně vyzve představitele nikoliv nejsilnější politické strany podle výsledků posledních parlamentních voleb, ale představitele politické strany, které v Poslanecké sněmovně přísluší nejvíce mandátů,⁷⁹³ aby ve lhůtě 10 dnů navrhl složení nové vlády. Obdobně se mělo postupovat při druhém pokusu o sestavení nové vlády. Třetí pokus o sestavení vlády měl být opět v rukách předsedy Poslanecké sněmovny. Návrh novely vycházel z utilitaristických představ o rozložení politických sil v Poslanecké sněmovně.⁷⁹⁴

Úskalím navrhovaného článku 75a Ústavy ČR byla skutečnost, která byla prakticky nezjistitelná, a sice kolik poslanců přísluší k politické straně. Návrh nehovořil o tom, kolik

právní úprava navrhovaná Barákem neřeší, poprvdě řečeno to neřeší ani stávající právní úprava, které s vyhlášením výsledků voleb ministrem vnitra jako předsedou Státní volební komise spojuje počítání lhůt pro podávání návrhů na přezkum voleb. Nicméně samotná úvaha o rozdělení procesu jmenování vlády po volbách a jmenování vlády v průběhu volebního období by neměla být zapomenuta. Praxe ukázala, že fakultativní demise vlády (např. Nečasova vláda) vede k vytvoření širokého manévrovacího prostoru pro prezidenta republiky, který není fakticky vázán vůlí Poslanecké sněmovny, kde již naopak může být formována jasná většinová vládní koalice. Zapojení předsedy Poslanecké sněmovny do aktivního procesu jmenování vlády v průběhu volebního období proto může být vhodným nástrojem jak eliminovat svévoli prezidenta republiky.

⁷⁹¹ Viz několika měsíční sestavování vlády Mirkem Topolánkem a Andrejem Babišem.

⁷⁹² Blíže k navrhovaným změnám Ústavy ČR týkajících se vlády viz Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 67. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 681-682.

⁷⁹³ Reflexe na získávání přeběhlíků z jiných politických stran, což je téměř tradice naší porevoluční politické scény. Neexistuje ani jedna vláda v historii ČR, která by udržela od počátku svého fungování všechny vládní poslance po celou dobu svého trvání.

⁷⁹⁴ Jičínský, Z.: Jmenování nové vlády..., s. 159-160.

poslanců je členem poslaneckého klubu či kolik poslanců je členem dotčené politické strany. Na místě by tedy byly případné spory, zda poslanec vystoupivší z poslaneckého klubu přísluší politické straně, neboť nadále zůstává jejím členem. V praxi by tak byla ústavní stabilita a aplikovatelnost tohoto postupu vystavena nejistotě, zda náhodou nebudou vylučování úmyslně z politických stran někteří poslanci či zda se naopak nebudou účelově stávat příslušníky jiných politických stran než těch, na jejichž kandidátkách získali poslanecký mandát. Snaha o reakci na politické poměry sil v Poslanecké sněmovně není proveditelná tím, že se vymění vláda, protože došlo k přeběhnutí několika poslanců do jiného poslaneckého klubu. Demokratický právní stát a jeho ústavní systém nemohou být v držení toliko „přeběhlíků“, kteří by mohli zcela v souladu s Ústavou destabilizovat křehkou vládní většinu. Poslanecký návrh zákona byl dne 29. března 2001 Senátem zamítnut.⁷⁹⁵

Ustanovení týkající se vlády zůstala od přijetí Ústavy ČR nezměněna, ačkoliv některé návrhy na posílení postavení vlády vůči Poslanecké sněmovně nebo prezidentovi republiky byly předloženy a některé jsou svým obsahem zajímavými úvahami *de constitutione ferenda*.

9 Jmenování členů vlády a podmínky výkonu funkce

9.1 Jmenování předsedy vlády

Předsedu vlády je oprávněn jmenovat pouze prezident republiky. Prezident republiky je oprávněn jmenovat předsedu vlády v případech, kdy předchozí vláda podala demisi a prezident republiky ji přijal, nebo kdy vláda ztratila důvěru Poslanecké sněmovny. Prezident republiky by měl předsedu vlády v těchto situacích jmenovat bez zbytečných průtahů, aby nedošlo k situaci, že by ČR neměla žádného předsedu vlády.⁷⁹⁶ Prezident republiky může jmenovat předsedou vlády jakoukoliv osobu, při svém výběru není vázán žádnými ústavními podmínkami.⁷⁹⁷ Prezident republiky může jmenovat předsedu vlády i v době, kdy stávající vláda vykonává prozatímně své funkce v demisi. Ústava ČR nepředepisuje, že by předseda vlády musel být jmenován společně s vládou jako celkem. V praxi do roku 2009 lze vysledovat trend, kdy předseda vlády byl jmenován společně s celou vládou; od roku 2009 do současnosti je předseda vlády jmenován samostatně a následně na jeho návrh členové vlády,

⁷⁹⁵ Mlsna, P.: Vláda, 2009, s. 192.

⁷⁹⁶ K absenci ústavních lhůt viz Tomoszek, M.: Prezident republiky a vláda – vzájemné vztahy. In Jirásek, J.; Witkowski, Z. (eds.): Proměny dělby moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Olomouc: Acta Iuridica Olomucensia, 2015, s. 157.

⁷⁹⁷ Mikule, V.: Článek 67. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 505.

kdy formálně končí činnost vlády v demisi a začíná nově jmenované vládě běžet lhůta 30 dnů pro podání žádosti o vyslovení důvěry Poslanecké sněmovně. Ztotožňuji se s názorem, že jmenování nové vlády musí být rozděleno dvou kroků, nejprve jmenování předsedy vlády a následně na jeho návrh ostatních členů vlády.⁷⁹⁸ Pokud by tomu tak nebylo, pak by bylo pouze fikcí, že byla dodržena podmínka Ústavy ČR, že prezident republiky jmenuje členy vlády na návrh předsedy vlády, protože logicky žádný předseda vlády by nemohl prezidentovi republiky navrhnout ke jmenování členy vlády. Celý postup kabinetního vyjednávání o členech vlády a návrzích na jejich jmenování by se tak ocitl *praeter constitutionem*.⁷⁹⁹ Kandidát na předsedu vlády by se v takovém případě ocitl ve slabším postavení vůči prezidentovi republiky, který by mohl vetovat návrhy na členy vlády do té doby, až by byl spokojen s personálním obsazením vlády jako celku, aniž by mu hrozila jakákoli právní sankce. Předpokládaný předseda vlády by nemohl na prezidenta republiky podat kompetenční žalobu ani politicky zpochybňovat postup prezidenta republiky, protože by neměl žádnou ústavní funkci, která by jej opravňovala kritizovat postup prezidenta republiky, nebo se bránit jeho expanzivní politice. Kandidát na předsedu vlády, který by takto „zlobil“ prezidenta republiky, by nakonec ani nemusel být prezidentem republiky jmenován předsedou vlády. Ze systematického výkladu článku 68 odst. 2 Ústavy ČR se proto domnívám, že předseda vlády má být jmenován dříve, než jsou na jeho návrh jmenováni ostatní členové vlády. Samotná skutečnost po určitou dobu dvou jmenovaných předsedů vlády nemá žádné ústavní konsekvence z hlediska fungování vlády, protože pouze vláda v demisi prozatímně pověřená výkonem funkce je z hlediska článku 67 Ústavy ČR vrcholným orgánem výkonné moci. Designovaný předseda vlády, který nemá k dispozici jmenovanou vládu, požívá pouze ústavního práva navrhnout prezidentovi republiky ke jmenování ostatní členy vlády; teprve jmenováním a složením slibu ostatních členů vlády vzniká vláda jako ústavní orgán.⁸⁰⁰ Prezident republiky by měl ovšem jmenovat předsedou vlády takovou osobu, u které lze oprávněně očekávat, že se jí podaří sestavit vládu, která získá důvěru Poslanecké sněmovny.⁸⁰¹ Prezident republiky je tak vázán ústavní odpovědností činit vše v zájmu lidu, a proto by jmenování předsedy vlády nemělo být činěno s úmyslem, že vláda jmenovaná na

⁷⁹⁸ Molek, P.: Článek 68. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 843.

⁷⁹⁹ Opačný názor Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 68. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 688-689; Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: Článek 68. Komentář. Praha: Linde, 1994, s. 173-174.

⁸⁰⁰ Takto byl jmenován předseda vlády Jan Fischer; Petr Nečas; Jiří Rusnok; Bohuslav Sobotka a Andrej Babiš.

⁸⁰¹ Podrobnější pravidla pro jmenování předsedy vlády navrhovala upravit skupina poslanců v roce 1999. Sněmovní tisk č. 359, III. volební období, Poslanecká sněmovna 1999. Viz popis návrhu výše.

návrh tohoto předsedy vlády nebude mít šanci získat důvěru Poslanecké sněmovny.⁸⁰² Prezident republiky nemá ústavní pravomoc odvolat předsedu vlády.⁸⁰³ Prezident republiky může pouze odvolat vládu jako celek, pokud tato nepodala demisi, ač k tomu byla podle Ústavy ČR povinna.⁸⁰⁴ Po dobu fungování vlády opírající se o důvěru Poslanecké sněmovny tak prezident republiky nemá možnost zbavit předsedu vlády jeho funkce, byť by s jeho vládní politikou nesouhlasil.⁸⁰⁵ Jmenování předsedy vlády je úkonem prezidenta republiky, který nevyžaduje kontrasignaci. Mnohdy prezident republiky musel jmenovat předsedou vlády i politika z názorově opačného politického spektra, neboť ctil výsledek voleb do Poslanecké sněmovny.⁸⁰⁶

Jmenovaný předseda vlády by měl mít politické předpoklady, že nová vláda získá důvěru Poslanecké sněmovny.⁸⁰⁷ Na návrh designovaného předsedy vlády jmenuje prezident republiky ostatní členy vlády a pověřuje je řízením konkrétních ministerstev nebo jiných úřadů. Je na úvaze předsedy vlády, kdo jím bude navržen ke jmenování členem vlády prezidentovi republiky. Ústava ČR nepředepisuje pro členství ve vládě žádné předpoklady nebo podmínky. Výsledná personální podoba vlády by ovšem měla odrážet politické rozvrstvení sil v Poslanecké sněmovně, aby se vláda vůbec mohla ucházet o důvěru Poslanecké sněmovny.⁸⁰⁸ Není povinností předsedy vlády, aby se jím sestavená vláda musela opírat o absolutní většinu poslanců.⁸⁰⁹ Předseda vlády může předstoupit před Poslaneckou sněmovnu i s vládou, která nemá politicky zajištěnou podporu. I menšinová vláda může získat důvěru Poslanecké sněmovny, neboť k získání důvěry postačuje relativní většina přítomných poslanců.⁸¹⁰

Prezident republiky je povinen podle mého názoru jmenovat na návrh předsedy vlády ostatní členy vlády. Někteří autoři se domnívají, že prezident republiky je návrhem předsedy vlády vázán a je jeho povinností navrženou osobu jmenovat členem vlády.⁸¹¹ Nicméně lze zaznamenat i opačné názory, že prezident republiky není návrhem na jmenování člena vlády

⁸⁰² Mikule, V.: Článek 67. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 505.

⁸⁰³ Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 533; obdobně Vnenk, V.: Úloha prezidenta republiky při odvolávání člena vlády. Právní rozhledy č. 15-16 (2017), s. 556.

⁸⁰⁴ Článek 75 Ústavy ČR.

⁸⁰⁵ Podobné úvahy se objevily po zvolení Miloše Zemana prezidentem republiky, které prezident republiky projevil i veřejně, když konstatoval, že „*Myslím, že to vyplývá z velmi extenzivního výkladu Ústavy.*“ Podobné úvahy byly v lednu 2013 rozmetány odbornou kritikou (zejména Jan Kysela a Petr Pithart).

⁸⁰⁶ Viz jmenování Jiřího Paroubka předsedou vlády (prezident republiky Václav Klaus).

⁸⁰⁷ Adamus, V.: O ustavování vlády po volbách do parlamentu. Správní právo č. 2 (2001).

⁸⁰⁸ Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: Článek 68. Komentář. Praha: Linde, 1994, s. 173.

⁸⁰⁹ Viz Topolánková vláda I; Rusnokova vláda; Babišova vláda I, II.

⁸¹⁰ Viz druhá Babišova vláda v roce 2018.

⁸¹¹ Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Článek 68. Komentář. Praha: Linde, 1994, s. 173.

vázán a může jej odmítnout.⁸¹² V takovém případě ovšem prezident republiky musí uvést důvody ústavního nebo právního charakteru, proč se tak rozhodl.⁸¹³ Podle mého názoru nelze akceptovat jako relevantní odůvodnění ze strany prezidenta republiky, proč odmítl jmenovat navrženého kandidáta členem vlády, důvody politického nebo osobního charakteru. Prezident republiky, který není odpovědný ani jedné z komor Parlamentu ČR, nemůže ovlivňovat složení vlády autoritativním výběrem podle svých politických názorů.⁸¹⁴ Prezident republiky by mohl podle extenzivního výkladu odmítnout jmenovat členem vlády osobu, která by vykonávala činnost, která je neslučitelná s členstvím ve vládě.⁸¹⁵ Povinnost člena vlády nevykonávat funkce neslučitelné se členstvím ve vládě je v Ústavě ČR formulováno jako aposteriorní povinnost, tj. naplnění podmínky zákazu výkonu neslučitelných funkcí není překážkou pro jmenování členem vlády.⁸¹⁶ Odpovědnost za splnění podmínky zákazu výkonu neslučitelných funkcí přechází jmenováním členem vlády na daného člena vlády a povinnost vymoci splnění této povinnosti má předseda vlády, který v případě nesplnění zákazu stanoveného v článku 70 Ústavy ČR může navrhnout prezidentovi republiky odvolání člena vlády podle článku 74 Ústavy ČR.⁸¹⁷ Předseda vlády musí ustát odpovědnost za případné tolerování neslučitelnosti funkcí u členů vlády před Poslaneckou sněmovnou.

Prezident republiky může jmenovat předsedu vlády i v době, kdy ještě funguje vláda v demisi, která má svého předsedu vlády.⁸¹⁸ V praxi jsou tak jmenováni dva předsedové vlády, ovšem designovaný předseda vlády nemá k dispozici vládu jako ústavní orgán.⁸¹⁹ Teoretickou otázkou zůstává, zda může prezident republiky jmenovat předsedu vlády v době, kdy ještě není ukončena ustavující schůze Poslanecké sněmovny. Prakticky by totiž prezident republiky vystavil designovanou vládu a jejího předsedu možnosti, že ta nebude moci dostát ústavní povinnosti předstoupit před Poslaneckou sněmovnu do 30 dnů po jmenování s žádostí o

⁸¹² Hendrych D.: Článek 68. Komentář. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 115.

⁸¹³ Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 528.

⁸¹⁴ Holländer, P.: Základy všeobecné státovédy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 323.

⁸¹⁵ Viz odmítavý postoj prezidenta republiky Václava Klause jmenovat ministrem zdravotnictví Davida Ratha, který byl v době podání návrhu na jmenování členem vlády prezidentem České lékařské komory. V roce 2005 odmítl jmenovat prezident republiky Václav Klaus ministrem zdravotnictví Davida Ratha a pověřil řízením Ministerstva zdravotnictví Zdeňka Škromacha, který ovšem jmenoval Davida Ratha 1. náměstkem ministra zdravotnictví. Uvedený případ je dobrým příkladem, kdy profesní komory by měly reprezentovat samosprávu profese, která by měla zůstat oddělená od výkonné moci státu. Viz Koudelka, Z.: Neslučitelnost funkcí. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2009), s. 97.

⁸¹⁶ Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 528.

⁸¹⁷ Ibid, s. 528.

⁸¹⁸ Ibid, s. 529.

⁸¹⁹ Blíže Jičínský, Z. Jmenování nové vlády po volbách: problém ústavní úpravy. Parlamentní zpravodaj 1997, č. 17.

vyslovení důvěry.⁸²⁰ Nicméně takový krok prezidenta republiky by mohl urychlit dokončení ustavující schůze Poslanecké sněmovny a svolání řádné schůze za účelem vyslovení nebo nevyslovení důvěry nově jmenované vládě.⁸²¹ Jmenování předsedy vlády v době, kdy ještě předchozí vláda nebyla povinna podat demisi v důsledku dokončení ustavující schůze Poslanecké sněmovny, by ovšem mohlo mít také zcela opačný efekt vyvolání ústavní krize ze strany Poslanecké sněmovny, která by se mohla cítit pod tlakem prezidenta republiky a designovaného předsedy vlády, a případného nevyslovení důvěry nově jmenované vládě po dokončení ustavující schůze Poslanecké sněmovny. Takový krok prezidenta republiky by vlastně byla vabank hra s nejistým koncem. Formálně ústavně se domnívám, že prezident republiky nemůže jmenovat předsedu vlády v době, kdy jiný předseda vlády vládne dosud formálně s důvěrou Poslanecké sněmovny, protože by tak mohla vzniknout praxe, že ústavní funkce jakéhokoliv druhu mohou být obsazeny duálně. Pokud bychom takový postup připustili jako ústavně konformní, co by potom bránilo prezidentovi republiky jmenovat člena vlády v době, kdy ještě nebyl odvolán člen vlády, na jehož místo by designovaný člen vlády měl usednout. V praxi by se tak mohl začít vytvářet pořadník designovaných členů vlády bez pověření k řízení ministerstev, což ze systematického výkladu vztahu mezi vládou – prezidentem republiky – Poslaneckou sněmovnou nebylo úmyslem zákonodárce.

Domnívám se, že předsedou vlády by neměla být jmenována osoba bez státního občanství ČR. Ačkoliv tuto podmínku nestanoví Ústava ČR, nelze připustit, aby předseda vlády nepodléhal státoobčanskému slibu s právy a povinnostmi jako každý občan ČR. Absence podmínky státního občanství u členů vlády je po mém soudu pravá mezera v Ústavě ČR,⁸²² která byla učiněna úmyslně, neboť v době přijímání Ústavy ČR v prosinci 1992 nebylo zřejmé, jaká bude právní úprava státního občanství v samostatné ČR. Problémům s případným

⁸²⁰ Článek 68 odst. 3 Ústavy ČR. Osobně se ovšem ztotožňuji s názorem, že designovaný předseda vlády netvoří vládu a nemůže nést odpovědnost za úkony, které přísluší vládě jako celku. Otázku nastiňuje i Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 68. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 688, ale ponechává ji bez autoritativní odpovědi.

⁸²¹ Viz Syllová, J.; Kolář, P.: K ústavní úpravě jmenování vlády. Parlamentní institut – studie č. 1.174. červenec 2006.

⁸²² Z hlediska mezer v právu existují dva typy mezer, jak je rozdělil německý právník Ernst Zitelmann v rámci své přednášky přednesené dne 18. října 1902 při inauguraci rektorem Friedrich-Wilhelms-Universität v Bonnu. Jsou to mezery pravé a mezery nepravé. Pravou mezerou v právu se rozumí neúplnost psaného práva, tj. situace, kdy pro určitý komponent posuzovaného případu není explicitně v právní normě obsažená psaná právní úprava, bez které ovšem nelze případ právně posoudit a rozhodnout o něm jako o celku. Nepravou mezerou v právu je pak neúplnost nebo absence psaného práva ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů anebo z pohledu obecných principů právních. K problematice viz Zitelmann, E.: Lücken im Recht. Leipzig: Ducker & Humblot, 1903; Holländer, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu. In Deset let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 124-125.

obsazováním funkcí členů vlády se tak předešlo nezakotvením této podmínky, ačkoliv právní úprava nabývání českého státního občanství pro Slováky byla velkorysá.⁸²³

9.2 Jmenování člena vlády

Na návrh designovaného předsedy vlády jmenuje prezident republiky ostatní členy vlády a pověřuje je řízením konkrétních ministerstev nebo jiných úřadů.⁸²⁴ Je na úvaze předsedy vlády, kdo jím bude navržen ke jmenování prezidentovi republiky. Ústava ČR nepředepisuje pro členství ve vládě žádné předpoklady nebo podmínky. Obecnými podmínkami jsou pouze věk 18 let (zletilost) a svéprávnost.⁸²⁵ Někteří autoři se domnívají, že prezident republiky je návrhem předsedy vlády vázán a je jeho povinností navrženou osobu jmenovat členem vlády.⁸²⁶ Objevují se i názory, že prezident republiky může navrženého kandidáta odmítnout jmenovat.⁸²⁷

Odmítnutí prezidenta republiky jmenovat navrženého kandidáta vyžaduje ústavní odůvodnění, zejména v situaci, kdy pro členství ve vládě nejsou stanoveny žádné ústavní podmínky.⁸²⁸ Lze proto považovat za legitimní, že prezident republiky jako orgán, který jmenuje členy vlády, je garantem kompetentnosti jmenovaného člena vlády, zejména v oblastech kde prezident republiky vykonává kontrasignované pravomoci (např. článek 63 Ústavy ČR – zahraniční politika; ozbrojené síly). Jako příklad lze uvést situaci, kdy prezident republiky odmítne jmenovat ministrem zahraničních věcí kandidáta, který neumí cizí jazyk, jehož znalost je pro výkon funkce ministra zahraničních věcí naprosto zásadním a esenciálním předpokladem. Bylo by také obtížně přijatelné, aby členem vlády byla jmenována osoba, proti níž je vedeno trestní řízení, nebo osoba, která je *non grata* v zahraničí. Pokud by prezident republiky odmítl takového kandidáta jmenovat členem vlády, měl by tyto důvody sdělit

⁸²³ Viz zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky v původním znění k roku 1993.

⁸²⁴ Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 527.

⁸²⁵ Ústava ČR nestanoví podmínku státního občanství. Obdobně ani Základní zákon nestanoví podmínku státního občanství pro spolkové ministry, nicméně doktrína dovozuje, že se může jednat o pravou mezeru v Základním zákoně nebo také odkaz na podmínky volitelnosti poslanců Spolkového sněmu, kde se státní občanství vyžaduje. Praxe se přiklonila k nezbytnosti, aby člen spolkové vlády byl německým státním občanem. Viz Schröder, M.: Článek 63. In Mangoldt, H.; Klein, F.; Starck, Ch. (eds.): Kommentar zum Grundgesetz. München: Verlag Franz Vahlen, 2010, s. 1623 (dále jen Schröder, M.: Článek 63. Grundgesetz, 2010).

⁸²⁶ Pavlíček, V., Hřebejk, J. Komentář. Praha: Linde, 1998, s. 249.

⁸²⁷ Hendrych D.: Článek 68. Komentář. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 115.

⁸²⁸ Pavel Holländer uvádí dva důvody, kdy prezident republiky může odmítnout jmenovat člena vlády na návrh předsedy vlády; pokud návrh na jmenování byl podán v rozporu s platným právem a pokud existují u navrženého člena vlády důvody o absenci osobních garancí respektování ústavy. Holländer, P.: Základy všeobecné státovědy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 323.

veřejně, což by fakticky mělo vést k situaci, že předseda vlády takového kandidáta ke jmenování prezidentovi republiky ani nenavrhne.⁸²⁹

Prezident republiky může odmítnout jmenovat členem vlády osobu, která by vykonávala funkci nebo činnost, která je neslučitelná s členstvím ve vládě, kdy není předpoklad, že by k odstranění této neslučitelnosti došlo v době bezprostředně následující po jmenování členem vlády.⁸³⁰ Domnívám se, že prezident republiky je jediným ústavním orgánem, který má před jmenováním vlády střežit, zda jmenováním členem vlády nedojde k naplnění inkompatibility s jinou funkcí podle Ústavy ČR nebo zákonů, nebo nedojde jmenováním k porušení zákazu střetu zájmů. Prezident republiky si nemůže u jmenování členů vlády klást podmínky *praeter constitutionem*, ale může nejmenovat členem vlády osobu, která zastává inkompatibilní funkci, nebo by se ocitla po svém jmenování ve střetu zájmů bez předpokladu odstranění takového stavu v zákonem definované lhůtě.⁸³¹

Předsedou vlády předložený návrh na jmenování proto musí obsahovat seznam navrhovaných členů vlády, včetně označení jejich postavení ve vládě (tj. uvedení, zda bude člen vlády zastávat funkci místopředsedy), jakož i návrh řízením, jakých ministerstev nebo úřadů by měl být člen vlády pověřen.⁸³² Určení, kdo je prvním místopředsedou vlády, je interním úkonem vlády, o kterém vláda může rozhodnout svým usnesením, nebo tak může učinit předseda vlády sám;⁸³³ nejedná se o úkon, ke kterému by byl na základě Ústavy ČR oprávněn prezident republiky. Žádná jiná osoba tedy nemůže být *stricto sensu* členem vlády, byť by se na základě interních aktů vlády nebo historické tradice jednání vlády pravidelně účastnila.⁸³⁴

Při jmenování jednotlivých členů vlády nutno zdůraznit, že prezident republiky je vázán návrhem předsedy vlády a nemůže jmenovat vlastní členy vlády bez návrhu předsedy

⁸²⁹ Obdobně Tomoszek, M.: Prezident republiky a vláda – vzájemné vztahy. In Jirásek, J.; Witkowski, Z. (eds.): Proměny dělby moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Olomouc: Acta Iuridica Olomucensia, 2015, s. 158.

⁸³⁰ Podrobně k tématu viz Štěrbová, K.: Konflikt v rámci moci výkonné na půdě ministerstva zdravotnictví v roce 2005. In Jirásek, J.; Witkowski, Z. (eds.): Proměny dělby moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Olomouc: Acta Iuridica Olomucensia, 2015, s. 229-234.

⁸³¹ Vnenk, V.: Rozbor pravomoci prezidenta ke jmenování ostatních členů vlády metodou historického výkladu. Právní rozhledy č. 1 (2015), s. 32.

⁸³² V mediálním prostoru se objevil pouze jeden případ, kdy prezident republiky kritizoval formální a nedostatečnou stránku návrhu na jmenování členů vlády, a to v případě návrhů na jmenování Sobotkovy vlády dne 29. ledna 2014, kdy prezident republiky při samotném jmenování vlády v projevu vytknul předsedovi vlády několik chyb ve jménech navržených členů vlády a označení řízením, kterých ministerstev by měli být pověřeni.

⁸³³ Např. autoritativní určení 1. místopředsedy vlády Andreje Babiše předsedou vlády Bohuslavem Sobotkou na prvním zasedání vlády dne 29. ledna 2014.

⁸³⁴ Typicky jde o vedoucího Úřadu vlády ČR; guvernéra České národní banky; předsedu Českého statistického úřadu; předsedu Národní rozpočtové rady.

vlády.⁸³⁵ Při výkonu této své pravomoci prezident republiky nemůže realizovat vlastní politické uvážení. Tato skutečnost je důsledkem neodpovědnosti prezidenta republiky a naopak výhradní odpovědnosti předsedy vlády za složení vlády, která se projevuje v povinnosti předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry⁸³⁶ a zároveň v permanentním vystavení se hrozbě vyslovení nedůvěry (článek 72 odst. 1 Ústavy ČR). V důsledku neodpovědnosti prezidenta republiky, je to opět vláda, která nese odpovědnost i za další prezidentova kontrasygnovaná rozhodnutí, která nepochybně rovněž mohou vést k vyslovení nedůvěry Poslaneckou sněmovnou.⁸³⁷ Prezident republiky není za svá rozhodnutí nebo jiné ústavní akty vystaven negativní sankci či hrozbě odvolání jiným orgánem. Vláda se odpovídá právně i politicky Poslanecké sněmovně, a co je v souladu s právním řádem, ještě nemusí být v souladu s politickým názorem Poslanecké sněmovny. „V žádném případě není smyslem ústavní úpravy [...] vytvořit z prezidenta republiky nezávislého politického hráče [...].“⁸³⁸ „Z ústavy a obecně z logiky fungování parlamentních systémů, kde je vrcholným orgánem exekutivy vláda a hlava státu je neodpovědná, vyplývá, že prezident musí respektovat návrhy předsedy vlády na jmenování jednotlivých ministrů.“⁸³⁹

V případě jmenování členů vlády se dosavadní odborné názory shodují v tom, že takto nastavený systém neumožňuje prezidentovi republiky při rozhodování o jmenování členů vlády zohledňovat vlastní politickou linii a materiální hodnoty.⁸⁴⁰ „Může však odmítnout jmenovat někoho, kdo nesplňuje podmínky pro výkon funkce člena vlády, tedy opět podmínku zletilosti, způsobilosti k právním úkonům a podmínku českého státního občanství, popřípadě další kvality, které zaručují, že nebude ohrožením povahy ČR jako demokratického právního suverénního státu.“⁸⁴¹ Jedinou přípustnou výjimkou, po stránce věcné úvahy, z této vázanosti prezidenta republiky návrhem předsedy vlády je situace, kdy by se prezident republiky svým rozhodnutím jmenovat navrženého kandidáta členem vlády dostal do rozporu s jiným ustanovením Ústavy ČR nebo jiného zákona. Jako příklad takového výjimečného postupu lze uvést „pozdržení“ jmenovacího aktu, pokud navržený kandidát vykonává činnosti, jejichž

⁸³⁵ Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 527.

⁸³⁶ Článek 68 odst. 3 Ústavy ČR.

⁸³⁷ K institutu neodpovědnosti prezidenta republiky v Ústavě ČR a srovnání s neodpovědností prezidenta republiky podle Ústavní listiny 1920 viz Gerloch, A.: Acta Universitatis Carolinae - Iuridica, 1999, s. 172-173.

⁸³⁸ Vyhnánek, L.: Článek 54. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 662.

⁸³⁹ Brunclík, M.: Role prezidenta při vládních krizích v České republice. In Novák, M.; Brunclík, M. (eds.): Hlava státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: ČR v komparativní perspektivě. Praha: Dokořán, 2008, s. 287.

⁸⁴⁰ Wintr, J.: Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno 2008, s. 33 (dále jen Wintr, J.: Prezident republiky jako reprezentant státu).

⁸⁴¹ Vyhnánek, L.: Článek 62. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 712.

povaha odporuje výkonu funkce člena vlády,⁸⁴² při snaze o materiální ochranu veřejných zájmů ČR, nebo při odmítnutí osoby, která představuje bezpečnostní riziko pro ČR.⁸⁴³ Prezident republiky nemůže být nucen jmenovat členem vlády takovou osobu, která představuje hrozbu svrchovanosti, celistvosti republiky a jejího demokratického uspořádání.⁸⁴⁴

Obdobně problematické je jmenování člena vlády bez státního občanství, neboť člen vlády bez státního občanství, který nikdy v souvislosti s udělením státního občanství jako cizinec neprošel bezpečnostním scanem ze strany zpravodajských služeb a Policie ČR, může představovat bezpečnostní riziko. Navíc v případě jmenování by se takový člen vlády stal ze zákona o utajovaných informacích prověřeným na základě zákonné fikce na stupeň přísně tajné.⁸⁴⁵ Člen vlády bez státního občanství může sjednávat resortní mezinárodní smlouvy a zavazovat tak ČR k plnění závazků vyplývajících pro ni z mezinárodního práva v souladu s Vídeňskou úmluvou o smluvním právu, aniž by sám byl občanem tohoto státu.⁸⁴⁶ Prezident republiky by proto měl v případě jmenování člena vlády bez státního občanství vystupovat jako garant svrchovanosti a bezpečnosti ČR a předejít případným problémům tím, že si vyžádá stanoviska zpravodajských služeb a Policie ČR k takto navrženému kandidátovi.⁸⁴⁷

V minulosti lze vysledovat poměrně zajímavé promíchávání funkcí některých členů vlády s určitými funkcemi ministrů, což je důsledek častého rušení ministerstev zřízených v počátečním období samostatné ČR jako přechodných úřadů do doby dokončení transformačního procesu, jakož i tendence ustanovovat místopředsedy vlády bez pověření

⁸⁴² Wintr, J.: Prezident republiky jako reprezentant státu, s. 33. S odkazem na Kysela, J.: Česká republika mezi poloprezidentským a parlamentním režimem? Časopis Politologická revue 1 (2006), s. 23.

⁸⁴³ Vnenk, V.: Rozbor pravomoci prezidenta ke jmenování ostatních členů vlády metodou historického výkladu. Právní rozhledy č. 1 (2015), s. 32.

⁸⁴⁴ Brunclík, M.: Role prezidenta při vládních krizích v České republice. In Novák, M.; Brunclík, M. (eds.): Hlava státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: ČR v komparativní perspektivě. Praha: Dokořán, 2008, s. 287, pozn.pod čarou č. 4 odkazující na Šimíček, V.: Ústavněprávní pravidla sestavování vlády po volbách a jeho praxe. In Linek, L.; Mrklas, L.; Seidlová, A.; Sokol, P. (eds.): Volby do Poslanecké sněmovny. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2002.

⁸⁴⁵ Absurdita situace by byla o to větší, že běžný cizinec musí bezpečnostním scanem projít a je to obligatorní podmínka pro udělení státního občanství, pokud splňuje i další podmínky stanovené zákonem o státním občanství, ale cizinec, který se stal členem vlády, nikoliv. K tomu viz Pl. ÚS 5/16, kde Ústavní soud uvádí, že bezpečnost státu je veřejným zájmem nadřazeným zájmu žadatele o státní občanství na informaci, na základě jakého bezpečnostního rizika mu nebylo uděleno státní občanství.

⁸⁴⁶ K definici resortní mezinárodní smlouvy viz Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 447-448.

⁸⁴⁷ Ustanovení § 8 odst. 4 zákona 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky stanoví, že: „*Vláda a prezident republiky ukládají zpravodajským službám úkoly v mezích působnosti těchto služeb. Prezident republiky ukládá zpravodajským službám úkoly s vědomím vlády.*“ Prezident republiky tak má ze zákona právo si takové informace opatřit a jejich základě se rozhodnout, zda navrženého kandidáta jmenuje členem vlády. Takový postup by měl být povinností prezidenta republiky, aby vyhnul případnému nedbalostnímu obvinění z velezrady pro porušení svrchovanosti České republiky tím, že by umožnil cizinci se seznamovat s utajovanými informacemi, aniž by měl jistotu, že člen vlády – cizinec není příslušníkem cizí zpravodajské služby.

vedením konkrétního ministerstva. Počet členů vlády, jakož i počet místopředsedů vlády odvisí od vůle předsedy vlády, kolik členů vlády navrhne ke jmenování prezidentovi republiky. Je třeba poznamenat, že konkrétní osoba není prezidentem republiky jmenována ministrem konkrétního ministerstva, ale je pověřena prezidentem republiky řízením ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu a je jmenována prezidentem republiky členem vlády. Formální oddělenost je dána skutečností, že člen vlády, který řídí konkrétní ministerstvo, plní úkoly, které jsou mu ukládány zákony, vládou či předsedou vlády, ale v zásadě na něj nelze pohlížet jako na osobu, která by nakládala s ministerstvem jako s osobním úřadem.⁸⁴⁸

Pověřování jednotlivých členů vlády řízením konkrétních ministerstev má vyjádřit základní tezi, že ministerstvo je ústředním správním úřadem a nikoliv osobní „lenní kořistí“ pověřeného člena vlády a jako takový musí plnit povinnosti, které jsou mu uloženy právními předpisy, a to bez ohledu na skutečnost, kdo je pověřen řízením daného úřadu. Navržený kandidát je tak jmenován prezidentem republiky místopředsedou vlády nebo členem vlády (ministrem) a pověřen řízením konkrétního ministerstva. V případě, kdy je člen vlády odvolán z řízení konkrétního ministerstva, ale zůstává členem vlády, nedochází k odvolání z funkce člena vlády a k novému jmenování,⁸⁴⁹ ale prezident republiky pouze odejme danému členovi vlády pověření k řízení daného ministerstva.⁸⁵⁰ Stejně tak nedochází k novému jmenování členem vlády, pokud dochází ke změně pověření člena vlády řízením jiného ministerstva namísto původního pověření (např. ministr pověřený řízením Ministerstva zemědělství dostane pověření k řízení Ministerstva průmyslu a obchodu a je mu odejmuto původní pověření, ale zůstává pořád členem vlády). V případě pouhé změny v pověření řízení ministerstva člen vlády neskládá nový slib. Formální oddělení jmenování členem vlády a pověření řízením ministerstva tak má i ústavní a praktické důsledky.

Ústava ČR nebrání ani situaci, aby byl člen vlády pověřen řízením ústředního správního úřadu, jež jsou vymezeny v kompetenčním zákoně, pokud tomu nebrání zákon o státní službě, nebo jiný zákon, nebo faktická neslučitelnost s funkcí člena vlády. Člen vlády bez portfeje by mohl být jmenován vládou předsedou některého z ústředních orgánů státní správy, ale to pouze v případě, pokud vláda požívá takové jmenovací pravomoci a nedošlo-li by k inkompatibilitě (viz inkompatibilita člena vlády a předsedy ÚOHS). Pravomoci jmenovat

⁸⁴⁸ Mlsna, P.: Článek 67. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 519.

⁸⁴⁹ Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 68. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 692.

⁸⁵⁰ V roce 2012 byla místopředsedkyní vlády a ministryní obrany Karolině Peake odejmuto pověření k řízení Ministerstva obrany, ale nadále zůstala ve funkci jako místopředsedkyně vlády.

předsedu ústředního správního úřadu nepoživá vláda u předsedy Českého statistického úřadu, předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kteří jsou na návrh vlády jmenováni prezidentem republiky, nebo v případě předsedy Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, jenž je jmenován prezidentem republiky na základě návrhu Poslanecké sněmovny a Senátu a kdy prezident republiky vybírá předsedu tohoto úřadu ze dvou navržených kandidátů podle vlastního uvážení. Prezident republiky by proto nemohl jmenovat člena vlády předsedou některého z těchto úřadů, neboť mu nepřísluší pravomoc pověřit člena vlády na návrh předsedy vlády řízením Českého statistického úřadu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nebo Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, na rozdíl od pověření řízením konkrétních ministerstev. Ministři bez portfeje nejsou prezidentem republiky pověřeni řízením konkrétního ministerstva a je plně na úvaze vlády, jakými úkoly jsou tito členové vlády pověřeni. Obvykle bývá ministr bez portfeje pověřen vládou řízením Legislativní rady vlády, evropskými záležitostmi, ochranou lidských práv atd.⁸⁵¹ Výjimkou není ani pověření místopředsedy vlády bez portfeje zvláštními úkoly (místopředseda vlády pro evropské záležitosti; místopředseda vlády pro ekonomiku; místopředseda vlády pro vědu, výzkum a lidské zdroje). Ke specifikaci úkolů jednotlivých členů vlády bez portfeje dochází samostatnými usneseními vlády.

Ve vztahu k ústředním orgánům státní správy jsou koordinační rolí pověřováni jednotliví členové vlády, skrze které předkládají ústřední správní úřady jednotlivé materiály na program schůze vlády. Koordinační role členů vlády je vymezena v usnesení vlády, které může vláda kdykoliv změnit.⁸⁵²

Předsedovi vlády přísluší koordinační role vůči Bezpečnostní informační službě; Národnímu bezpečnostnímu úřadu, Státnímu úřadu pro jadernou bezpečnost, Generální inspekci bezpečnostních sborů, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Ústavu pro studium totalitních režimů.

Ministrovi průmyslu přísluší koordinační role vůči Českému báňskému úřadu, Úřadu průmyslového vlastnictví, Energetickému regulačnímu úřadu, Správě státních hmotných

⁸⁵¹ Podrobně Molek, P.: Článek 68. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 843.

⁸⁵² Např. usnesení vlády ze dne 14. srpna 2013 č. 632, o pověření členů vlády koordinační a informační funkcí vůči některým ústředním orgánům státní správy, v jejichž čele není člen vlády, vůči Bezpečnostní informační službě a vůči Generální inspekci bezpečnostních sborů.

Z terminologie názvu usnesení vlády je vidět inspirace ústavními zákony z období československé federace, kdy se důsledně odlišovala ministerstva, v jejichž čele musel být vždy člen vlády pověřený jeho řízením; úřady, které nejsou ministerstvy, ale v jejichž čele musí být člen vlády, a ústřední správní orgány, v jejichž čele není člen vlády. V oblasti výkonu vládní agendy panuje velká setrvačnost jdoucí napříč režimy a systémy, právní jazyk formulovaných usnesení vlády nevyjímaje.

rezerv, Českému telekomunikačnímu úřadu. Ministr zemědělství koordinuje činnost Českého úřadu zeměměřického a katastrálního a ministr vnitra činnost Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Důsledně se odlišuje koordinace činnosti ústředních správních úřadů od informační povinnosti některých úřadů vůči příslušným členům vlády. Informační funkci vůči sobě navzájem mají ministr financí a předseda Českého statistického úřadu a ministr spravedlnosti a veřejný ochránce práv.

Usnesení vlády o koordinační roli členů vlády se prakticky mění s příchodem každé nové vlády, nebo v souvislosti se změnami v právním řádu, kdy dojde například ke zrušení některého správního úřadu,⁸⁵³ nebo kdy se vytvoří funkce člena vlády bez portfeje a jsou mu usnesením vlády stanoveny úkoly.⁸⁵⁴

Je plně v působnosti vlády, zda některého ze svých členů pověří koordinační funkcí i vůči jiným členům vlády. Obvykle jsou místopředsedové vlády pověřeni výkonem některým koordinačních funkcí, které ovšem úzce souvisejí s jejich činností člena vlády pověřeného řízením ministerstva (např. ministr financí Andrej Babiš byl jmenován místopředsedou vlády pro ekonomiku;⁸⁵⁵ místopředseda vlády Pavel Bělobrádek byl jmenován místopředsedou vlády pro vědu, výzkum a inovace a předsedou Rady vlády pro vědu, výzkum a inovace⁸⁵⁶).

Pro lepší objasnění je vhodné se na tomto místě zmínit o povaze a názvu funkce člena vlády bez portfeje. Prezident republiky jmenuje člena vlády bez portfeje a ve jmenovacím dekretu jej jmenuje ministrem. Další dovětek nebo doplnění na jmenovacím dekretu ministra není uveden. Člen vlády bez portfeje je tak formálně titulován jako ministr.

⁸⁵³ Např. Komise pro cenné papíry byla ústředním orgánem státní správy, který fungoval od 1. dubna 1998 do 31. března 2006. Úkolem Komise pro cenné papíry byl výkon státního dozoru nad kapitálovým trhem. Se zrušením Komise pro cenné papíry přešla působnost dozoru nad kapitálovým trhem na Českou národní banku. V době existence Komise pro cenné papíry měl koordinační roli vůči ní ministr financí.

⁸⁵⁴ Např. usnesení vlády ze dne 1. září 2004 č. 843, o pověření členů vlády koordinační a informační funkcí vůči některým ústředním orgánům státní správy, v jejichž čele není člen vlády a vůči Bezpečnostní informační službě, kde byl místopředseda vlády pro ekonomiku Martin Jahn vybaven koordinační funkcí vůči Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. V tomto usnesení vlády byla ještě reflektována existence Ministerstva informatiky, které vykonávalo koordinační funkci jak vůči Úřadu pro ochranu osobních údajů, tak vůči Českému telekomunikačnímu úřadu.

⁸⁵⁵ Usnesení vlády ze dne 29. ledna 2014 č. 76, zvláštností tohoto usnesení je formulace jmenování, kdy se vláda usnesla jmenovat místopředsedu vlády a ministra financí místopředsedou vlády pro ekonomiku. Osobně jsem toho názoru, že je nemožné jmenovat usnesením vlády někoho místopředsedou vlády pro konkrétní úkol, když tento sám o sobě je již místopředsedou vlády jmenovaným prezidentem republiky. V této souvislosti se nejedná ani tak o problém faktický, ale spíše terminologický a vhodné by bylo hovořit o koordinační roli místopředsedy vlády. Pokud by totiž opravdu bylo připuštěno, že vlády může jmenovat svým usnesením místopředsedu vlády, pak by se zcela zjevně jednalo o *ultra vires akt*, který by byl zjevně protiústavní.

⁸⁵⁶ Usnesení vlády ze dne 29. ledna 2014 č. 77, kterým byl P. Bělobrádek jmenován místopředsedou vlády pro vědu, výzkum a inovace, kdy platí totéž, co bylo uvedeno v předchozí poznámce pod čarou.

V případě ministrů bez portfeje je potom na úvaze vlády, jakým úkolem ministra bez portfeje pověří, nicméně vláda při pověření řízením nějakému orgánu nebo instituce může ministra bez portfeje pověřit pouze, pokud disponuje takovou pravomocí na základě zákona nebo interního aktu vlády. Vláda nemůže ministra bez portfeje jmenovat členem vlády s jiným názvem výkonu jeho funkce. V takové situaci došlo v roce 2014, kdy vláda jmenovala ministra bez portfeje Jiřího Dienstbiera ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu⁸⁵⁷ a jiným usnesením jej jmenovala v souladu s § 28a kompetenčního zákona předsedou Legislativní rady vlády.⁸⁵⁸ Vláda nemůže překračovat svým usnesením rozsah výkonu pravomocí, které jsou uvedeny ve jmenovacím dekretu člena vlády, protože jinak bychom připustili, že vláda může obcházet vůli prezidenta republiky, který stanovil, že člen vlády je jmenován pouze ministrem. Vláda tak může při bližším vymezení funkční náplně jednotlivých členů vlády pouze jmenovat člena vlády řízením některého orgánu a úřadu, pokud tomu nebrání například služební zákon, a pověřit člena vlády koordinací některých úkolů v rámci výkonné moci.

Obvyklým úkonem, který nově jmenovaná vláda činí, je výměna mluvčího vlády⁸⁵⁹ a výměna vedoucího Úřadu vlády ČR.⁸⁶⁰ Vedoucí Úřadu vlády ČR je vedoucím ústředního správního úřadu, který je vyňat z působnosti zákona o státní službě,⁸⁶¹ takže je na vůli vlády jako politického orgánu, zda se rozhodne k ukončení pracovního poměru vedoucí Úřadu vlády ČR fakticky kdykoli a bez omezení. Jediným limitujícím hlediskem je zákoník práce a povinnost, aby vláda postupovala v souladu s ním.⁸⁶²

9.3 Slib člena vlády

Každý člen vlády musí složit slib člena vlády,⁸⁶³ který je nezbytnou podmínkou jmenování členem vlády.⁸⁶⁴ Slib člena vlády má konstitutivní význam, neboť bez jeho složení nemůže

⁸⁵⁷ Usnesení vlády ze dne 29. ledna 2014 č. 80

⁸⁵⁸ Usnesení vlády ze dne 29. ledna 2014 č. 79

⁸⁵⁹ Např. usnesení vlády ze dne 29. ledna 2014 č. 82.

⁸⁶⁰ Např. usnesení vlády ze dne 29. ledna 2014 č. 81.

⁸⁶¹ § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁸⁶² Paradoxní na ukončení pracovního poměru vedoucího Úřadu vlády ČR v souvislosti s jeho odvoláním vládou byla do přijetí zákona o státní službě skutečnost, že odvolaný vedoucí Úřadu vlády ČR dával formálně výpověď z pracovního poměru sám sobě, protože jedině on mohl činit pracovní právní úkony jako vedoucí organizační složky státu vůči zaměstnancům Úřadu vlády ČR, jehož byl sám zaměstnancem. Po přijetí zákona o státní službě dostává výpověď vedoucí Úřadu vlády ČR od státního tajemníka Úřadu vlády ČR.

⁸⁶³ Text slibu člena vlády uvedený v čl. 69 Ústavy ČR zní: „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony a uvádět je v život. Slibuji na svou čest, že budu zastávat svůj úřad svědomitě a nezneužiji svého postavení.*“

být člen vlády jmenován do funkce prezidentem republiky. Slib člena vlády je prostředkem ochrany ústavního pořádku a právního řádu, neboť jeho porušení členem vlády může mít důsledky z hlediska jeho případného odvolání z funkce člena vlády prezidentem republiky na návrh předsedy vlády.⁸⁶⁵ Slib má konstitutivní význam pro vznik funkce člena vlády, ale svým obsahem se jedná o politický závazek člena vlády spojený s osobní ctí člena vlády, že bude při výkonu funkce člena vlády dodržovat ústavnost a zákonnost a nezneužívat svého postavení.⁸⁶⁶ Porušení politického závazku obsaženého v textu slibu člena vlády může mít dopad na politickou čest člena vlády a může vyvolávat politické důsledky k existenci jeho funkce. Teprve spácháním trestného činu ovšem může být naplněno porušení závazků obsažených v politickém textu slibu člena vlády.

Členové vlády skládají slib do rukou prezidenta republiky, čímž je vyjádřeno, že členové vlády nemohou skládat slib do rukou jiného ústavního činitele, pokud by prezidenta republiky nebylo.⁸⁶⁷ Vzhledem k tomu, že skládání slibu není uvedeno v článku 62 ani v článku 66 Ústavy ČR, je složení slibu člena vlády do rukou prezidenta republiky jeho osobní prerogativou, kterou nelze přenést na nikoho jiného.⁸⁶⁸

Slib člena vlády je podmínkou jmenování členem vlády, kdy dochází ke vzniku řady práv a povinností (nárok na plat; prověření ze zákona na stupeň přísně tajné apod.). Slib skládají všichni členové vlády, tj. všechny osoby, které byly prezidentem republiky jmenovány členy vlády bez ohledu na to, zda jsou pověřeny řízením ministerstva nebo jiného správního úřadu nebo jsou ministry bez portfeje. Za člena vlády je nutné považovat i jejího předsedu, který ve vládě zaujímá postavení *primus inter pares*. Složením slibu členové vlády potvrzují závazek řádného plnění povinností ústavního činitele.⁸⁶⁹ Nesložení slibu nebo složení slibu s výhradou není v Ústavě ČR spojeno s překážkou vzniku funkce člena vlády, nicméně nelze připustit, aby prezident republiky jmenoval členem vlády osobu, která by odmítla složit slib, že bude

⁸⁶⁴ Obdobná úprava v jiných ústavách: čl. 91 belgické ústavy; § 8 dánské ústavy; § 24 finské ústavy; čl. 30 řecké ústavy; čl. 12 irské ústavy; čl. 91 italské ústavy; čl. 8 lucemburské ústavy; čl. 62 rakouské ústavy; čl. 56 a 64 německého Základního zákona; čl. 61 španělské ústavy; čl. 130 portugalské ústavy.

⁸⁶⁵ Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 526.

⁸⁶⁶ Schröder, M.: Článek 64. Grundgesetz, 2010, s. 1648.

⁸⁶⁷ V Německu členové spolkové vlády skládají slib před Spolkovým sněmem nikoliv při jmenování spolkovým prezidentem. Viz Schröder, M.: Článek 64. Grundgesetz, 2010, s. 1633 an.

⁸⁶⁸ Mlsna, P.: Článek 69. Komentář. 1. díl. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 535. Jedná se o pravou mezeru v Ústavě ČR, což lze doložit i na historickém výkladu, kdy např. Ústava 1960 na takovou situaci pamatovala skládáním slibu předsednictvu Národního shromáždění, později předsednictvu Federálního shromáždění.

⁸⁶⁹ Hexner, E.: Úvahy k politickým přísahám a sľubom podľa československého práva. In: Pocta k 60. narozeninám Jiřího Hoetzla. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 1934; Havelka, J.: Přísaha a slib. Slovník veřejného práva československého. III. Brno: Polygrafia, 1934.

dodržovat Ústavu ČR a zákony ČR a zachovávat věrnost ČR.⁸⁷⁰ Prezident republiky je v tomto ohledu tedy garantem dodržování zásad ve vztahu k členům vlády a je jeho povinností nejmenovat členem vlády toho, kdo slib nesloží ve znění předepsaném v článku 69 odst. 2 Ústavy ČR. Naplnění této povinnosti odpovídá i průběh jmenování členem vlády, kdy prezident republiky předá jmenovací dekret teprve poté, co navržený kandidát prezidentovi republiky slíbí, že bude dodržovat text slibu člena vlády, a toto stvrdí podáním ruky prezidentovi republiky a podpisem do listiny potvrzující složení slibu. Pokud by člen vlády nedodržel tento ústavní zvyk a odmítl slib složit, prezident republiky by měl povinnost nepředat jmenovací dekret navrženému kandidátovi a tento by se ani nestal členem vlády, s čímž souvisí otázka přesného okamžiku vzniku funkce člena vlády jmenováním prezidentem republiky, který se i v praxi počítá na hodiny a minuty. Dosluhující ministr požívá svých pravomocí do okamžiku, než je jmenován nový člen vlády. Z této skutečnosti se také odvíjí právní posouzení, zda akty, které člen vlády učinil v posledních okamžicích úřadování, jsou nicotné nebo nikoliv, což lze v současné době zjistit přesným časovým záznamem při podpisu elektronickým podpisem, nebo z časového razítka nebo ze spisové služby příslušného ministerstva.

Průběh jmenovacího aktu členem vlády tak plně odpovídá ve své souslednosti ústavní povinnosti složit slib člena vlády a garantem dodržení této ústavní povinnosti je prezident republiky.⁸⁷¹ Ústavodárce *expressis verbis* nespojil s případným odmítnutím člena vlády složit slib nebo se složením slibu s výhradou žádné konstitutivní následky, na rozdíl od mandátu poslance nebo senátora, který vzniká zvolením, ale který v případě odmítnutí složení slibu nebo složení slibu s výhradou zaniká.

Pokud by člen vlády odmítl složit slib nebo jej složil s výhradou, nemohl by prezident republiky na základě systematického a logického výkladu Ústavy ČR navrženého kandidáta jmenovat členem vlády, protože existuje reálné riziko, že nesložení slibu nebo složení slibu s výhradou je vedeno vnitřním přesvědčením člena vlády, že by svému slibu nemohl dostát

⁸⁷⁰ K rozdílnému významu slibu ústavních činitelů s ohledem na vznik funkcí viz Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 69. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 696, kde autoři správně poukazují na skutečnost, že prezident, viceprezident a členové Nejvyššího kontrolního úřadu se ujímají funkce až složením slibu buď do rukou prezidenta republiky, (prezident, viceprezident), nebo předsedy Poslanecké sněmovny (členové kolegia NKÚ).

⁸⁷¹ Naopak Pavel Rychetský je toho názoru, že nelze použít výklad, kdy by nesložení slibu člena vlády mohlo být důvodem pro nejmenování členem vlády. Viz Rychetský, P.: Článek 69. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 695.

nebo že není srozuměn s obsahem slibu, který je ovšem z ústavněprávního hlediska vyjádřením základních předpokladů spojených s výkonem funkce člena vlády.⁸⁷²

Vzhledem ke skutečnosti, že funkci člena vlády může zastávat i osoba, která není státním občanem, jeví se složení slibu zejména v takovém případě jako velmi naléhavé a důležité, neboť cizinec není k ČR vázán věrností, jež by byla stvrzena státoobčanským svazkem.⁸⁷³

Tragikomickou by byla situace, kdy by člen vlády utekl před trestním stíháním do svého domovského státu a ČR by se domáhala jeho vydání na základě evropského zatýkacího rozkazu (občan členského státu EU) nebo v rámci extradičního řízení (občan státu mimo EU). Zcela absurdní by to bylo v případě ministra spravedlnosti. Problematická je v tomto ohledu i skutečnost dvojího státního občanství, neboť zakládá možnost vyhnout se trestnímu stíhání útekem do druhého domovského státu, i když v tomto případě je mezinárodní spolupráce vydávání k trestnímu stíhání mnohem pružnější, než v případě vydávání cizince z domovského státu k trestnímu stíhání do cizího státu.⁸⁷⁴

Za porušení slibu nese člen vlády ústavněprávní odpovědnost, kterou lze vynucovat pouze prostřednictvím jiných ústavních institutů, jako je např. vyslovení nedůvěry vládě jako celku. Člen vlády, který porušuje ústavní slib, bude v rámci demokraticky fungujícího politického systému postaven pod politický tlak, který by jej měl přimět k rezignaci, popř. by jej měl odvolat na návrh předsedy vlády prezident republiky. Souhlasím s názorem, že člen vlády se ujímá funkce člena vlády teprve složením slibu, což se neopírá o ústavní text, ale o smysl ústavních slibů v československém a českém ústavním pořádku a průběh slavnostního jmenování prezidentem republiky.⁸⁷⁵ Vzhledem k absenci případu, kdy by člen vlády odmítl složit slib nebo jej složil s výhradou, nelze tomuto názoru oponovat jinak, než tvrzením, že pokud ústavodárce chtěl s nesložením slibu nebo složením slibu s výhradou spojit konstitutivní následky, měl tak učinit výslovně, neboť analogie ve veřejném právu a zejména v právu ústavním je právním institutem, který by měl být používán velmi výjimečně. Nicméně absentující judikatura činí z této otázky dosud spíše akademický spor.⁸⁷⁶

⁸⁷² Mlsna, P.: Článek 69. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 536.

⁸⁷³ V minulosti byli jmenováni členové vlády, kteří neměli české státní občanství (např. Fischerova vláda a jmenování Gustáva Slamečky ministrem dopravy; nebo Martin Štěpánek ve vládě Mirka Topolánka). Viz Molek, P.: Článek 69. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 852; Mikule, V.: Článek 69. Komentář. Praha. C. H. Beck, 2007, s. 508.

⁸⁷⁴ K dvojímu státnímu občanství viz Hřebejk, J.: Dvojí státní občanství. Acta Universitatis Carolinae č. 2 (2014), s. 105-108.

⁸⁷⁵ Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: Článek 69. Komentář. Praha: Linde, 1994, s. 174.

⁸⁷⁶ Rychetský, P.: Článek 69. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 694-695.

Slib člena vlády byl obvyklou součástí všech československých ústav, kdy text slibu prošel výraznější změnou z ideologického hlediska v ústavách 1948⁸⁷⁷ a 1960,⁸⁷⁸ kdy členové vlády slibovali věrnost lidově demokratickému zřízení, popř. věci socialismu.

Vyjádření závazku věrnosti České republice je obvyklým požadavkem textu slibu ústavních nebo veřejných činitelů.⁸⁷⁹ Obsahem věrnosti České republice je závazek, že člen vlády nebude vyvíjet během výkonu funkce člena vlády žádné aktivity, kterými by podkopával existenci nebo ústavní základy ČR.⁸⁸⁰ Člen vlády tak slibuje, že bude vykonávat blaho ve prospěch ČR a bude hájit zájmy ČR, které bude klást nad své osobní zájmy. Závazek upřednostnění veřejného zájmu nad osobní zájem není *expressis verbis* v textu článku 69 vyjádřen, ale vyplývá z právního řádu, kdy povinnost hájení veřejného zájmu je u ústavních činitelů předmětem zvláštní úpravy v zákoně o střetu zájmů.⁸⁸¹

Obsahem textu slibu člena vlády je také potvrzení, že člen vlády bude při výkonu své funkce zachovávat Ústavu ČR a zákony a uvádět je v život. Tato část slibu je odlišná od textu slibu poslance nebo senátora nebo prezidenta republiky a souvisí s postavením vlády v systému dělby moci. Zachovávání Ústavy ČR a zákonů je třeba chápat *largo sensu* jako zachovávání práv a povinností, které vyplývají z právního řádu. Nelze totiž předpokládat, že by byl člen vlády povinen zachovávat Ústavu ČR a zákony, ale již by nebyl povinen respektovat práva a povinnosti, které vyplývají z podzákonných právních norem, neboť to by bylo popření role vlády jako dominantního normotvůrce podzákonných právních předpisů. Ústavní povinností člena vlády je uvádění zákonů v život, což znamená, že člen vlády musí jako nejvyšší vedoucí monokraticky řízeného orgánu státní správy činit vše proto, aby zákonná zmocnění k vydání

⁸⁷⁷ Slib člena vlády podle § 81 Ústavy 1948: „Členové vlády skládají do rukou presidenta republiky tento slib: „Slibuji na svou čest a svědomí, že budu věren republice Československé a jejímu lidově demokratickému zřízení. Své povinnosti budu plnit svědomitě a nestranně podle vůle lidu a v zájmu lidu i státu. Budu šetřit ústavních a jiných zákonů.“

⁸⁷⁸ Slib člena vlády podle čl. 69 Ústavy 1960: „Členové vlády skládají do rukou prezidenta republiky tento slib: „Slibuji na svou čest a svědomí, že budu věren Československé socialistické republice a věci socialismu. Své povinnosti budu plnit podle vůle lidu a v zájmu lidu. Budu zachovávat ústavu a ostatní zákony a pracovat k tomu, aby byly uváděny v život.“

⁸⁷⁹ Např. slib státního zaměstnance podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě v § 32 odst. 2: „Slibuji na svou čest a svědomí, že při výkonu státní služby se budu řídit právními a služebními předpisy a v souladu s nimi příkazy představených. Své povinnosti budu vykonávat řádně, nestranně, svědomitě, odborně a v zájmu České republiky, nebudu zneužívat postavení státního zaměstnance a budu se chovat a jednat tak, aby nebyla ohrožena důvěra ve státní službu.“

⁸⁸⁰ Shodně Pavel Molek, který by považoval za logické, aby člen vlády musel být českým státním občanem s ohledem na slib věrnosti České republice. Molek, P.: Článek 69. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 853.

⁸⁸¹ Viz zákon č. 159/2006, Sb., o střetu zájmů.

prováděcích právních předpisů byla naplněna, neboť skrze prováděcí právní předpisy se v zásadě stávají zákony použitelnými v praxi.⁸⁸²

Vyjma textu slibu nelze v Ústavě ČR nikde dovodit povinnost vlády, aby vydávala prováděcí právní předpisy tak, aby zákony mohly v praxi „ožít“.⁸⁸³ Uvádění zákonů v život je v zásadě příkazem ústavodárce, aby člen vlády v rámci zákonných zmocnění činil vše proto, aby nevznikaly mezery v právu v důsledku absentující právní úpravy.⁸⁸⁴ Příkaz je také odrazem dělby moci, kdy skrze zákonné zmocnění k vydání prováděcích právních předpisů přikazuje zákonodárce výkonné moci, aby tento příkaz naplnila a dostála tak svých povinností. V případě absentující právní úpravy neexistují v Ústavě ČR žádné mechanismy, jak takové nečinnosti zabránit a jak donutit výkonnou moc, aby prováděcí právní předpis vydala, vyjma interpelací nebo vyslovení nedůvěry vládě. Člen vlády se v případě dlouhodobé nečinnosti spočívající v absenci vydání prováděcího právního předpisu dopouští porušení slibu člena vlády, které ovšem nemá žádné normativně stanovené důsledky. Člen vlády by v takovém případě nesl ústavněprávní odpovědnost, která je ovšem srovnatelná pouze s odpovědností politickou.⁸⁸⁵

Slib obsahuje závazek, že člen vlády bude vykonávat svůj úřad svědomitým způsobem a nebude zneužívat svého postavení, což člen vlády slibuje na svou čest. Text slibu člena vlády se tak odlišuje od znění slibu člena Parlamentu, který slibuje, že svůj mandát bude vykonávat podle svého nejlepšího svědomí a vědomí. Člen vlády je povinen vykonávat úřad svědomitým způsobem, tj. s přihlédnutím ke znalostem a náležitému výkonu pracovní činnosti. Nelze totiž spravedlivě požadovat, aby každé rozhodnutí, které člen vlády učiní, bylo rozhodnutím

⁸⁸² Mlsna, P.: Některé problémy současné tvorby práva na úrovni moci výkonné. In Klíma, K.; Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánů Gronskeému. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 203-206 (dále jen Mlsna, P.: Některé problémy současné tvorby práva..., 2008).

⁸⁸³ Blíže k podzákoně normotvorné činnosti Zářecký, P.: Zákonná zmocnění pro vládu, ministerstva a jiné správní úřady k vydávání prováděcích právních předpisů, Správní právo č. 2 (2007); Zářecký, P. K normotvorné činnosti ministerstev a jiných správních úřadů. Správní právo 1996, s. 129-143 (dále jen Zářecký, P., 1996; Zářecký, P., 2007)

⁸⁸⁴ Mezery v právní normě mohou vznikat z nejrůznějších důvodů a příčin. Nicméně místo vzniku těchto mezer je velmi snadno lokalizovatelné. Mezery v právu vznikají v legislativním procesu. V rámci procesu tvorby práva, nelze ovšem ani vyloučit situaci, kdy by mezera vznikla již při samotné politické úvaze nad hmotně právním řešením určitého problému, ani v takovém případě ale nelze tvrdit, že by nebylo povinností legislativců na takovou mezeru politické představitelů upozornit. Mezery v právu mohou vznikat na základě několika objektivních skutečností. Pověstinou mezery v právu vznikají jako důsledek požadavku na obecnou formulaci právních předpisů. Právní předpisy by měly být formulovány pokud možno obecně a zároveň i konkrétně tak, aby se každý adresát právní normy mohl seznámit z právního předpisu s obsahem a důsledky z něj vyplývajícími. Požadavek na úplnost a obecnost právního předpisu je přinejmenším v napětí, ne-li v kontrastu, s formulováním právních předpisů jako normativních aktů regulujících různorodé oblasti lidské činnosti. Viz Mlsna, P.: Vázanost soudce právem a zákonem a mezery v právu a jejich vyplňování. Správní právo. Legislativní příloha č. IV/2011.

⁸⁸⁵ K politické a právní odpovědnosti člena vlády viz Weyr, F.: Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 54-56.

učiněným podle nejlepšího vědomí, neboť některé skutečnosti nejsou členům vlády v době přijímání rozhodnutí ani známy. Výkon funkce člena vlády je v návaznosti na skutečnost, že výkonná moc spravuje komplexním způsobem chod státu a nelze mít vždy a za všech okolností k dispozici veškeré relevantní informace, limitován tím, že člen vlády nebude při výkonu funkce, zejména v rámci rozhodovací činnosti, zneužívat svého postavení člena vlády. Závazek nezneužívání postavení člena vlády je vyjádřením monokratického postavení člena vlády v rámci řízení ústředního správního úřadu, kdy by se člen vlády mohl dopustit upřednostnění jednoho zájmu nad zájmem jiným, byť tento nemusí být zájmem obecně nejprospěšnějším.⁸⁸⁶

Zneužití postavení člena vlády je předmětem zvláštní právní úpravy jednoduchého práva a smyslem je zabránění kumulace funkcí, které jsou vzájemně neslučitelné nebo které jsou spojeny s prosazováním protichůdných zájmů (viz kapitola o střetu zájmů člena vlády). Pokud by se člen vlády dopustil zneužití své funkce, pak je možné, že by mohl být vystaven i trestněprávní sankci (např. spáchání trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele). Trestněprávní odpovědnost člena vlády je stejná jako u kterékoliv jiné osoby, pokud ovšem není člen vlády chráněn imunitou poslance nebo senátora.⁸⁸⁷ Z hlediska ústavně systematického je ovšem sporné, zda by se měl člen vlády „schovávat“ za imunitu spojenou s výkonem funkce zákonodárce, pokud je podezřelý ze spáchání trestného činu v souvislosti s činností, která souvisí pouze s výkonem jeho funkce jako člena vlády. Imunita poslance nebo senátora je ústavním institutem chránícím zákonodárce před svévolnou činností právě výkonné moci, a proto by bylo paradoxní, pokud by člen vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci využíval imunity zákonodárce k vyhýbání se trestněprávní odpovědnosti za svá rozhodnutí jako člena vlády.⁸⁸⁸

De constitutione ferenda by měla být úprava slibu člena vlády předmětem zpřesnění ústavodárcem, a to zejména pokud jde o okamžik ujmutí se funkce, zda se tak děje jmenováním nebo složením slibu a pokud jde o právní následky odmítnutí složení slibu nebo složení slibu s výhradou. V úvahu by přicházelo zejména sjednocení s ústavní úpravou skládání slibu poslanců nebo senátorů.⁸⁸⁹ Inspirací se může jevit například úprava v rakouské ústavě, kde členové vlády skládají slib před nastoupením do úřadu a mohou dokonce ke složenému slibu připojit i slib náboženský (např. dovětek K tomu mi dopomáhej Bůh), nebo

⁸⁸⁶ Mlsna, P.: Článek 69. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 537.

⁸⁸⁷ Molek, P.: Článek 69. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 851.

⁸⁸⁸ Mlsna, P.: Článek 69. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 537-538.

⁸⁸⁹ Ibid, s. 538.

úprava v Základním zákoně Spolkové republiky Německo, podle které spolkový kancléř a spolkoví ministři při převzetí úřadu vykonávají před Spolkovým sněmem přísahu, která je totožná svým zněním s textem přísahy spolkového prezidenta.⁸⁹⁰

9.4 Podmínky pro jmenování členem vlády

Ústava ČR nestanoví v normativním textu žádné podmínky, které by musel splnit člen vlády v souvislosti se svým jmenováním. Lze tedy obecně konstatovat, že jedinými podmínkami vyplývajícími z právního řádu jsou zletilost a svéprávnost.⁸⁹¹ Tyto podmínky musí být splněny beze zbytku, protože člen vlády je orgánem stojícím v čele ministerstva a zavazuje svým jednáním ČR jako právnickou osobu. Z tohoto důvodu nelze připustit, aby člen vlády jako vedoucí jednající za organizační složku státu neměl způsobilost k právnímu jednání (věk; svéprávnost), a to i s ohledem na skutečnost, že jednáním člena vlády může být způsobena škoda, za kterou odpovídá stát.⁸⁹²

Jedinou ústavní podmínkou pro jmenování členem vlády bylo do konce roku 2014 negativní lustrační osvědčení.⁸⁹³ Podmínkou negativního lustračního osvědčení je nutné se zabývat v souvislosti se zákonem č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky (dále jen „lustrační zákon“) do období 31. 12. 2014 a v období po 1. 1. 2015, kdy vstoupila v účinnost novela lustračního zákona v souvislosti se změnou zákona o státní službě.⁸⁹⁴

⁸⁹⁰ Článek 56 Základního zákona zní: „*Přisáhám, že věnuji svou sílu blahu německého lidu, budu rozmnožovat jeho prospěch, odvracet od něho škody, budu zachovávat a chránit Základní zákon a zákony Spolku, plnit svědomitě své povinnosti a vykonávat vůči každému spravedlnost. K tomu mi dopomáhej Bůh.*“ Přísahu může spolkový prezident složit i bez náboženského dovětku. Text převzat z Jirásková, V.: Dokumenty k ústavním systémům. Praha: Univerzita Karlova, Karolinum, 1996, s. 102,

⁸⁹¹ Obdobně Molek, P.: Článek 69. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 854;

⁸⁹² Viz zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

⁸⁹³ K této otázce viz Rychetský, P.: Článek 68. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 688.

⁸⁹⁴ Zákon č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě – část VI - změna zákona, kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky.

9.5 Aplikace lustračního zákona na funkci člena vlády do 31. 12. 2014

Ustanovení lustračního zákona vymezovalo osobní rozsah působnosti zákona,⁸⁹⁵ a to takovým způsobem, že upravovalo povinnost být držitelem negativního lustračního osvědčení pro výkon funkcí obsazovaných volbou, jmenováním nebo ustanovováním v orgánech státních správy.⁸⁹⁶

To, že takto stanovená osobní působnost zákona byla značně neurčitá a po celou dobu účinnosti zákona, zejména pak po zániku České a Slovenské Federativní Republiky, způsobovala určité výkladové nejasnosti, vyústilo již v roce 2002 v jeho novelizaci změnovým zákonem k zákonu o státní službě.⁸⁹⁷

Tento změnový zákon mimo jiné znovelizoval ustanovení § 1 odst. 2 lustračního zákona, a to v tom smyslu, že zúžil působnost lustračního zákona „pouze“ na služební místa představených podle služebního zákona, tedy na vedoucí státní zaměstnance, kteří jsou oprávněni vést na jednotlivých stupních řízení správního úřadu podřízené státní zaměstnance. Z této dikce jednoznačně vyplývalo, že po nabytí účinnosti zákona č. 309/2002 Sb., což se nikdy nestalo, by se lustrační zákon nevztahoval na člena vlády. Vzhledem k tomu, že zákon č. 309/2002 Sb. měl nabýt účinnosti až dnem 1. ledna 2015, bylo do té doby nadále nutné postupovat tak, jako bylo postupováno doposud, tedy v souladu s dosavadní zákonnou úpravou i ústavní praxí předkládat lustrační osvědčení prezidentu republiky před jmenováním jednotlivých členů vlády, a to včetně předsedy vlády.⁸⁹⁸ Ústava ČR ani jiné zákony výslovně nestanoví žádné podmínky pro funkci člena vlády, nicméně za podmínku pro jmenování členem vlády bylo nutné považovat i negativní lustrační osvědčení.

Na podporu tohoto názoru lze uvést, že je nutné se zabývat terminologií lustračního zákona a chápat a interpretovat jej v kontextu doby, kdy se tento zákon stal součástí právního řádu. Pojem „orgán státní správy České republiky“, který je použit v lustračním zákoně, je třeba vykládat v kontextu tehdy účinné ústavní úpravy obsažené v článku 123 ústavního zákona o československé federaci, podle kterého „*vláda republiky je nejvyšším výkonným orgánem*

⁸⁹⁵ § 1 odst. 1 písm. a) lustračního zákona

⁸⁹⁶ Ke kritice lustračního zákona ostře Šamalík, F.: Stabilita vlád a optimálnost zastupitelství. In Pavlíček a kol.: Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2000, s. 25.

⁸⁹⁷ Jednalo se o nikdy neúčinný zákon č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon byl definitivně zrušen a nahrazen zákonem č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, který je platný a účinný.

⁸⁹⁸ Molek, P.: Článek 69. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 854-855.

státní moci republiky“. Vláda tedy byla chápána jako kolektivní orgán státní moci, což bezesporu obnáší i výkon státní správy jako takové, jak potvrzuje i dobová literatura.⁸⁹⁹ Z právě uvedeného významu vycházel i zákonodárce v době přijetí velkého lustračního zákona.

V případě členů vlády, kteří jsou pověřeni řízením ministerstva, nelze přehlédnout, že fakticky stojí v čele ústředního orgánu státní správy ve smyslu kompetenčního zákona.⁹⁰⁰

V rámci toho vykonávají členové vlády řadu správních činností ministerstva, zejména pak rozhodují o rozkladech, nebo opatřeních proti nečinnosti vůči vlastnímu ministerstvu, nebo o mimořádných opravných prostředcích či v přezkumném řízení. Člen vlády přitom ve správním řízení nevystupuje jako samostatný správní orgán, nýbrž jako funkční součást daného ministerstva, což potvrzuje i soudní judikatura. Ani skutečnost, že do čela ministerstva není člen vlády jmenován, nýbrž je řízením ministerstva po svém jmenování členem vlády prezidentem republiky pověřen, nezpochybnuje zavedenou praxi, neboť právě jmenování členem vlády je nezbytnou podmínkou pro to, aby mohlo dojít k pověření řízením ministerstva.

Navíc je třeba dodat, že jako správní orgán, tedy ten, kdo v oblasti veřejné správy rozhoduje o právech a povinnostech, vystupuje v některých případech i předseda vlády, byť (zpravidla) není pověřen řízením žádného ministerstva. Jako příklady činností, při nichž předseda vlády vystupuje coby správní orgán, lze uvést:

- úkony předsedy vlády podle článku 66 Ústavy ČR (výkon některých funkcí prezidenta, které jsou svou povahou rozhodnutími správního orgánu);
- jmenování a odvolání členů Rady pro rozhlasové a televizní vysílání;⁹⁰¹
- jednání a rozhodování ve věcech služebního poměru ředitele Generální inspekce bezpečnostních sborů.⁹⁰²

Jako kolektivní správní orgán ostatně v některých případech může a v minulosti mohla rozhodovat i sama vláda. Příkladem může být udělování výjimek z některých zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném před 1. prosincem 2009 nebo rozhodování vlády ve věcech obchodu s vojenským materiálem

⁸⁹⁹ Chovanec, J.: Československá socialistická federace, Praha: Mladá fronta, 1979, s. 251.

⁹⁰⁰ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

⁹⁰¹ § 7 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů

⁹⁰² § 2 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

podle § 12a zákona o zahraničním obchodu s vojenským materiálem ve znění účinném před 1. zářím 2011.

Podle znění lustračního zákona účinného do 31. prosince 2014 se jeho osobní působnost vztahovala i na všechny členy vlády, resp. podmínky pro jmenování konkrétní osoby předsedou vlády či členem vlády.

Od 1. ledna 2015 se právní úprava povinnosti předkládat negativní lustrační osvědčení vztahuje na funkce v orgánech státní správy ČR obsazované jmenováním, volbou nebo ustanovováním,⁹⁰³ ale funkcemi v orgánech státní správy se rozumí pouze „*služební místa představených podle zákona o státní službě a pracovní místa vedoucích zaměstnanců, kteří jsou veřejnými funkcionáři podle § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů, a vedoucích zaměstnanců zařazených v Národním bezpečnostním úřadu, Národním úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost a v Nejvyšším kontrolním úřadu a funkcemi podle odstavce 1 písm. b) se rozumí v ozbrojených silách České republiky a v Generálním štábu Armády České republiky funkce s plánovanou hodností plukovník a generál a funkce vojenských přidělců.*“⁹⁰⁴

Prezident republiky měl tedy před 1. lednem 2015 zákonnou povinnost jmenovat členem vlády pouze toho, kdo mu předložil negativní lustrační osvědčení. Od 1. ledna 2015 již tato zákonná povinnost neexistuje.⁹⁰⁵ Zužující osobní působnost lustračního zákona pouze na státní úředníky je nekonceptní, protože není logické, aby např. náměstek ministra pro řízení sekce musel splňovat podmínku negativního lustračního osvědčení, ale ministr, jehož je náměstkem, nikoliv. V tomto ohledu měl zákonodárce definitivně rozhodnout buď o zrušení lustračního zákona, nebo jej ponechat v nezměněné podobě. Racionální důvod odůvodňující výše uvedenou rozdílnou úpravu se mi nepodařilo nalézt.

10 Slučitelnost členství ve vládě s mandátem zákonodárce

10.1 Historický úvod ke slučitelnosti funkce člena vlády s mandátem zákonodárce

Problematika neslučitelnosti funkcí v právním slova smyslu není záležitostí nikterak novou a již od období počátku novověku byla předmětem právního vymezení. V počátcích novověku

⁹⁰³ Změna byla provedena změnovým č. 250/2014 Sb.

⁹⁰⁴ § 1 odst. 2 lustračního zákona

⁹⁰⁵ Jediný ministr, který byl v období České republiky jmenován bez předložení negativního lustračního osvědčení, byl Andrej Babiš, kterého prezident republiky jmenoval ministrem financí dne 29. ledna 2014.

je vymezována neslučitelnost funkcí v užším a širším smyslu, zejména pokud se jednalo o nevolitelnost členů zákonodárných sborů, pokud zastávali funkce neslučitelné s funkcí poslance (ineligibilita), nebo v širším materiálním smyslu, kdy členové parlamentu nemohli vykonávat nejenom neslučitelné funkce, ale také činnosti, čemuž v dnešním pojetí odpovídá problematika střetu zájmů.⁹⁰⁶ Neslučitelnost funkcí vychází bezprostředně z dualistické koncepce organizace státní moci, kdy se vychází z dělby moci zejména na půdorysu oddělení zákonodárné moci, která zákony přijímá a stanoví pravidla, od moci výkonné, která uvádí zákony v život. Neslučitelnost funkcí zákonodárné a výkonné moci byla vyjádřením oddělenosti mocí ve státě a zejména oddělenosti parlamentu od panovníka (britská inspirace). Důsledky Montesquieho konstruktů dělby moci v počátcích moderního konstitucionalismu vedly k tomu, že členství v zákonodárném sboru bylo zapovězeno všem úředníkům sloužícím výkonné moci a soudcům.⁹⁰⁷

Francouzská revoluce v revolučních dobách přetavila tento princip do několika právních norem, které ovšem byly platné pouze po období Francouzské revoluce⁹⁰⁸ a poté na dlouhou dobu byly zapomenuty, zejména v důsledku renesance Bourbonů. Francouzská revoluční právní úprava zakazovala členství v Národním shromáždění všem úředníkům výkonné moci. Reflexe striktní inkompatibility mezi zákonodárnou a výkonnou mocí byla inspirativní pro americké ústavodárce a základním důvodem recepce inkompatibility v USA a jiných státech byla obava z prolamování svébytného postavení parlamentu jako orgánu skládajícího se ze zástupců zvolených lidem a obava před destruktivním působením výkonné moci uvnitř parlamentu, pokud by rozhodnutí zákonodárce nekonvenovalo představám výkonné moci. V podstatě docházelo k rozšíření principu typického pro konstituční monarchie, kdy panovník není členem zákonodárného sboru, i na všechny představitele výkonné moci. Neslučitelnost členství panovníka se členstvím v zákonodárném sboru ovšem nebylo reflexí tripartity moci, nýbrž odmítnutím principu absolutistických monarchií, že panovník a lid jedno jest. Jinak řečeno, lidem volený zákonodárný sbor nemůže mít ve svém středu panovníka, který není lidem volen, ale je bohem pomazaným vládcem.⁹⁰⁹ Na tento princip navazují republikánské ústavy, které prezidenta republiky jako součást výkonné moci eliminují z členství

⁹⁰⁶ Weber, W.: *Parlamentarische Unvereinbarkeiten*. Archiv des öffentlichen Rechts 1930, s. 166-167.

⁹⁰⁷ Důsledná neslučitelnost mezi třemi mocemi se objevila již v ústavě amerického státu Maine – viz Weber, W.: *Parlamentarische Unvereinbarkeiten*. Archiv des öffentlichen Rechts 1930, s. 175. Obdobnou úpravu pak převzala i ústava amerického státu Oklahoma z roku 1907 v článku 50.

⁹⁰⁸ Usnesení Národního shromáždění ze dne 7. listopadu 1789; usnesení Národního shromáždění ze dne 26. ledna 1790; zákony ze dne 8. dubna 1791, ze dne 25. května 1791; obdobně v tomto duchu pak byly převzaty do francouzské ústavy z roku 1791.

⁹⁰⁹ Schmitt, C.: *Verfassungslehre*. Berlin: Duncker & Humblot, 2010. 10. vydání, s. 288-289.

v zákonodárném sboru, neboť mu přisuzují obdobné postavení jako panovníkovi v monarchii. Prezident republiky je tak v ústavách zejména po 1. světové válce vnímán jako představitel a hlava výkonné moci. Mezi zákonodárným sborem a panovníkem existuje přirozený antagonismus;⁹¹⁰ obdobně tak existuje přirozený antagonismus i mezi prezidentem republiky a zákonodárným sborem v republice.⁹¹¹

Ke změně vnímání neslučitelnosti funkce v rámci výkonné moci a členství v zákonodárném sboru dochází se vzrůstajícím rozšiřováním parlamentní formy vlády, kdy členové vlády již nejsou vnímáni jako poradci hlavy státu, ale stojí v samostatném postavení vůči hlavě státu a jejich přímá legitimita k vládnutí se neodvíjí od hlavy státu (panovník; prezident), ale od vůle zákonodárského sboru. V parlamentní formě vlády je princip striktního oddělení mocí relativizován ve prospěch slučitelnosti funkce člena vlády a poslance. Vzhledem k tomu, že v počátcích 20. století je člen vlády (ministr) pořád vnímán jako úředník státu, dochází k postupnému vynětí členů vlády z obecné právní úpravy služebních předpisů a koncipuje se jejich ústavněprávní poměr, který vychází z titulu člena vlády a je tak odlišen od státních úředníků a zaměstnanců.⁹¹² Tradice oddělenosti funkce člena vlády a poslance naopak zůstala zachována tam, kde byly ústavy přijímány pod americkou inspirací.⁹¹³

Zlomem v problematice inkompatibility je zavedení parlamentní formy vlády po roce 1918 v evropských státech, kdy dochází k radikální změně v přístupu ke slučitelnosti funkce člena vlády a poslance.⁹¹⁴ Parlamentní forma vlády totiž pojímá zcela jiným způsobem kontrolu vlády, neboť není postavena na rigorózním dualismu obou mocí, ale užším sepětí vlády a zákonodárského sboru, kdy vláda se musí zodpovídat ze svých rozhodnutí parlamentu, který k vymožení svých povinností vládě může vyslovit nedůvěru, interpelovat členy vlády nebo

⁹¹⁰ Kelsen, H.: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin: Duncker & Humblot, 1925, s. 257.

⁹¹¹ Viz ústavy po 1. světové válce, které zakazují kompatibilitu prezidenta republiky a poslance: Říšská ústava 1919 – článek 44; finská ústava – článek 23 odst. 4; rakouská ústava 1920 – článek 61; Ústavní listina 1920 - § 63; lotyšská ústava 1920 – článek 61; turecká ústava 1924 – článek 32 odst. 3.

⁹¹² Ve Francii se tak stalo v roce 1928 v rámci schválení zákona o státním rozpočtu, který byl přijat dne 30. prosince 1928. Datum schválení státního rozpočtu na rok 1929 je důkazem trvalé a kontinuální praxe schvalování státních rozpočtů na poslední chvíli v kalendářním roce na rok následující. Tato tradice chvatu a chaosu při schvalování státních rozpočtů trvá více jak století a opakuje se znovu a znovu napříč demokratickými státy. Po vzoru britské tradice stanovila také irská ústava z roku 1922 v článku 52, že člen vlády musí být členem parlamentu.

⁹¹³ Francouzská ústava 1789; francouzská ústava 1791; nizozemská ústava 1806; norská ústava 1814; portugalská ústava 1822; španělská ústava 1812. Ve Francii byla inkompatibilita jako revoluční dědictví zrušena v ústavě z roku 1852 (článek 44). Po zrušení inkompatibility ve Francii následují obdobné změny v ústavách přijatých podle francouzského vzoru (lucemburská ústava; ústavy některých švýcarských kantonů).

⁹¹⁴ V některých federálních státech parlamentní formy vlády ovšem zůstala inkompatibilita zachována na zemské úrovni, byť na federální (spolkové) úrovni umožněna byla (viz zemské ústavy v Německu po roce 1918 – brémská ústava 1919; ústava země Oldenbourg 1919; ústava země Schaumburg - Lippe z roku 1922) K tomuto tématu podrobněji Leunig, S.: *Die Regierungssysteme der deutschen Länder im Vergleich*. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, 2007.

neschválit státní rozpočet. V tomto ohledu je tak pro efektivní parlamentní formu vlády žádoucí, aby se vláda opírala o politickou podporu parlamentu a členové vlády mohli být sami o sobě součástí této politické většiny. Cesta ke slučitelnosti obou funkcí ovšem byla ještě velmi dlouhá a ústavní vývoj nebyl přímý a na jeho cestě se objevil ještě jeden institut, který byl v praxi recipován jinými ústavami – tzv. klouzavý mandát. Doktrinárně zaznamenaným případem první úpravy klouzavého mandátu je usnesení norského parlamentu ze dne 1. července 1913, kdy podle tehdy platné ústavy nemohl být člen vlády volen do parlamentu (ineligibilita), nicméně podle tohoto usnesení byla do budoucna zrušena ineligibilita, ale nadále zůstala zachována neslučitelnost funkce člena vlády a poslance, kdy člen vlády zvolením neztrácel mandát, pouze jej po dobu výkonu funkce člena vlády nemohl vykonávat.⁹¹⁵ V tomto okamžiku se v Evropě začíná objevovat klouzavý mandát jako kompromis mezi striktní dělbou moci a slučitelností funkcí zákonodárné a výkonné moci. Jakousi náhražkou a cestou mezi Skyllou a Charybdou se klouzavý mandát stává inspirativním pro celé 20. století a tento „norský vynález“ čas od času inspiruje i některé české politiky k ústavním experimentům, o čemž pohovořím v samostatné kapitole.

Zvláštní kapitolou ve vývoji neslučitelnosti funkce poslance a funkce v rámci výkonné moci, je možnost výkonu funkce poslance státním úředníkem. Od poloviny 19. století existuje ústavní zvyklost, někdy i stanovená právními předpisy, zakazující, aby státní úředník byl členem zákonodárného sboru. V obecném státovědném pohledu lze hovořit o tradici inkompatibility, byť důvody, které k tomuto rozhodnutí vedly, jsou z dnešního pohledu více než komické. V dobách moderního novověku převládal názor, že státní úředníci nejsou představiteli výrazných odborných schopností, inteligence nebo vzdělání a jejich činnost sama o sobě jako poslanců by mohla vést k ohrožení nezávislosti parlamentu. V okamžiku, kdy se z členů vlády stali ústavní činitelé, kteří nejsou vázáni služební pragmatikou, nebyla již předmětem diskuse otázka, že inkompatibilita státních úředníků je navýsost nežádoucí. I přes argumenty podmíněné dobovou realitou 18. až 20. století se jednalo o správné rozhodnutí, neboť, má-li si uchovat státní úředník neutralitu a objektivitu ve svém rozhodování, nemůže být spojen s politickou mocí ve státě. Státní úředník musí sledovat jako primární cíl naplňování zákona a jeho realizaci skrze rozhodování v souladu se zákonem, jakékoliv politické zájmy jsou vyloučené. Paradoxně povýšenecký pohled zákonodárné moci vedl v historickém vývoji k posílení státního úřednictva v emancipaci na politické vůli a vzniku

⁹¹⁵ Weber, W.: *Parlamentarische Unvereinbarkeiten*. Archiv des öffentlichen Rechts 1930, s. 183-184, poznámka pod čarou č. 53.

státní služby a odborného výkonu státní správy jako jedné ze základních institucionálních garancí demokratického právního státu stojícího na principu zákonnosti při výkonu státní správy. Ústavodárce reflektoval tento vývoj ústavní úpravou článku 79 odst. 2 Ústavy ČR vyžadující zvláštní úpravu právního postavení státních zaměstnanců, k jejímuž naplnění došlo až v roce 2014.

10.2 Slučitelnost funkce člena vlády s mandátem zákonodárce podle Ústavy ČR

Člen vlády může být současně poslancem nebo senátorem. Ústava ČR stanoví pouze neslučitelnost funkce člena vlády s funkcí předsedy či místopředsedy komory Parlamentu, člena parlamentních výborů, vyšetřovacích komisí nebo komisí. Vedle toho je v Ústavě ČR stanoveno, že člen vlády nesmí vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce, přičemž platí, že v tomto případě stanoví podrobnosti zákon, zejména zákon o střetu zájmů.⁹¹⁶ Úprava neslučitelnosti funkcí bezprostředně souvisí s ústavním principem dělby moci. Ústavodárce vycházel z předpokladu, že členství člena vlády v orgánech Parlamentu, respektive výkon postu funkcionáře Parlamentu členem vlády, by představoval výrazný průlom do ústavně zakotveného principu dělby moci. V případě funkcí v Poslanecké sněmovně jde rovněž o ochranu řádného fungování principu odpovědnosti vlády vůči této komoře Parlamentu.⁹¹⁷

V důvodové zprávě k Ústavě ČR je uvedeno, že poslanec nebo senátor, který je členem vlády, nesmí být volen do jakéhokoli orgánu Parlamentu.⁹¹⁸ Z ustanovení tak především vyplývá nevolitelnost (resp. neustavitelnost) poslance nebo senátora, který je členem vlády, do funkcí v rámci komor Parlamentu, které jsou s výkonem funkce člena vlády neslučitelné.⁹¹⁹ Taková volba nebo ustavení by znamenaly porušení Ústavy ČR a byly by neplatné. Člen vlády má nicméně přímo z Ústavy ČR přiznáno právo účastnit se schůzí obou komor, jejich výborů a komisí. Udělí se mu slovo, kdykoliv o to požádá.⁹²⁰ Člen vlády je vedle toho povinen osobně se dostavit na schůzi Poslanecké sněmovny (nikoli Senátu) na základě jejího usnesení. To platí i o schůzi výboru, komise nebo vyšetřovací komise (Poslanecké sněmovny), kde se však

⁹¹⁶ Článek 70 Ústavy ČR

⁹¹⁷ Mlsna, P.: Článek 70. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 540-541.

⁹¹⁸ Např. Miloslav Výborný podal demisi (15.7.1998), protože kandidoval na předsedu mandátového a imunitního výboru Poslanecké sněmovny (17.7.1998). Viz Koudelka, Z.: Neslučitelnost funkcí. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2009), s. 97.

⁹¹⁹ Syllová, J.: Článek 21. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 367.

⁹²⁰ Obdobně článek 75 rakouské ústavy; článek 102 švýcarské ústavy; článek 53 Základního zákona. Ke specifickému vztahu švýcarské vlády a parlamentu v systému jednoty moci viz Vatter, A.: Das politische System der Schweiz. Baden-Baden: Nomos, 2014, s. 264 an.

člen vlády může dát zastupovat svým náměstkem nebo jiným členem vlády, není-li výslovně požadována jeho osobní účast.⁹²¹ Parlamentním výborem je třeba rozumět kterýkoli výbor z komor Parlamentu, tj. Poslanecké sněmovny i Senátu. Totéž platí i pro výklad pojmu parlamentní komise. Vyšetřovací komisi, která je zvláštním orgánem, však může zřídit pouze Poslanecká sněmovna.⁹²²

Jednací řád Senátu (na rozdíl od jednacího řádu Poslanecké sněmovny) výslovně stanoví, že výkon funkce předsedy nebo místopředsedy Senátu anebo členství ve výboru nebo v komisi Senátu končí dnem, kdy byl senátor jmenován členem vlády.⁹²³ Není proto nutné, aby senátor na takovou funkci před svým jmenováním členem vlády rezignoval.⁹²⁴ I přes absenci obdobné výslovné úpravy v jednacím řádu Poslanecké sněmovny však totéž platí i v případě poslanců, kteří se posléze stanou členy vlády. Nelze zde však aplikovat ustanovení článku 22 odst. 2 Ústavy ČR, neboť se v tomto případě nejedná o neslučitelnost s funkcí poslance nebo senátora, ale pouze o neslučitelnost s výkonem některých funkcí, které u poslanců a senátorů připadají v úvahu, takže taková neslučitelnost nevede k zániku mandátu poslance nebo senátora. Rozhodování Ústavního soudu v pochybnostech o neslučitelnosti funkcí je proto v případě neslučitelnosti funkcí podle článku 32 Ústavy ČR vyloučeno.⁹²⁵

V zemích, kde je přísná inkompatibilita člena vlády s mandátem zákonodárce, není třeba výslovně řešit otázku možného podílu člena vlády na práci zákonodárského sboru. Tak je tomu např. v Rakousku, kde člen vlády nemůže být členem Národní rady, nicméně pokud o to člen rakouské vlády požádá, pak mu musí být uděleno slovo. V zemích, kde inkompatibilita funkcí člena vlády a zákonodárce není upravena, se mohou členové vlády účastnit činnosti zákonodárského sboru s tím, že na činnosti některých orgánů se nemohou podílet.⁹²⁶ Například členové spolkové vlády v SRN nemohou být členy společného výboru složeného ze zástupců spolkového sněmu a spolkové rady.⁹²⁷

Smyslem činnosti parlamentních orgánů je zákonodárná práce a jistá míra autonomie rozhodovacích procesů. Požívá-li vláda zákonodárné pravomoci a leží-li na vládě největší míra odpovědnosti na legislativní návrhy, nejeví se jako nezbytné, aby se členové vlády

⁹²¹ Článek 38 Ústavy ČR.

⁹²² Článek 30 Ústavy ČR.

⁹²³ § 10 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

⁹²⁴ Opačně Syllová, J.: Článek 21. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 367.

⁹²⁵ Kysela, J.; Mlsna, P.: Článek 32. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 300.

⁹²⁶ Ibid., s. 300.

⁹²⁷ Článek 53a odst. 1 Základního zákona; viz Fink, U.: Komentář k článku 53a Základního zákona. In Mangoldt, H.; Klein, F.; Starck, Ch.: Grundgesetz. Kommentar. 2. svazek. Mnichov: Verlag Franz Vahlen, 2010, s. 1449-1456.

podíleli jak na přípravě legislativních návrhů zákonodárního sboru, tak na jejich posuzování v rámci parlamentního legislativního procesu.

Cílem inkompatibility členství ve vládě a v orgánech parlamentu je zajištění autonomního rozhodování zákonodárního sboru⁹²⁸. Ústavodárce se tímto ústavním opatřením snaží zabránit rozmělnění dělby moci, která je již tak rozrušena skutečností, že členové vlády mohou být členy zákonodárního sboru. Výraznější sepětí mezi výkonnou a zákonodárnou mocí by totiž mohlo vést k tomu, že se budou stírat rozdíly mezi oběma mocemi a v zásadě tak bude ústavní systém založen pouze na dualitě moci.⁹²⁹ Historická doktrína dokonce zastávala stanovisko, že rozdělení moci ve státě na moc výkonnou a zákonodárnou je v zásadě umělé, neboť obě tyto moci jsou vymezovány svým vztahem k normotvorbě. Je-li moc zákonodárná tou mocí, která zákony „dává“, pak moc výkonná je mocí, která zákony „provádí“. Obě moci se sice vymezují k tvorbě a naplňování právních pravidel, nicméně dnešní postmoderní doba ukazuje, že rozdílů mezi oběma mocemi je více. Nejdůležitějším je zejména kontrolní aspekt, kdy zákonodárny sbory ve větší míře přebírají kontrolní pravomoci nad mocí výkonnou, která má tendenci vykonávat své pravomoci bez větších regulačních a kontrolních mechanismů.⁹³⁰ Je standardní, že parlamenty v řadě evropských států požadují po vládě, aby jí předkládala k vyslovení souhlasu žádosti o nasazení armády v zahraničí nebo žádosti o vyslovení souhlasu s pobytem cizích vojsk na jejím území.⁹³¹

Zákonodárny sbor má prostřednictvím svých autonomních orgánů větší prostor pro zjištění pravého stavu věci, neboť vyšetřovací parlamentní orgány požívají obvykle stejných oprávnění jako policejní orgány, přičemž ovšem nepodléhají subordinačním pravidlům, jako je tomu u policejních či vojenských sborů. Navíc lze považovat oprávnění parlamentů zřizovat vyšetřovací výbory či komise za žádoucí, neboť zejména politické případy či skandály by neměly, pokud se nejedná o trestněprávní věc, rozhodovat či šetřit policejní

⁹²⁸ Systematicky lze vyložit, že člen vlády, který je poslancem nebo senátorem, nemůže být ani členem stálé meziparlamentní delegace (podle § 7 zákona č. 300/2017 Sb., zákon o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (stykový zákon) – může být členem stálé delegace za Sněmovnu jen poslanec a za Senát jen senátor; lze tedy usuzovat, že zákonodárce chtěl zdůraznit, že nikdo jiný nemůže být členem takové delegace a člen vlády, byť je poslancem nebo senátorem, není „jen“ poslancem nebo senátorem, jak to stanoví stykový zákon).

⁹²⁹ Mlsna, P.: Článek 32. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 331.

⁹³⁰ K parlamentní kontrole veřejné správy ve stručnosti Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 531-535.

⁹³¹ Mlsna, P.: Článek 32. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 331.

orgány, ale ryze politické orgány. Přenášení řešení politických případů na trestní orgány je praktickým případem vnášení politiky do rozhodování státní správy, což je jev nežádoucí.⁹³²

Úprava inkompatibility členství v parlamentních orgánech s funkcí ve vládě je vhodným institutem, jehož smyslem je posílení a nastavení přísnějších hranic mezi mocí zákonodárnou a výkonnou. Ústava ČR nevyklučuje možnost, aby poslanec nebo senátor současně vykonával i funkci člena vlády.

10.3 Klouzavý mandát - *úvaha de constitutione ferenda*

V ČR periodicky probíhá diskuse nad tím, zda by měla být do našeho ústavního systému zavedena možnost klouzavého mandátu, proto není od věci se podívat na úskalí, která jsou s klouzavým mandátem spojena. Institut tzv. klouzavého mandátu je v ústavním systému ČR institutem neznámým, ačkoliv v celé řadě států s parlamentní formou vlády je již institut klouzavého mandátu, resp. přerušeni či dočasný „zánik“ mandátu zákonodárce součástí jejich ústavních systémů.⁹³³ Pro parlamentní republiky není časté, aby se vyžadovala oddělenost funkce člena vlády a člena parlamentu.⁹³⁴ I tak je klouzavý mandát zaveden v řadě parlamentních republik nebo monarchií.

Klouzavý mandát je upraven např. na Slovensku, v Rakousku, Portugalsku, Bulharsku, Lotyšsku, Estonsku, ve Švédsku či v Norsku.⁹³⁵ Například Ústava Slovenské republiky v článku 77 odst. 2 stanoví: „*Ak bol poslanec vymenovaný za člena vlády Slovenskej republiky, jeho mandát poslanca počas výkonu tejto funkcie nezaniká, iba sa neuplatňuje.*“⁹³⁶

Podle článku 157 odst. 1 portugalské ústavy „*poslanci, kteří jsou jmenováni členy vlády, nesmějí svůj mandát až do ukončení těchto funkcí vykonávat*“ a budou podle článku 156 odst. 2 ústavy, resp. podle pravidel stanovených volebním zákonem dočasně zastoupeni. Podobně článek 68 odst. 2 bulharské ústavy stanoví: „*Lidový zástupce, jenž byl zvolen ministrem, pozbývá svých pravomocí po dobu, po kterou je ministrem. V takovém případě je nahrazen zákonem stanoveným způsobem.*“. Podrobnou úpravu obsahuje § 64 estonské ústavy: „*Mandát člena Státního shromáždění se při jeho jmenování členem vlády pozastavuje a opět obnovuje jeho zproštěním této funkce. ... V případě pozastavení nebo předčasného ukončení*

⁹³² Kysela, J.; Mlsna, P.: Článek 32. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 301.

⁹³³ Mlsna, P.: Článek 32. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 331.

⁹³⁴ Orosz, L.; Svák, J.; Balog, B.: Základy teorie konstitucionalizmu. Bratislava: EUROKÓDEX, 2011, s. 361.

⁹³⁵ Ke komparativní úpravě klouzavého mandátu viz Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 976-977.

⁹³⁶ Blíže Posluch, M.; Cibulka, L.: Štátne právo Slovenskej republiky. Šamorín: Heuréka, 2. vydání, 2006, s. 220.

mandátu člena Státního shromáždění nastoupí zákonem upraveným způsobem na jeho místo jeho náhradník. Náhradník má všechna práva a všechny povinnosti člena Státního shromáždění. Obnovou mandátu člena Státního shromáždění zaniká zmocnění náhradníka.“. V Rakousku upravuje klouzavý mandát čl. 56 odst. 2 a 3 spolkového ústavního zákona takto: *„Jestliže člen spolkové vlády nebo státní sekretář se vzdal svého mandátu jako člen Národní rady, vrátí mu volební úřad tento mandát poté, co opustil svůj úřad a v případech čl. 71 po zbavení pověření vedením správy, za předpokladu, že se tento člen nároku na obnovu mandátu nevzdá svým prohlášením, které učinil během osmi dnů vůči volebnímu úřadu. Touto obnovou končí mandát každého člena Národní rady, jehož držitelem byl mandant přechodně vyloučeného člena pouze tehdy, jestliže jiný člen Národní rady, který se stal později členem Národní rady s odvoláním na svůj mandát téhož volebního obvodu, neučinil vůči volebnímu úřadu prohlášení, že hodlá tento mandát vykonávat dále v zastoupení přechodně vyloučeného člena Národní rady.“*⁹³⁷ Ústavní institut klouzavého mandátu spočívá v „přerušení“ výkonu mandátu jakožto souboru práv a povinností poslance, který se stal členem vlády, a to na dobu časově vymezenou jeho členstvím ve vládě s tím, že výkon mandátu takového zákonodárce, který je členem vlády, „sklouzne“ na náhradníka z téže politické strany, aniž by mandát zákonodárce, který je členem vlády, zanikl. Výkon mandátu náhradníkem je časově omezen do doby, než případně člen vlády vládu opustí (důvod je právně irelevantní) a znovu se ujme svého mandátu.

Klouzavý mandát přispívá k většímu oddělení moci zákonodárné od moci výkonné ve smyslu principů dělby moci v pojetí otců moderního konstitucionalismu, i když v podmínkách parlamentní republiky v důsledku politické odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně podle článku 68 odst. 1 Ústavy ČR je dělba moci založena nejen na konkurenci legislativy a exekutivy, ale současně je též trvale modifikována vztahy jejich spolupráce.⁹³⁸

Obdobně jako ve výše uvedených evropských státech je proto primární motivací k zavedení klouzavého mandátu spíše problém sloučení povinností člena vlády s povinnostmi vyplývajícími z výkonu mandátu poslance nebo senátora Parlamentu. Člen vlády je především povinen uvádět zákony v život a svědomitě zastávat svůj úřad.⁹³⁹ To znamená dbát na dodržování a každodenní naplňování zákonů v rámci své působnosti, zejména podzákonou

⁹³⁷ K rakouské úpravě klouzavého mandátu Walter, R.; Mayer, H.; Kucsko-Stadlmayer, G.: Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts. Vídeň: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2007, s. 199.

⁹³⁸ Viz čl. 10b, čl. 34 odst. 3, čl. 35 odst. 1 písm. a) a b), čl. 38, čl. 41 odst. 2, čl. 43 odst. 6, čl. 44, 51, 71, 72, čl. 73 odst. 2 Ústavy ČR.

⁹³⁹ Článek 69 odst. 2 Ústavy ČR.

normotvorbou i vydávání individuálních právních aktů, a plně se věnovat výkonu funkce, především účastnit se schůzí vlády, plnit vládou uložené úkoly a řádně řídit úřad, jehož řízením byl člen vlády pověřen prezidentem republiky.⁹⁴⁰ Oproti tomu člen komory Parlamentu je povinen podle článku 26 Ústavy ČR osobně vykonávat svůj mandát, tj. především účastnit se schůzí příslušné komory a jejích orgánů. Souběžný výkon těchto funkcí tak omezuje jak možnost řádného výkonu poslaneckého mandátu (zejména pokud jde o nezbytnou účast na rozhodování Poslanecké sněmovny nebo Senátu), tak řádný výkon funkce člena vlády.⁹⁴¹

V politických realitách ČR pak ve prospěch zavedení tzv. klouzavého mandátu přistupuje jako významný argument rovněž skutečnost častého vytváření vlád, které se opírají v Poslanecké sněmovně jen o těsnou většinu nebo jsou dokonce vládami, za nimiž nestojí ani většina 101 poslanců (menšinou vládou byla vláda Václava Klause z r. 1996, Miloše Zemana z r. 1998, obě vlády Mirka Topolánka z let 2006 a 2007, obě vlády Andreje Babiše z let 2017 a 2018).⁹⁴² Dočasné „opuštění“ mandátu zejména poslancem, který je jmenován do funkce člena vlády, tak může přispět i k větší stabilitě vládní většiny, resp. vlády samotné, která se nebude muset obávat svého neúspěchu či dokonce náhlého pádu v důsledku většiny, nahodile vzniklé v Poslanecké sněmovně kvůli momentální absenci poslance-člena vlády vykonávajícího své povinnosti spjaté s funkcí člena vlády.⁹⁴³

Zavedení klouzavého mandátu poslance nebo senátora by se nedotklo podstatných náležitostí demokratického právního státu. Bylo by plně v souladu s článkem 5 Ústavy ČR, podle něhož je politický systém založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran, neboť institut tzv. klouzavého mandátu by mohl být konstruován tak, že za poslance, který je členem vlády, nastupuje vždy náhradník z kandidátní listiny téže politické strany, kterou v Poslanecké sněmovně reprezentuje poslanec-člen vlády, přičemž tento princip nastupování náhradníka z téže politické strany v pořadí podle výsledků voleb plně respektuje i vůli voličů o tom, kdo má být jejich zástupcem v Poslanecké sněmovně.⁹⁴⁴ Nezbytné je ovšem se zamyslet nad vznikem mandátu takového náhradníka nastoupením podle § 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, aby náhradník zastupující člena vlády nebyl přeskočen

⁹⁴⁰ Mlsna, P.: Článek 32. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 332.

⁹⁴¹ Ibid, s. 332-333.

⁹⁴² Na vládu je tak vyvinut přirozený tlak, aby členové vlády, kteří jsou poslanci, byli neustále přítomni na hlasováních v Poslanecké sněmovně. V případě vyhocené politické situace mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou nemusí ani fungovat gentlemanské párování chybějících poslanců.

⁹⁴³ Mlsna, P.: Článek 32. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 333.

⁹⁴⁴ Ibid, s. 333.

v pořadí nastupování náhradníků z téže kandidátní listiny na uvolněná místa poslanců z téže politické strany. V tomto ohledu by bylo logické, aby náhradník zastupující člena vlády se stal v případě uvolnění mandátu poslance z téže politické strany řádným poslancem a na místo náhradníka poslance zastupujícího člena vlády nastoupil další náhradník v pořadí dané kandidátní listiny.

Zavedení institutu klouzavého mandátu poslance by nebylo v rozporu ani s žádným jiným ustanovením Ústavy ČR, jeho zavedení by nebylo v rozporu ani s článkem 16 odst. 1 Ústavy ČR, podle něhož má Poslanecká sněmovna 200 poslanců, neboť náhradník poslance-člena vlády „pouze“ na dobu určitou, která je vymezena dobou výkonu funkce člena vlády poslancem, vykonává místo něj veškerá práva a povinnosti poslance, ke zvýšení počtů členů komory tedy *de iure* ani *de facto* nedochází.⁹⁴⁵

Podle Ústavy ČR platí, že poslanec nebo senátor, který je členem vlády, nemůže být pouze předsedou či místopředsedou Poslanecké sněmovny nebo Senátu ani členem parlamentních výborů, vyšetřovací komise nebo komisí,⁹⁴⁶ mandát poslance však vykonávat může. Klouzavý mandát znamená, že mandát poslance, který je členem vlády, nebude tento poslanec vůbec vykonávat po dobu, po níž bude vykonávat funkci člena vlády. Mandát by však tomuto poslanci v důsledku jmenování členem vlády nezanikl, protože by nebyly splněny důvody zániku mandátu stanovené v článku 25 Ústavy ČR a v daném případě by se nejednalo ani o neslučitelnost podle čl. 22 odst. 1 Ústavy ČR; ode dne jmenování členem vlády by mandát *ex constitutione* vykonával jeho náhradník určený v pořadí podle výsledků voleb, který by se jinak stal poslancem, pokud by mandát poslance-člena vlády zanikl. Stejný model by mohl platit pro obrácenou situaci, tzn. pro případ, kdy by byl člen vlády zvolen poslancem, jakož i pro případ, kdy by člen vlády měl nastoupit v pořadí podle výsledků voleb jako náhradník za poslance, jehož mandát zanikl. Z logiky věci by se tak muselo vyloučení současného výkonu těchto funkcí vztahovat i na situace, kdy by měl člen vlády nastoupit na místo náhradníka za jiného poslance – člena vlády.⁹⁴⁷

Pokud jde o případné zavedení klouzavého mandátu u senátorů, tak je třeba konstatovat, že jeho zavedení by bez dalšího nešlo vztáhnout na senátory z toho důvodu, že v jejich případě nejsou vzhledem k volebnímu systému v ČR, na rozdíl od poslanců, k dispozici náhradníci (řešením by nemohlo být ani případné konání jakýchsi quasi doplňovacích voleb, neboť při stávajícím volebním systému nelze zvolit náhradníka za senátora-člena vlády, jelikož

⁹⁴⁵ Ibid, s. 333.

⁹⁴⁶ Článek 32 Ústavy ČR

⁹⁴⁷ Mlsna, P.: Článek 32. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 334-334.

výsledkem voleb by byl vznik nového mandátu senátora). V rámci Ústavy ČR by nicméně bylo možné představit si instituci např. jakéhosi „dočasného“ senátora voleného pro tyto případy, jak však už bylo řečeno, absence institutu klouzavého mandátu je pocíťována především v rámci vztahů mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou.⁹⁴⁸

„Přerušeni“, resp. sklouznutí výkonu mandátu poslance na náhradníka by nastalo bez dalšího *ex constitutione* okamžikem jmenování poslance členem vlády podle článku 62 písm. a) Ústavy ČR. K témuž okamžiku by nastal v případě poslance substituční výkon jeho mandátu náhradníkem. Skutečnost, že svůj poslanecký mandát nebude taková osoba dočasně zastávat, tedy nezávisí na její vůli. Souhlasí-li se svým jmenováním členem vlády, je srozuměn s tím, že po dobu členství ve vládě nemůže současně vykonávat mandát poslance. Tímto jmenováním by ale nepřestal být takový veřejný funkcionář *de iure* poslancem, jeho mandát by nezanikl, jako je tomu v případech uvedených v článku 25 Ústavy ČR, došlo by pouze ke změnám v rozsahu práv a povinností takového poslance. Takový poslanec-člen vlády by přestal mít veškerá práva a povinnosti související s výkonem mandátu s výjimkou jediného oprávnění: disponovat samotným mandátem, tj. podle vlastní úvahy se jej případně vzdát podle článku 24 Ústavy ČR. Vzdal-li by se takový poslanec-člen vlády svého mandátu, stal by se jeho náhradník „plnohodnotným“ poslancem. Na poslance-člena vlády by se z povahy věci vztahovaly i některé další důvody zániku mandátu, a sice důvody podle článku 25 písm. b), d) a e) Ústavy ČR. Pokud by nastal na straně poslance-člena vlády důvod podle článku 25 písm. d) Ústavy ČR, mělo by to pro náhradníka stejné důsledky, jako kdyby se poslanec-člen vlády mandátu vzdal, tzn. náhradník by se stal „plnohodnotným“ poslancem (v případě uplynutí volebního období či rozpuštění Poslanecké sněmovny by to pochopitelně nepřicházelo v úvahu).⁹⁴⁹

Poslanec, který by byl současně členem vlády, by po dobu jeho členství ve vládě nepožíval poslaneckou imunitu ani indemnitu podle článku 27 Ústavy ČR, neboť účelem imunity je právě ochrana svobodného výkonu mandátu a nerušeného rozhodování zákonodárního sboru. Neměl by ani žádná další práva ani povinnosti poslance vyplývající z Ústavy ČR a zákonů,⁹⁵⁰ pokud by nešlo současně o práva a povinnosti příslušející i členům vlády.⁹⁵¹

⁹⁴⁸ Ibid, s. 334.

⁹⁴⁹ Ibid, s. 334.

⁹⁵⁰ Čl. 28, čl. 41 odst. 2 nebo čl. 58 odst. 1 Ústavy ČR.

⁹⁵¹ Např. § 58 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnosti způsobilosti, § 5 písm. a) body 9 a 10 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění nebo § 7 a násl. zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

Náhradník za poslance, který by byl jmenován členem vlády, by nabyl práv a povinností poslance rovněž bez dalšího přímo na základě Ústavy ČR nezávisle na jeho vůli. Obdobně *ex lege* již podle platného právního stavu nabývají poslanecký mandát náhradníci podle § 54 volebního zákona. Náhradník by musel složit slib podle článku 23 Ústavy ČR na první schůzi Poslanecké sněmovny, které by se zúčastnil. Výkon mandátu náhradníkem by pak zanikl v případě, že by původní poslanec své členství ve vládě ukončil. K tomu by mohlo dojít tím, že by podal demisi,⁹⁵² nebo by byl z vlády odvolán.⁹⁵³ K ukončení členství poslance ve vládě by došlo i podáním demise celé vlády,⁹⁵⁴ nebo jejím odvoláním.⁹⁵⁵ V takových případech by se výkon mandátu původního poslance - člena vlády *ex constitutione* obnovil, a to okamžikem přijetí jeho demise prezidentem, okamžikem jeho odvolání prezidentem, nebo okamžikem jmenování nové vlády. K témuž okamžiku by došlo k zániku náhradního výkonu mandátu poslance náhradníkem a tento náhradník by se opět „vrátil“ na původní místo na kandidátce, z něž nastoupil za příslušného poslance – člena vlády. Pokud by však mezitím zanikl mandát jinému poslanci z volebního kraje, v němž byl náhradník, vykonávající mandát za člena vlády, zvolen, nabyl by uvolněný mandát tento náhradník a na jeho místo (tj. na místo náhradníka vykonávajícího poslanecký mandát poslance-člena vlády) by nastoupil další náhradník z téže kandidátní listiny.

Vzhledem k tomu, že náhradník by měl na základě Ústavy ČR všechna práva a povinnosti poslance (a vzhledem k tomu, že nikoho nelze nutit, aby zastával nějakou funkci, pokud tak zákon nestanoví – obecně článek 2 odst. 4 Ústavy ČR), mohl by se i náhradník svého postavení náhradníka vzdát, podobně jako se může svého mandátu vzdát poslanec (článek 24 Ústavy ČR). Takový úkon náhradníka by měl za následek ztrátu postavení náhradníka, tedy zánik práv a povinností poslance, které do tohoto okamžiku vykonával, přičemž na jeho místo by *ex lege* nastoupil další náhradník podle příslušné kandidátní listiny v pořadí určeném výsledkem voleb. Na základě Ústavy by se na náhradníka vztahovaly i další důvody zániku mandátu podle článku 25 Ústavy, v jeho případě tedy důvody zániku postavení náhradníka, a to především podle článku 25 písm. a), d) a f) Ústavy ČR. Pokud jde o důvody podle článku 25 písm. b) a e) Ústavy ČR, tak v případě uplynutí volebního období nebo rozpuštění

⁹⁵² Článek 73 odst. 1 Ústavy ČR.

⁹⁵³ Článek 74 Ústavy ČR.

⁹⁵⁴ Článek 62 písm. a), článek 73 odst. 2 Ústavy ČR.

⁹⁵⁵ Článek 75 Ústavy ČR.

Poslanecké sněmovny by zanikl mandát poslancům samotným (všem) a institut náhradníka by v takových případech ztratil význam.⁹⁵⁶

Stejně jako vzdání se funkce náhradníka podle článku 24 Ústavy ČR by nešlo vylučovat do budoucna ani zánik této funkce v případě důvodů podle článku 25 písm. a), d) a f) Ústavy ČR, pokud by se taková osoba stala (za podmínek vyplývajících z § 54 volebního zákona) poslancem, neboť ani v těchto případech by nešlo o zánik mandátu, ale „pouze“ o zánik funkce náhradníka. Důvody zániku mandátu podle článku 25 písm. a) a d) Ústavy ČR by byly spíše jen teoretické, resp. poměrně málo pravděpodobné (není znám žádný případ po roce 1993 zániku mandátu v důsledku odepření slibu nebo složení slibu s výhradou, ani zánik mandátu v důsledku ztráty volitelnosti). V úvahu to ale zřejmě připadá v případě neslučitelnosti funkcí, tzn., že není vyloučeno, aby funkce náhradníka zanikla na základě článku 25 písm. f) Ústavy ČR ve spojení s článkem 22 Ústavy ČR, tato osoba by se však mohla stát v budoucnu „plnohodnotným“ poslancem na základě § 54 volebního zákona.⁹⁵⁷

Vyloučení souběžného výkonu funkce poslance a člena vlády by se vztahovalo i na opačný případ, tzn. na případ, kdy by nebyl člen vlády zvolen poslancem, jakož i na případ, kdy by měl jako náhradník podle výsledků voleb sám nastoupit do funkce poslance. První případ, tzn. zvolení člena vlády poslancem, by se typicky vázal ke konání voleb do Poslanecké sněmovny, přičemž by mohlo jít jak o situaci, kdy by byl dosavadní člen vlády do té doby „zastupován“ náhradníkem, tak o situaci, kdy by dosavadní člen vlády nebyl poslancem. V případě, kdy by byl poslancem (znovu) zvolen člen vlády dosud „zastupovaný“ náhradníkem, nemohl by jej od tohoto okamžiku dosavadní náhradník již zastupovat, protože by se muselo vycházet z výsledků posledních voleb. Došlo by tedy k situaci, kdy by dosavadnímu členu vlády vznikl zvolením mandát poslance, současně by však u něj vznikla překážka souběžného výkonu funkce poslance a člena vlády, což by mělo za následek, že by za něj začal od tohoto okamžiku *ex constitutione* vykonávat funkci poslance náhradník určený podle pořadí na příslušné kandidátní listině podle výsledků voleb. Ke stejnému následku by vedla i situace, při které by měl člen vlády sám nastoupit jako náhradník na místo poslance, jehož mandát zanikl – vzhledem k překážce pro souběžný výkon těchto funkcí by musel i v tomto případě za příslušného člena vlády tímto okamžikem *ex constitutione* začít mandát poslance vykonávat

⁹⁵⁶ Mlsna, P.: Článek 32. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 335.

⁹⁵⁷ Ibid, s. 335.

náhradník. Vzhledem k účelu institutu klouzavého mandátu by nebylo ani možné, aby funkci náhradníka za poslance, který je členem vlády, vykonával jiný člen vlády.⁹⁵⁸

Zavedení institutu klouzavého mandátu by bylo ovšem s ohledem na judikaturu Ústavního soudu možné až pro následující volební období Poslanecké sněmovny, neboť není možné, aby taková ústavní úprava byla retroaktivní, a to v duchu nálezu Ústavního soudu publikovaného pod č. 318/2009 Sb., podle něhož nesmí být „*se zpětnými účinky ... změněny předpoklady, na základě znalosti kterých bylo voliči rozhodováno ve volbách*“, resp. nesmí být dotčeno právo občanů „*volit se znalostí podmínek utváření z voleb vzešlých demokratických orgánů veřejné moci*“.⁹⁵⁹

11 Inkompatibilita funkce člena vlády a střet zájmů

11.1 Historický vývoj od hospodářské inkompatibility ke střetu zájmů

Problematika střetu zájmů se dlouhodobě vyvíjela obdobně jako inkompatibilita funkcí členů vlády s jinými ústavními funkcemi nebo činnostmi. Ponejvíce je v 19. století zdůrazňována tzv. hospodářská inkompatibilita výkonu funkce člena vlády, dnešními slovy řečeno střet zájmů členů vlády. V podstatě nejde o nic jiného, než o vyřešení otázky, nakolik je výkon politické funkce v podobě členství ve vládě slučitelný s obchodem. Politika a obchod stojí v historickém exkurzu jako protiklady, neboť skrze výkon funkce člena vlády je možné realizovat hospodářské a obchodní vazby, které nejsou v souladu s realizací rozhodnutí výkonné moci ve veřejném zájmu. Naopak u člena vlády, který je v obchodním střetu zájmů, se nejvíce jedná o posilování soukromého zájmu na úkor zájmu veřejného. Řešení střetu zájmů v případě obchodních aktivit členů vlády je historický problém, kdy v 18. století je střet zájmů (hospodářská inkompatibilita) řešen radikálně, kdy člen vlády musel ukončit všechny smluvní vztahy se státem, včetně všech smluv, na jejichž základě čerpal subvence nebo jiná plnění.⁹⁶⁰

Kolébkou právní úpravy střetu zájmů v hospodářské oblasti byla Velká Británie, kde již v roce 1782 platil zákon, podle kterého byly osoby, které přímo nebo nepřímo měly obchodní vztahy se státem, vyloučeny z volitelnosti do zákonodárného sboru (ineligibilita),⁹⁶¹ v případě

⁹⁵⁸ Ibid, s. 336.

⁹⁵⁹ Nález Pl. ÚS 27/09 ve věci ústavní stížnosti poslance Melčáka.

⁹⁶⁰ Weber, W.: Parlamentarische Unvereinbarkeiten. Archiv des öffentlichen Rechts 1930, s. 240.

⁹⁶¹ Obdobný zákon byl po britském vzoru platný od roku 1801 také v Irsku.

obchodního střetu zájmů v průběhu mandátu zákonodárce, poslanec tento mandát pozbyl. Postupem času došlo k rozšiřování právní úpravy střetu zájmů u ústavních činitelů také na kontinentální Evropu, kdy Francie přijala obdobnou úpravu v roce 1849 a postupem času ji kazuisticky rozšiřovala na další aktivity, zejména v poslední třetině 19. století. Právě kazuistická francouzská právní úprava byla inspirací pro některé ústavy po roce 1918, ve kterých se objevuje zákaz členů zákonodárského sboru, aby vykonávaly funkce v dozorčích nebo správních radách obchodních korporací.⁹⁶² Téměř všechny evropské ústavy po roce 1918 obsahují obdobná ustanovení.⁹⁶³

Francouzská úprava z roku 1849 byla inspirací svoji úpravou i pro vymezení inkompatibility v dané době hospodářské povahy (dnešními slovy střet zájmů) v případech, kdy se poslancem stal státní zaměstnanec.⁹⁶⁴ Dobová literatura vycházela z přesvědčení, že poslanec nebo člen vlády může z výkonu své funkce zneužívat informace ve prospěch vlastní hospodářské činnosti, poté co mu zanikl mandát zákonodárce nebo funkce člena vlády. Zrcadlově měly obdobné právní úpravy chránit zákonodárský sbor před vlivem hospodářsky aktivních členů vlády nebo státních zaměstnanců na jeho činnost vyloučením případného prosazování vlastních hospodářských zájmů formou zákonů, neboť existovala obava, že zákonodárský sbor by se stal v podstatě ochraňovatelem hospodářských zájmů některých představitelů výkonné moci. Zákonodárský sbor by tak nemohl dostát svého poslání být zastupitelským sborem všeho lidu, což by vedlo ke zpochybnění parlamentu jako suveréna legitimovaného všemi voliči k výkonu státní moci a poskytování legitimacy dalším ústavním orgánům (vyslovení důvěry vládě/vyslovení nedůvěry vládě).

⁹⁶² Francouzská inspirace je zřejmá v § 74 Ústavní listiny 1920.

⁹⁶³ Viz jugoslávská ústava z roku 1921 - článek 72 odst. 2, kde bylo výslovně zakázáno, aby poslanec mohl být zároveň být státním zaměstnancem nebo vykonavatelem jakýchkoliv činností pro stát; lotyšská ústava z roku 1922 rozšiřovala inkompatibilitu také na držitele státních koncesí.

⁹⁶⁴ Viz § 20 Ústavní listiny 1920, který stanovil: „(1) *Vykonal-li zaměstnanec ve státních službách, byv zvolen do Národního shromáždění, slib jako člen jeho, dává se, pokud je členem Národního shromáždění, na dovolenou, má po tu dobu nárok na své stálé příjmy služební mimo přídavek místní nebo činovní, jakož i nárok na postup časový. Vysokoškolsktí profesori mají nárok na dovolenou. Použijí-li tohoto práva, platí o nich totéž, co o ostatních státních zaměstnancích.*

(2) *Jiní veřejní zaměstnanci mají, pokud jsou členy Národního shromáždění, nárok na dovolenou.*

(3) *Členové Národního shromáždění mohou být ustanoveni placenými státními zaměstnanci teprv rok po tom, kdy přestali být členy Národního shromáždění.*

(4) *Ustanovení to nevztahuje se vůbec na ministry. Časové omezení jednoho roku v předešlém odstavci uvedené nevztahuje se na poslance (senátory), kteří byli státními zaměstnanci, nežli byli zvoleni do Národního shromáždění, pokud zůstanou v témže oboru služby.*

(5) *Členy Národního shromáždění nemohou být župané a okresní náčelníci.*

(6) *Členové ústavního soudu, příslušící soudu volebního a ti, kdo jsou členy župních zastupitelstev, nemohou být zároveň členy Národního shromáždění.“*

Popravdě řečeno nevedly tyto právní úpravy ke snížení korupčního rizika jak u výkonné moci, tak i zákonodárné moci a byly obcházeny nejrůznějšími triky a kamuflovanými obchody skrze rodinné příslušníky nebo obchodní partnery. Teprve po 2. světové válce dochází ke zpřesňování úpravy střetu zájmů nejenom u poslanců, ale zejména u členů vlády a diametrálně se mění přístup ke střetu zájmů, kdy se právní úpravy začínají mnohem více soustředit na členy vlády a oslabení jejich možného vlivu v rozhodování o hospodářských otázkách, kde je člen vlády ve střetu zájmů, na rozdíl od poslanců. Reflexi vývoje po 2. světové válce lze nalézt také v ČR, kde platí na členy vlády přísná pravidla střetu zájmů, na rozdíl od poslanců nebo senátorů, kteří mohou podnikat, být členy řídicích orgánů obchodních korporací a pouze v případě činností majících vliv na svobodnou soutěž politických stran (článek 5 Ústavy ČR) jsou jim některé činnosti zakázány (např. vlastnictví médií). Jde o logický ústavní posun, kdy člen vlády je nejvíce jako vedoucí organizační složky státu nejméně kontrolovaný při výkonu své činnosti a může rozhodovat samostatně bez součinnosti jiného orgánu nebo osoby, pokud takovou podmínku nestanoví výslovně právní řád. Korupční riziko u představitelů výkonné moci je tak mnohem vyšší než u členů zákonodárského sboru, který musí všechna rozhodnutí přijímat kolektivně a existuje v něm přirozená kontrola vládních a opozičních stran.

11.2 Obecné vymezení inkompatibility a střetu zájmů v ČR

Ústavodárce přenechal vymezení neslučitelnosti funkcí a střetu zájmů zákonu,⁹⁶⁵ ale lze konstatovat, že takovým zákonem může být nejenom český zákon, ale i právní předpis EU, pokud by zakazoval vykonávat některé funkce členům vlád členských států EU. Článek 70 Ústavy ČR se vztahuje na všechny členy vlády, včetně předsedy vlády, místopředsedů vlády a členů vlády, kteří nejsou pověřeni řízením žádného ministerstva (tzv. ministři bez portfeje). Ústavní zákaz neslučitelnosti funkcí se nevztahuje na státní tajemníky nebo jiné státní zaměstnance. Jejich neslučitelnost funkcí je předmětem zvláštní právní úpravy ve služebním zákoně.⁹⁶⁶

Ústavní úprava neslučitelnosti výkonu funkce člena vlády s jinými činnostmi a funkcemi je v Ústavě ČR vedle obecné úpravy podle článku 70 obsažena rovněž v článku 32 Ústavy ČR,

⁹⁶⁵ Obecně k otázce střetu zájmů viz Vaniček, J.: Střet zájmů a postojů. Právní rádce 2000, č. 10; k zákonu o střetu zájmů viz Vedral J.: Zákon o střetu zájmů. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006.

⁹⁶⁶ V § 33 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě jsou vymezeny funkce a činnosti, které jsou neslučitelné s výkonem služebního poměru státního zaměstnance a jejichž vykonatelé nemohou být přijati do státní služby. Funkce člena vlády je neslučitelná se služebním poměrem státního zaměstnance.

kde je stanoveno, že poslanec nebo senátor, který je současně členem vlády, nemůže být předsedou či místopředsedou Poslanecké sněmovny nebo Senátu ani členem parlamentních výborů, vyšetřovací komise nebo komisí. Z ustanovení článku 32 Ústavy ČR *a contrario* vyplývá, že člen vlády může být současně poslancem nebo senátorem. Ústava ČR v článku 82 odst. 3 dále stanoví, že funkce soudce (obecného i Ústavního soudu) není slučitelná s jakoukoli funkcí ve veřejné správě.⁹⁶⁷ Je však poněkud sporné, zda lze pod pojem funkce ve veřejné správě zahrnout také funkci člena vlády, a zda tedy zrcadlově platí, že funkce člena vlády není slučitelná s výkonem funkce soudce. Převažuje názor, že funkci člena vlády nelze považovat za funkci ve veřejné správě,⁹⁶⁸ na druhou stranu ovšem platí, že neslučitelnost obou funkcí bude dána již z obecné inkompatibilní klauzule podle článku 70 Ústavy ČR, jakož i z koncepce nezávislé soudní moci a principu dělby moci jako takového.⁹⁶⁹ Ústava ČR výslovně neřeší ani otázku neslučitelnosti funkce člena vlády s výkonem funkce prezidenta republiky. Z koncepce Ústavy ČR a ústavních vazeb mezi orgány výkonné moci nicméně plyne, že prezident republiky členem vlády být nemůže. V systému duality orgánů výkonné moci (prezident a vláda) nemohou oba orgány splývat v jeden, protože by některé pravomoci byly nevykonatelné a zcela by se vytratila odpovědnost za akty prezidenta republiky skrze kontrasignaci.⁹⁷⁰

Ústava ČR zakazuje členům vlády vykonávat jakoukoli činnost, která je neslučitelná s povahou výkonu funkce člena vlády. Takto obecně formulovaná inkompatibilita představuje bezprostředně aplikovatelné pravidlo, třebaže Ústava ČR předpokládá, že podrobnosti má stanovit zákon.⁹⁷¹ Neznamená to však prolomení ústavního principu rovného přístupu k veřejným funkcím. Samotný přístup občana k funkci člena vlády není Ústavou ČR omezen, pouze jsou stanoveny určité podmínky, které osoba, chce-li se stát nebo zůstat členem vlády, musí splňovat.

Povaha funkce člena vlády má zpravidla dvojí rovinu. Primárně platí, že člen vlády se vždy spolupodílí na rozhodovací činnosti vlády jakožto vrcholného orgánu výkonné moci.⁹⁷²

⁹⁶⁷ Veřejná správa v sobě zahrnuje jak samosprávu, tak i státní správu a výkonná moc samo o sobě je podmnožina veřejné správy, je-li tudíž výkonná moc užší množinou veřejné správy, platí podle mého názoru neslučitelnost funkce soudce a člena vlády již ze samotného vymezení vlády jako vrcholného orgánu moci výkonné.

⁹⁶⁸ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007 s. 516, 649

⁹⁶⁹ Kopa, M.: Neslučitelnost výkonu funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi. Praha: Linde, 2012, s. 76-79.

⁹⁷⁰ Na tomto místě by bylo možné modelovat absurdní situace, kdy prezident republiky podává vlastní demisi jako člen vlády a zároveň ji přijímá a sám sebe odvolává. Prezident republiky neodpovědný z výkonu funkce je interpelován v Poslanecké sněmovně jako člen vlády apod.

⁹⁷¹ Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: Článek 70. Komentář. Praha: Linde, 1994, s. 175.

⁹⁷² Článek 67 odst. 1 Ústavy ČR.

Ústavou ČR je mu proto zakázáno vykonávat jakoukoli činnost, která by se s povahou jeho členství ve vládě vylučovala. Neslučitelnost by přitom neměla být vykládána restriktivně, například s poukazem na argument, že vláda rozhoduje výlučně ve sboru a k přijetí jejího usnesení je vždy třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů vlády, takže případný střet zájmů u jednoho ze členů vlády ještě nevyvolává dostatečně relevantní zásah do činnosti vlády jako kolektivního orgánu. Takový výklad by nemohl obstát, protože Ústava ČR zcela jasně stanoví požadavek neslučitelnosti pro každého jednotlivého člena vlády, bez ohledu na to, zda taková neslučitelnost v jednotlivé věci zasáhne či nezasáhne do činnosti vlády. Postačuje, že člen vlády se na rozhodování vlády spolupodílí. Druhou rovinu, v jejímž kontextu je třeba neslučitelnost funkcí a činností člena vlády vykládat, představuje skutečnost, že členové vlády jsou zpravidla, s výjimkou členů vlády bez portfeje, pověřeni řízením konkrétních ministerstev. V tomto ohledu platí, že takový člen vlády nesmí vykonávat ani žádnou činnost, která by odporovala povaze funkce osoby, která je pověřena řízením konkrétního ministerstva jako ústředního správního úřadu se zákonem stanovenou působností. Podrobnosti neslučitelných funkcí a zakázaných činností má podle Ústavy ČR stanovit zákon. Jedná se především o úpravu obsaženou v zákoně č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.⁹⁷³ Zákon zakazuje především výkon funkcí, jejichž povahu lze označit jako převážně soukromoprávní. Neobsahuje naopak výčet veřejných funkcí, jejichž výkon by byl členům vlády zapovězen (viz analýzy *in concreto*).

Člen vlády nesmí podnikat nebo provozovat jinou samostatnou výdělečnou činnost. Nesmí být ani členem statutárního orgánu obchodní korporace, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.⁹⁷⁴ Dále nesmí být v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru, nejde-li o vztah nebo poměr, v němž působí jako veřejný funkcionář. Osoba, která byla jmenována členem vlády, je povinna veškeré uvedené činnosti ukončit bez zbytečného odkladu poté, co začne vykonávat svou funkci, nejpozději však do třiceti dnů ode dne zahájení výkonu funkce člena vlády.⁹⁷⁵ Znamená to, že je umožněno členem vlády jmenovat osobu, u které je dána neslučitelnost funkce, za předpokladu, že jmenovaný člen vlády výkon neslučitelné činnosti bezodkladně, nejdéle do třiceti dnů, ukončí. Třicetidenní lhůta však nesmí být chápána jako lhůta, po kterou by člen vlády ještě mohl neslučitelné

⁹⁷³ K podrobnostem viz Vedral, J.: Zákon o střetu zájmů. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2006.

⁹⁷⁴ § 4 odst. 1 písm. a), b), c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů; k německému vývoji viz Wiedenfels, I. Nochmals: Minister in Aufsichtsräten von Wirtschaftsunternehmen. Die öffentliche Verwaltung 1960; Weber, W. Parlamentarische Unvereinbarkeiten (Inkompatibilitäten). Archiv des öffentlichen Rechts 1930, č. 58.

⁹⁷⁵ § 4 odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb.

činnosti neomezeně vykonávat.⁹⁷⁶ Lhůtu je naopak nutné vykládat tak, že je určena především k tomu, aby během ní člen vlády mohl učinit potřebné kroky k ukončení neslučitelné činnosti, popřípadě činit jen opatření, která nesnesou odkladu. Nemůže-li člen vlády třicetidenní lhůtu k ukončení výkonu neslučitelné činnosti dodržet z důvodů, které nezávisí na jeho vůli, například z důvodů procedurálních, musí o tom písemně informovat tzv. evidenční orgán.⁹⁷⁷ Evidenčním orgánem je správce registru podání, kterým je Ministerstvo spravedlnosti ČR.⁹⁷⁸ Současně člen vlády musí provést všechna potřebná opatření směřující k ukončení činnosti. Zákonné omezení se nevztahuje na správu vlastního majetku a na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární, uměleckou nebo sportovní, nejde-li o vlastní podnikání v těchto oborech.⁹⁷⁹

Zákon o střetu zájmů kromě toho stanoví určité omezení i pro osoby, které funkci člena vlády přestaly vykonávat. Bývalý člen vlády se nesmí po dobu jednoho roku od skončení výkonu funkce stát společníkem anebo působit v orgánech podnikající právnické osoby, anebo uzavřít pracovněprávní vztah se zaměstnavatelem vykonávajícím podnikatelskou činnost, pokud taková právnická osoba nebo zaměstnavatel v posledních třech letech před skončením funkce člena vlády uzavřely smlouvu se státem, právnickou osobou zřízenou zákonem nebo zřízenou či založenou státem, jednalo-li se o nadlimitní veřejnou zakázku, a pokud bývalý člen vlády nebo jako člen vlády o takové smlouvě rozhodoval.⁹⁸⁰

Neslučitelnost výkonu některých veřejných funkcí s výkonem funkce člena vlády je upravena ve zvláštních zákonech. S funkcí člena vlády je neslučitelné např. členství v Radě České televize, v Radě Českého rozhlasu,⁹⁸¹ nebo v bankovní radě České národní banky⁹⁸². Funkce člena vlády je neslučitelná rovněž s funkcí člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání nebo v Radě Ústavu pro studium totalitních režimů.⁹⁸³

⁹⁷⁶ Mlsna, P.: Vláda jako ústavní orgán – postavení člena vlády. In Mikule, V.; Suchánek, R. (eds.): Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2009, s. 84.

⁹⁷⁷ § 4 odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb.

⁹⁷⁸ § 13 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb.; v období před zřízením registru podání při Ministerstvu spravedlnosti ČR byl evidenčním orgánem vůči členům vlády mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny.

⁹⁷⁹ § 4 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb.

⁹⁸⁰ § 6 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb.

⁹⁸¹ § 5 odst. 1 zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu

⁹⁸² V souvislosti se svým jmenováním předsedou vlády se vzdal funkce guvernéra České národní banky v roce 1997 Josef Tošovský pod příslibem prezidenta republiky Václava Havla, že po skončení funkce předsedy vlády jej prezident republiky opětovně bude jmenovat do funkce guvernéra České národní banky. Viz Koudelka, Z.: Neslučitelnost funkcí. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2009), s. 100.

⁹⁸³ § 7 odst. 6 zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů

Podle zákona o Nejvyšším kontrolním úřadě (dále jen „NKÚ“) platí, že s funkcí prezidenta NKÚ a viceprezidenta NKÚ je neslučitelná funkce poslance nebo senátora, soudce, státního zástupce, jakákoliv funkce ve veřejné správě, funkce člena orgánů územní samosprávy a funkce v politických stranách a hnutích.⁹⁸⁴ Podobně s funkcí člena NKÚ je neslučitelná funkce poslance nebo senátora, soudce, státního zástupce, jakákoliv funkce ve veřejné správě, funkce člena orgánů územní samosprávy a funkce v politických stranách a hnutích.⁹⁸⁵ Se členstvím ve vládě je neslučitelná rovněž funkce poslance Evropského parlamentu.

Nevyjasněná a právem dosud jednoznačně nevyřešená je otázka, zda člen vlády může být členem zastupitelstva územního samosprávného celku. Stávající praxe souběh obou funkcí akceptuje. V souvislosti se zastupitelstvy krajů bývá poukazováno na ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev krajů, které stanoví, že funkce člena zastupitelstva kraje je neslučitelná s funkcí vykonávanou na ministerstvu, jiném ústředním orgánu státní správy nebo na orgánu státní správy s celostátní působností, obsazovanou volbou, jmenováním nebo ustanovováním.⁹⁸⁶ Zda se toto ustanovení vztahuje i na členy vlády, je sporné, ale s ohledem na fakt, že prezident republiky podle Ústavy ČR jmenuje osobu pouze členem vlády a řízením ministerstva ji pověřuje, lze přisvědčit spíše názoru, že neslučitelnost funkce člena vlády a zastupitele v zastupitelstvu kraje ze zákona nevyplývá (viz samostatná kapitola).

Neslučitelnost funkce člena vlády vychází filozoficky ze známého biblického pořekadla, že nikdo nemůže být sluhou dvou pánů,⁹⁸⁷ pokud tedy má člen vlády řádným a odpovědným způsobem vykonávat svou funkci, požaduje Ústava ČR, aby se výkonu funkce člena vlády věnoval dostatečným způsobem a aby při výkonu této funkce nevznikaly pochybnosti o tom, zda člen vlády skutečně hájí zájem státu a veřejného blaha namísto hájení jiných převážně soukromoprávních zájmů.

Otázkou neslučitelnosti funkce člena vlády s jinými funkcemi se věnují i jiné ústavy států EU. Francouzská ústava v článku 23 stanoví, že členství ve vládě je neslučitelné s výkonem mandátu zákonodárce, ale i s jakoukoli funkcí v celostátním měřítku, která je profesionálního charakteru, a činností ve veřejné službě. Rakouská ústava se naopak svou úpravou blíží pojetí českého ústavodárce, když stanoví v článku 19 odst. 2, že spolkový zákon může omezit účast nejvyšších spolkových orgánů (spolkový prezident, ministři, státní tajemníci a členové

⁹⁸⁴ § 10 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

⁹⁸⁵ § 12 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

⁹⁸⁶ Mlsna, P.: Článek 70. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 542-543.

⁹⁸⁷ Epping, V.: Komentář k článku 66. In Mangoldt, H.; Klein, F.; Starck, Ch. (eds.): Kommentar zum Grundgesetz. Svazek II. Mnichov: Verlag Franz Vahlen, 2010, s. 1686.

zemských vlád) na soukromém podnikání. Podrobnější úpravu neslučitelnosti funkcí stanoví nizozemská ústava v článku 57 odst. 2, která zakotvuje neslučitelnost funkce ministra s funkcí státního tajemníka, člena Státní rady, Všeobecné účetní komory, Národního ombudsmana, člena Nejvyššího soudu, generálního prokurátora nebo žalobce u Nejvyššího soudu. Ze stručného komparativního pohledu vyplývá, že neslučitelnost funkce člena vlády je předmětem úpravy v řadě ústav států EU, což dosvědčuje, že ústavodárci přikládají značný význam otázce zajištění řádného výkonu funkce ministra a snaží se hmotněprávní úpravou zamezit tomu, aby členství ve vládě nebylo vystaveno pochybnostem, zda je ve skutečnosti skutečně prosazováno veřejné blaho, a nikoliv zájmy úzké skupiny osob.⁹⁸⁸

Z praktického hlediska je na místě připomenout, že členem vlády se osoba stane teprve v okamžiku, kdy ji prezident republiky do této funkce podle Ústavy ČR jmenuje, přičemž k dlouhodobému výkonu takové funkce je nezbytně nutné, aby vládě byla vyslovena důvěra Poslaneckou sněmovnou.

11.3 Výklad slučitelnosti funkce člena vlády a zastupitele krajského zastupitelstva

Výklad, co je a není slučitelné s výkonem funkce člena vlády, je nejlepší doložit na složitosti diskuse nad slučitelností funkce člena vlády a zastupitele krajského zastupitelstva, kde se doktrinární výklady extrémně různí.⁹⁸⁹ Uvedený příklad je dokladem mnohdy složité interpretace ústavního práva skrze správní právo a jím užívané instituty.

V poznámce pod čarou k § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, která není součástí právního předpisu, se odkazuje na ustanovení § 27 odst. 4 již zrušeného zákoníku práce, který platil v době vydání zákona o volbách do zastupitelstev krajů a ve kterém byl upraven vznik pracovního poměru jmenováním u vedoucích zaměstnanců. Z toho bylo možné usuzovat, že ustanovení mířilo primárně na osoby v pracovním poměru.

Člen vlády ovšem nevykonává funkci ani v pracovněprávním vztahu ani služebním poměru. Ke stejnému názoru se přiklánějí i někteří autoři komentáře k zákoníku práce,⁹⁹⁰ když subsumují členy vlády mezi osoby vykonávající veřejnou funkci s tím, že „*nejde o*

⁹⁸⁸ Mlsna, P.: Článek 70. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 543.

⁹⁸⁹ Např. Koudelka, Z.: Neslučitelnost funkcí. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2009), s. 98-99, který se domnívá, že neslučitelnost člena vlády a člena zastupitelstva kraje vyplývá přímo ze zákona o volbách do zastupitelstev krajů

⁹⁹⁰ Jakubka, J. a kol.: Zákoník práce, prováděcí nařízení vlády a další související předpisy s komentářem: k 1. 1. 2007. 1. vydání, Olomouc: ANAG, 2007, s. 46.

zaměstnanec v pracovněprávním vztahu“. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že ministerstva jsou organizačními složkami státu a že členové vlády jsou současně vedoucími těchto organizačních složek. Ustanovení § 33 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce dopadá jen na ty případy, kdy se má o pracovní poměr skutečně jednat; jestliže se o něj naopak nejedná, nemá smysl zkoumat, jakým právním úkonem a kdo jej založil. Ze zákoníku práce nelze dovodit, že by osoba, která je členem vlády a zároveň z tohoto důvodu vedoucím organizační složky státu, vykonávala kteroukoliv z těchto funkcí v pracovním poměru.

Poznámka pod čarou v ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů nasvědčuje tomu, že úmyslem zákonodárce bylo stanovit neslučitelnost jen vůči osobám, které na ministerstvu nebo v jiných vymezených orgánech vykonávají svou funkci v pracovněprávním vztahu nebo služebním poměru.⁹⁹¹ S ohledem na to však nepromítnutí tohoto pravděpodobného záměru do vlastního textu právního předpisu způsobuje, že citované ustanovení „*není dostatečně srozumitelné, takže není jasné, zda se týká i samotného ministra nebo jiného člena vlády, kterého prezident republiky jmenoval a pověřil řízením ministerstva nebo jiného správního úřadu*“.⁹⁹²

Samotný text zákonného ustanovení (práve i ve spojení s poznámkou pod čarou coby určitým interpretačním vodítkem) hovořící o „funkci vykonávané na ministerstvu“ svědčí spíše tomu, že nebylo úmyslem zákaz neslučitelnosti funkce vztáhnout i na samotného člena vlády. Lze

⁹⁹¹ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě ve spojení se zákonem o volbách do zastupitelstev krajů neumožňuje, aby státní zaměstnanec vykonával funkci krajského zastupitele. Po volbách do krajských zastupitelstev v roce 2016 došlo k poměrně vyhrcovaným reakcím na tuto právní úpravu, neboť některé státní zaměstnankyně se odmítaly vzdát funkcí krajských zastupitelek, nebo služebního poměru ve státní správě a hodlaly kumulovat obě funkce. Nakonec po nátlaku Ministerstva vnitra na mandát krajských zastupitelek rezignovaly. Jednalo se o neslučitelnost členky zastupitelstva kraje Dany Drábové (předsedkyně Státního úřadu pro jadernou bezpečnost a členky zastupitelstva Středočeského kraje), Kláry Dostálové (náměstkyně ministryně pro místní rozvoj a členky zastupitelstva Královéhradeckého kraje). V obou případech vznikla neslučitelnost zvolením do zastupitelstva kraje. Existence neslučitelnosti funkce zastupitele kraje s dalšími funkcemi stanovenými zákonem je zákonem daným důvodem pro zánik mandátu. Zánik mandátu zastupitelstva kraje vyslovuje příslušné zastupitelstvo kraje, a v případě jeho nečinnosti následně ministr vnitra. Pokud však neslučitelnost vznikne zvolením do zastupitelstva kraje, což byl případ obou výše uvedených zastupitelek, není zánik mandátu vyslovován přímo na ustavujícím zasedání zastupitelstva. Příslušný zastupitel má lhůtu 3 měsíců od ustavujícího zasedání, aby neslučitelnost odstranil. Zastupitelstvo vysloví zánik mandátu až po uplynutí této lhůty, nebyla-li neslučitelnost odstraněna. Nevysloví-li zastupitelstvo zánik mandátu, požádá ministr vnitra o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva, které se musí uskutečnit do 30 dnů ode dne doručení žádosti. Není-li zániku mandátu dosaženo na tomto mimořádném zasedání zastupitelstva kraje, zaniká mandát člena zastupitelstva kraje okamžikem, kdy to vysloví ministr vnitra. Ministr vnitra rozhoduje o zániku mandátu ve správním řízení. Proti rozhodnutí zastupitelstva kraje nebo rozhodnutí ministra vnitra o zániku mandátu se může zastupitel bránit podáním u správního soudu, a to do dvou dnů ode dne doručení rozhodnutí (to je doručené třetím dnem po vyvěšení na úřední desce). U soudu se může bránit též politická strana, hnutí či koalice, která podala kandidátní listinu. Soud musí rozhodnout do 20 dnů. V minulosti ministr vnitra již zánik mandátů vyslovoval v roce 2009 (zánik mandátů členů zastupitelstva Karlovarského kraje z důvodů výkonu funkce ředitele příspěvkové organizace a vedoucího odboru městského úřadu). V obou případech byla rozhodnutí zažalována u správního soudu, oba návrhy byly zamítnuty a postup ministra při zániku mandátu vyhodnocen jako správný.

⁹⁹² Mikule, V.: Článek 70. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 518, pozn. č. 5.

usuzovat, že mělo-li by ustanovení dopadat i na člena vlády, který je pověřen řízením některého z ministerstev, mělo by to být v zákoně výslovně uvedeno.

Nelze pominout ani způsob jmenování členů vlády, kdy prezident republiky jmenuje osobu členem vlády (ministrem či místopředsedou vlády) a následně či současně ji pověřuje řízením určitého ministerstva. V případě změn v personálním obsazení spočívajících v přesunu člena vlády z vedení jednoho ministerstva do vedení jiného ministerstva není člen vlády prezidentem republiky odvolán ani nově jmenován, neboť nadále zůstává členem vlády, ale pouze se změní pověření k řízení ministerstva. Řízení konkrétního ministerstva je založeno až pověřením, nikoliv samotným jmenováním členem vlády, což je pouze předpoklad k tomu, aby někdo mohl být pověřen řízením ministerstva (jako příklad lze uvést ministra bez portfeje, který může být až po delší době svého členství ve vládě pověřen řízením některého ministerstva).

Z toho vyplývá, že ani formálně nejsou naplněny znaky, které předpokládá zákon o volbách do zastupitelstev krajů, neboť funkce „*vykonávaná na ministerstvu*“ v tomto případě není obsazována volbou nebo jmenováním. Argumentovat lze i postavením zmíněného ministra bez portfeje, na kterého ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev krajů nedopadá zcela zjevně, protože by mezi členy vlády vznikala nerovnost spočívající v tom, že člen vlády pověřený řízením nějakého ministerstva by nemohl být členem zastupitelstva kraje, na rozdíl od člena vlády, který není pověřen řízením žádného ministerstva.

Pro názor, že neslučitelnost funkcí v daném případě není dána, lze argumentovat tím, že kraje jako vyšší územní samosprávné celky mají právo na samosprávu podle článku 100 odst. 1 Ústavy ČR, přičemž do jejich činnosti může podle článku 101 odst. 4 Ústavy ČR stát zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. To by přinejmenším v případě nutnosti vyslovit zánik mandátu člena zastupitelstva kraje ministrem vnitra mohlo být problematické, protože zatímco výklad § 48 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev krajů stanovícího zásah státu zřejmě potíže nečiní, pak vzhledem k tomu, že ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) zákona o volbách do zastupitelstev krajů je nejasné, může být sporné, zda za daných okolností ochrana zákona vůbec vyžaduje, aby k předmětnému zásahu ze strany státu došlo.⁹⁹³

Podle článku 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, přičemž podle článku 4 odst. 4 Listiny

⁹⁹³Viz nálezn Ústavního soudu IV. ÚS 331/02, podle kterého zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR „*nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje*“.

základních práv a svobod musí být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. V návaznosti na to lze argumentovat tím, že vyvstane-li při interpretaci ustanovení, které v daném případě upravuje pro člena zastupitelstva kraje z hlediska jeho mandátu tak závažný následek, pochybnost, mělo by být – je-li to možné – interpretováno ve prospěch toho, komu takový následek hrozí.⁹⁹⁴

11.4 Ústavní výklad inkompatibility funkce člena vlády a předsedy ústředního správního úřadu – praktický příklad

Ve struktuře ústředních správních úřadů je několik ústředních správních úřadů, které mají posílenou institucionální nezávislost na vládě, neboť jejich představitelé jsou do funkce jmenováni prezidentem republiky a možnosti odvolání těchto představitelů je vázána na zákonem taxativně stanovené důvody (např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Český statistický úřad).⁹⁹⁵

V případě Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže byla v roce 2009 předmětem odborných diskusí otázka, zda předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže může vykonávat funkci člena vlády. Ministrem vnitra ve vládě Jana Fischera⁹⁹⁶ byl totiž jmenován Martin Pecina, který v dané době zastával funkci předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“), vznikla proto legitimní otázka, zda je funkce člena vlády kompatibilní s výkonem funkce předsedy ÚOHS. Otázku slučitelnosti obou funkcí bylo možné posuzovat ze dvou

⁹⁹⁴ Opačný názor na slučitelnost člena vlády a krajského zastupitele viz Molek, P.: Článek 70. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 857-858, kde ovšem Pavel Molek argumentuje časovým vytížením člena vlády, který by měl na ministerstvu trávit minimálně tolik času jako jeho podřízení a nezohledňuje vůbec skutečnost rozdílného postavení členů vlády bez pověření k řízení ministerstva a členů vlády řídícími ministerstvo. Dokonce dospívá k závěru, že jiným ústředním orgánem státní správy je i vláda a tudíž i předseda vlády by nemohl být krajským zastupitelem, ačkoliv nestojí v čele ministerstva ani Úřadu vlády ČR. Tento závěr považují za rozporný s definicí vlády v článku 67 Ústavy ČR, kde je definována jako vrcholný orgán moci výkonné, nikoliv jako jiný ústřední orgán státní správy. Ústava 1960 definovala vládu jako nejvyšší výkonný orgán státní moci, ale od myšlenky popření dělby moci v této ústavě se ústavodárce v roce 1993 chtěl radikálně odstříhnout, neboť tato definice popírala princip horizontální dělby moci. Vláda v demokratickém právním státě není orgánem státní moci ani státní správy, a to i bez ohledu na to, že v některých případech může rozhodovat jako správní orgán. Nebezpečnost výkladů využívajících klasifikaci správních úřadů ve správním právu analogicky v ústavním právu je z výše uvedeného více než zřejmá.

⁹⁹⁵ Obdobný závěr jako v případě analýzy neslučitelnosti funkce člena vlády a předsedy ÚOHS platí pro neslučitelnost funkce člena vlády a předsedy Českého statistického úřadu. Předseda vlády Jan Fischer se odmítl vzdát funkce předsedy Českého statistického úřadu po svém jmenování předsedou vlády v roce 2009. Prezident Václav Klaus v tom neviděl zásadnější problém, ačkoliv takový stav zcela jednoznačně vede k narušení personální autonomie těchto ústředních správních úřadů, zejména v situaci kdy člen vlády deklaruje, že se do funkce předsedy ústředního správního úřadu hodlá po ukončení členství ve vládě vrátit. Viz Koudelka, Z.: Neslučitelnost funkcí. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2009), s. 99.

⁹⁹⁶ K závislosti vlády Jana Fischera na politických stranách viz Léko, K.: Úřednické vlády. In Antoš, M.; Wintr, J. (eds.): Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012, s. 109-110.

hledisek – z pohledu ústavních povinností člena vlády a významu ústavního slibu člena vlády podle článku 69 Ústavy ČR a ústavního vymezení střetu zájmů podle článku 70 Ústavy ČR, nebo z pohledu povinností předsedy ÚOHS.

K ústavním povinnostem člena vlády, obsaženým ve znění jeho slibu, patří povinnost zastávat svůj úřad svědomitě a nezneužít svého postavení.⁹⁹⁷ Povinnost zastávat svůj úřad svědomitě znamená, že člen vlády je povinen plně se věnovat výkonu své funkce, což především obnáší účast na schůzích vlády, plnění vládou uložených úkolů⁹⁹⁸ a řádné řízení úřadu, jehož řízením byl člen vlády pověřen prezidentem republiky. Povinnost nezneužít svého postavení především znamená povinnost vyvarovat se jakýchkoli výhod, které by neoprávněně plynuly členovi vlády jen pro výkon jeho vládní funkce a které by mu jinak podle zákona nepříslušely.⁹⁹⁹

Podle článku 70 Ústavy ČR nesmí člen vlády vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce. Uvedené ustanovení představuje požadavek na vyloučení výkonu všech činností,¹⁰⁰⁰ které by mohly být v rozporu s výkonem funkce člena vlády. Ústava ČR blíže tyto činnosti nevymezuje, zákonu však svěřuje nikoli stanovení jejich výčtu, ale pouze stanovení podrobností.¹⁰⁰¹

Z omezení některých činností veřejných funkcionářů, která jsou stanovena zákonem o střetu zájmů pro členy vlády, nelze dovodit, že by souběžný výkon funkce předsedy ÚOHS a člena vlády naplňoval některou z dispozic obsahujících vymezení zakázané činnosti. Zákon o střetu zájmů neobsahuje ani ustanovení o neslučitelnosti výkonu funkce člena vlády s jinými funkcemi.¹⁰⁰² ÚOHS je podle kompetenčního zákona ústředním orgánem státní správy.¹⁰⁰³ Ve vztahu vlády a ÚOHS tedy obecně platí zásady činnosti ústředních orgánů státní správy, obsažené v § 20 až 28 kompetenčního zákona, kdy kompetenční zákon stanoví, že předsedu ÚOHS jmenuje a odvolává na návrh vlády prezident republiky.¹⁰⁰⁴ Ačkoli tedy kompetenční zákon neslučitelnost funkce člena vlády s funkcí předsedy ÚOHS výslovně nestanoví, a nelze z něj dovodit, že člen vlády nemůže stát v čele dalších ústředních orgánů státní správy uvedených v § 2 kompetenčního zákona, nelze s ohledem na uplatnění tohoto zákona

⁹⁹⁷ Článek 69 odst. 2 Ústavy ČR.

⁹⁹⁸ § 21 kompetenčního zákona

⁹⁹⁹ Suchánek, R.: Vláda a jiné orgány moci výkonné. In Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. Praha: Linde, 2008, s. 546.

¹⁰⁰⁰ Pod ústavní pojem „činnosti“ lze zřejmě subsumovat i výkon jiných funkcí, resp. vymezení neslučitelných funkcí.

¹⁰⁰¹ Viz § 74 ústavní listiny z roku 1920.

¹⁰⁰² Viz *a contrario* pro poslance a senátory § 5 odst. 3 zákona o střetu zájmů.

¹⁰⁰³ § 2 odst. 1 bod 5 kompetenčního zákona; obdobně § 1 odst. 1 zákona č. 273/1996 Sb.

¹⁰⁰⁴ § 2 odst. 3 kompetenčního zákona

vyloučit, že jedna a tatáž osoba bude v postavení, kdy jako člen vlády spolurozhoduje o ukládání úkolů předsedovi ÚOHS prostřednictvím usnesení vlády¹⁰⁰⁵ a spolurozhoduje o návrhu na odvolání předsedy ÚOHS,¹⁰⁰⁶ a může tak využívat své funkce člena vlády k ovlivnění výkonu funkce předsedy ÚOHS i jejího samotného trvání. Dotyčný člen vlády by tak mohl na schůzi vlády hlasovat v rozporu se zájmy vlády na řízení, kontrole a sjednocování činnosti orgánů ústřední státní správy a pochopitelně i proti návrhu na své odvolání z funkce předsedy ÚOHS, a porušit tak svou ústavní povinnost zastávat svou funkci ve vládě svědomitě a nezneužít přitom svého postavení.

Žádný platný právní předpis výslovně nestanoví, že by člen vlády nesměl současně vykonávat funkci předsedy ÚOHS. Člen vlády však obecně nesmí vykonávat žádnou činnost, jejíž povaha odporuje výkonu jeho funkce člena vlády. Jelikož však výkonem funkce předsedy ÚOHS členem vlády může dojít k narušení výkonu funkce tohoto člena vlády, zejména z hlediska povinnosti člena vlády zastávat svůj úřad svědomitě a nezneužít svého postavení, byl a dodnes je současný výkon obou funkcí neslučitelný, nikoliv ovšem na základě zákonného zákazu, ale na základě interpretace právního řádu.

Funkce předsedy ÚOHS vzniká na základě jmenování prezidentem republiky na návrh vlády,¹⁰⁰⁷ a to se spolupodpisem předsedy vlády. Stejný postup platí i pro odvolání z funkce předsedy ÚOHS. Jde tak o významný rozdíl oproti předsedům ostatních ústředních správních úřadů, které jmenuje a odvolává vláda (vyjma předsedy Českého statistického úřadu rovněž jmenovaného a odvolávaného prezidentem republiky), přičemž k dalším odlišnostem postavení předsedy ÚOHS ve srovnání s jinými vedoucími ústředních správních úřadů dále patří jmenování na časově omezené funkční období, přesahující však délku funkčního období vlády (na 6 let), a to nejvýše dvakrát za život;¹⁰⁰⁸ odvolání je možné jen ze zákonem stanovených důvodů,¹⁰⁰⁹ a předseda ÚOHS nesmí být členem politické strany nebo politického hnutí.¹⁰¹⁰ Tato právní úprava vyjadřuje výrazné oslabení personální závislosti vedení ÚOHS na politické vůli vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci, potažmo na vůli politických stran. Kompetenční zákon, zákon č. 273/1996 Sb., ani jiný právní předpis však

¹⁰⁰⁵ Týká se to ovšem jen oblastí, kde řízení a kontrola ÚOHS ze strany vlády přicházejí v úvahu, tj. kde nejsou vyloučeny zvláštními právními předpisy (zejména zákony č. 273/1996 a 143/2001 Sb.).

¹⁰⁰⁶ § 2 odst. 3 kompetenčního zákona

¹⁰⁰⁷ § 2 odst. 3 kompetenčního zákona, § 1 odst. 3 zákona č. 273/1996 Sb.

¹⁰⁰⁸ § 1 odst. 3 a 5 zákona č. 273/1996 Sb.

¹⁰⁰⁹ § 1 odst. 8 zákona č. 273/1996 Sb.

¹⁰¹⁰ § 1 odst. 4 zák. č. 273/1996 Sb.

neobsahuje výslovné ustanovení o neslučitelnosti výkonu funkce předsedy ÚOHS s funkcí člena vlády.

Jmenováním předsedou ÚOHS se zakládá jeho právní poměr státního zaměstnance (článek 79 odst. 2 Ústavy ČR), a to *de lege lata* pracovní poměr podle zákoníku práce.¹⁰¹¹ Jako funkcionář stojící v čele ÚOHS¹⁰¹² je ve smyslu zákoníku práce vedoucím zaměstnancem, který má stanovené povinnosti.¹⁰¹³ Nadto má jako zaměstnanec správního úřadu zvýšené povinnosti stanovené zákoníkem práce, k nimž patří i povinnost chovat se, jednat a rozhodovat tak, aby nebyla ohrožena důvěra v nestrannost rozhodování.¹⁰¹⁴

Předseda ÚOHS je veřejným funkcionářem ve smyslu zákona o střetu zájmů, neboť je „vedoucím jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády“.¹⁰¹⁵ Z hlediska tohoto zákona má povinnosti ve stejném rozsahu, jako je mají členové vlády.

Předseda ÚOHS má vedle obecných povinností vedoucího zaměstnance další povinnosti vyplývající z působnosti ÚOHS, vymezené zvláštními zákony, a to zejména vytváření podmínek pro podporu a ochranu hospodářské soutěže; vykonávání dohled při zadávání veřejných zakázek; vykonávání další působnosti stanovené zvláštními zákony;¹⁰¹⁶ vykonávání dozoru nad rozhodnutími ÚOHS; zveřejňování návrhů na povolení spojení soutěžitelů; aplikace soutěžních předpisů EU; rozhodování ve správním řízení podle pravidel stanovených zákonem o ochraně hospodářské soutěže a správním řádem; rozhodování o uložení pokut a opatření k nápravě; vydávání podzákonných právních předpisů;¹⁰¹⁷ vykonávání kontroly podle zákona o státní kontrole; rozhodování o ukládání pokut podle správního řádu;¹⁰¹⁸ vykonávání dohledu nad dodržováním soutěžních zákonů a unijních právních předpisů; rozhodování o zákonnosti postupu veřejného zadavatele v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek atd..¹⁰¹⁹

Při výkonu působnosti ÚOHS přitom může dojít ke vzniku situace, kdy účastníkem řízení vedeným u ÚOHS, kontrolovaným orgánem nebo orgánem, jehož působnosti se rozhodnutí ÚOHS přímo dotýká, bude jak některý z vládě podřízených správních úřadů, tak popř. sama vláda. Typicky jde např. o situaci, kdy veřejným zadavatelem veřejné zakázky je stát (Česká

¹⁰¹¹ § 1 odst. 3 a 9 a pozn. pod čarou č. 1 zákona č. 273/1996 Sb.; § 33 odst. 3 zákoníku práce

¹⁰¹² § 1 odst. 3 zákona č. 273/1996 Sb.

¹⁰¹³ § 302 zákoníku práce

¹⁰¹⁴ § 303 zákoníku práce

¹⁰¹⁵ § 2 odst. 1 písm. c) a pozn. č. 1 zákona o střetu zájmů

¹⁰¹⁶ zákon č. 273/1996 Sb.

¹⁰¹⁷ zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže

¹⁰¹⁸ zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje

¹⁰¹⁹ zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

republika), jehož jménem bude jednat podle zákona č. 219/2000 Sb., příslušná organizační složka státu (kupř. právě ministerstvo řízené členem vlády, který by byl současně předsedou ÚOHS), nebo bude zadavatelem státní příspěvková organizace, u níž výkon zřizovatelských funkcí bude vykonávat ministerstvo.

Jiným typickým případem konfliktního postavení předsedy ÚOHS s členstvím ve vládě mohou být právní vztahy při poskytování veřejné podpory, o jejímž poskytnutí může rozhodovat i vláda ČR, resp. poskytovatelem může být také ministerstvo řízené členem vlády, jenž by byl současně předsedou ÚOHS, které návrh na poskytnutí veřejné podpory nebo návrh programu veřejné podpory předložilo vládě k rozhodnutí. V uvedených vztazích nepochybně materiálně *in concreto* dojde ke konfliktu různých veřejných zájmů, které by musela daná osoba hájit jako člen vlády – ministr a jako předseda ÚOHS. Členstvím ve vládě, resp. rozhodováním z titulu řízení určitého úřadu (ministerstva), jehož řízením byl člen vlády pověřen, by mohlo z hlediska souběžného zastávání těchto funkcí předsedou ÚOHS dojít k naplnění důvodu, pro nějž může být předseda ÚOHS odvolán z funkce, totiž pro „*narušení nezávislosti a nestrannosti ÚOHS*“.¹⁰²⁰

K zamezení vzniku konfliktního postavení předsedy ÚOHS, který by se stal členem vlády, lze patrně připustit situaci pozastavení (sistace) výkonu jeho funkce. Ačkoli platná právní úprava tento stav nezná, resp. naopak stanoví jako možný důvod pro odvolání z funkce předsedy ÚOHS právě nevykonávání této funkce po dobu delší než 6 měsíců,¹⁰²¹ lze zřejmě připustit, že oprávnění předsedy ÚOHS rozhodovat o tom, jaké úkoly budou plnit místopředsedové ÚOHS,¹⁰²² může spočívat i v tom, že obecně pro stanovenou dobu pověří některého z místopředsedů plným výkonem svých oprávnění podle zvláštních právních předpisů. Aby nedošlo k naplnění důvodu pro odvolání z funkce podle zákona č. 273/1996 Sb. z důvodu jejího nevykonávání, nesměla by doba tohoto pověření přesáhnout kontinuálně 6 měsíců.

Z vymezení pravomocí a povinností předsedy ÚOHS na základě zvláštních právních předpisů však lze materiálně dovést, že při souběžném výkonu obou funkcí může reálně dojít ke konfliktu veřejných zájmů, které je povinen prosazovat a hájit předseda ÚOHS a člen vlády – ministr pověřený řízením ministerstva.

Ačkoli souběžný výkon funkcí člena vlády – ministra pověřeného řízením ministerstva a funkce předsedy ÚOHS není žádnou platnou právní normou výslovně vyloučen, lze

¹⁰²⁰ § 1 odst. 8 písm. b) zákona č. 273/1996 Sb.

¹⁰²¹ § 1 odst. 8 písm. a) zákona č. 273/1996 Sb.

¹⁰²² § 1 odst. 10 zákona č. 273/1996 Sb.

neslučitelnost těchto funkcí dovést přinejmenším *in concreto* s ohledem na pravomoci, které jsou oprávněni a povinni tito funkcionáři vykonávat.

Jmenování předsedy ÚOHS členem vlády a jeho pověření řízením ministerstva představuje inkompatibilitu funkcí. Ačkoliv zákony v tomto ohledu mlčí a bezesporu jde o pravou mezeru v zákoně, neboť ústavním i zákonným výkladem při výkonu obou funkcí bude *ad hoc* v závislosti na vůli dané osoby jedna ze zastávaných funkcí upřednostňována či využívána na úkor druhé, čímž může dojít jak k narušení požadavků kladených na výkon funkce člena vlády, tak na výkon funkce předsedy ÚOHS,¹⁰²³ lze mnohdy i výkladem Ústavy ČR a právního řádu dojít k jednoznačnému závěru, že inkompatibilita vzniká i tehdy, kdy může dojít nikoliv pouze ke střetu zájmů, ale také k porušení ústavního slibu člena vlády. Uvedený příklad má sloužit jako doklad konstitutivního charakteru slibu člena vlády, neboť slib sám o sobě není nezávaznou deklarací, ale ústavním závazkem, který se začne vyjasňovat teprve při analýze konkrétních situací a právních předpisů zejména z oblasti správního práva.

11.5 Vybrané aspekty střetu zájmů se vztahem k členům vlády

11.5.1 Zákaz vlastnictví médií

Zákon o střetu zájmů podstatným způsobem omezuje ve vztahu k členům vlády vlastnictví některých statků, jakož i zakazuje členům vlády podnikat či vykonávat výdělečnou činnost.

Vymezení střetu zájmů člena vlády v ČR ve srovnání například s Německem je benevolentní.¹⁰²⁴ V § 4a zákona o střetu zájmů je obsažen zákaz, aby veřejní funkcionáři podle § 2 odst. 1 (zejména členové vlády, poslanci, senátoři, představitelé územních samosprávných celků) mohli být provozovateli rozhlasového nebo televizního vysílání či vydavateli periodického tisku anebo byli ovládající osobou právnické osoby, která je takovým provozovatelem či vydavatelem. Sankcí za porušení tohoto zákazu je zákaz, aby takový veřejný funkcionář vykonával svá hlasovací práva. Pokud by veřejný funkcionář byl jediným společníkem takové společnosti, je mu zapovězeno činit z tohoto titulu všechny kroky s výjimkou těch zcela nezbytných (např. požadovaných zákonem nebo personální doplňování orgánů společnosti). Zatímco ustanovení §§ 4b a 4c zákona o střetu zájmů, které zavádějí

¹⁰²³ Argument, že má jít o jmenování do funkce člena vlády jen na poměrně krátkou dobu, omezenou např. dobou do jmenování nové vlády po předčasných volbách do Poslanecké sněmovny, nemá právní význam.

¹⁰²⁴ Článek 66 Základního zákona výslovně stanoví, že „Spolkový kancléř a spolkoví ministři nesmějí vykonávat žádný jiný placený úřad, živnost ani povolání a nesmějí být členy řídicího orgánu a bez souhlasu Spolkového sněmu ani členy dozorčí rady výdělečného podniku.“

vyločení z veřejných zakázek a dotací u obchodních společností ovládaných veřejným funkcionářem podle § 2 odst. 1 písm. c), tedy pouze členem vlády nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu, ustanovení týkající zákazu „vlastnit média“ je cíleně koncipováno s podstatně širším okruhem veřejných funkcionářů, na něž dopadá. Jeho účelem je totiž zabránit prolínání politiky a mediálního světa nejen na úrovni vlády, ale na všech úrovních, včetně volených zástupců v územních samosprávných celcích. Pokud by se navrhovaná právní úprava měla vztahovat jen na členy vlády, nemohlo by být dosaženo jejího účelu v potřebné míře. K dosažení účelu tohoto ustanovení zákona o střetu zájmů, tedy zavedení opatření k prevenci nárůstů nadměrného vlivu aktivních politiků v médiích a tedy i jejich možnému zneužívání, je zapotřebí, aby se zákaz týkal všech relevantních politiků, tedy na půdorysu zákona o střetu zájmů všech veřejných funkcionářů, kteří jsou politiky.

Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů pokrývá všechny politiky od vrcholných funkcí (poslanci a senátoři, ministři) až po zastupitele v územních samosprávných celcích – neproporční by naopak bylo, kdyby se zákaz vztahoval jen na některé veřejné funkcionáře, tedy např. členovi vlády či poslanci by bylo zakázáno mediálně působit na celostátní úrovni, avšak regionální politik by mohl v rámci svého regionu být mediálně aktivní bez omezení. Na nebezpečí hrozící monopolizace mediálního prostoru na regionální úrovni reagovala i novela tiskového zákona č. 305/2013 Sb., která zavedla povinnost poskytnout v periodickém tisku územního samosprávného celku přiměřený prostor pro uveřejnění sdělení, které vyjadřuje názory členů zastupitelstva, tedy především těch opozičních.

Ostatní veřejní funkcionáři uvedení v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů pak jsou představiteli institucí alespoň do určité míry nezávislých,¹⁰²⁵ u nichž také není žádoucí, aby podnikali v mediální oblasti. Ostatně u řady těchto funkcionářů je taková činnost vyloučena již na základě zákonů, které upravují jejich postavení.¹⁰²⁶

11.5.2 Omezení v oblasti veřejných zakázek a dotací

V § 4b zákona o střetu zájmů jsou obchodní společnosti, v nichž by člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu či jimi ovládaná osoba měli alespoň 25 % podíl, vyloučeny z možnosti získat veřejnou zakázku jako účastník zadávacího řízení i jako poddodavatel, jehož prostřednictvím je prokazována kvalifikace. Ustanovení předepisuje, že obchodní

¹⁰²⁵ Např. Česká národní banka, Energetický regulační úřad, Český telekomunikační úřad

¹⁰²⁶ Viz § 6 odst. 5 zákona o České národní bance, § 17b energetického zákona či § 3 odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv

společnost, na níž takto participuje veřejný funkcionář, musí zadavatel ze zadávacího řízení vyloučit. V případě, že by takové obchodní společnosti zadal veřejnou zakázku malého rozsahu (do 2 mil. Kč, resp. do 6. mil. Kč v případě stavebních prací), je výsledná smlouva neplatná.

Ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů obsahuje zákaz poskytnout dotaci nebo investiční pobídku obchodní společnosti, v nichž by člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu či jimi ovládaná osoba měli alespoň 25 % podíl (stejná podmínka jako v případě omezení veřejných zakázek).

Ustanovení je koncipováno velmi obecně, přičemž formulace „*dotace podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla*“ je poměrně zavádějící. Rozpočtová pravidla¹⁰²⁷ totiž upravují především proces poskytování dotací, zatímco právní titul k získání konkrétní dotace (hmotněprávní podmínky pro získání dotace, zejména pokud by šlo o nárokovou dotaci) upravují obvykle zvláštní právní předpisy (např. zákon o zemědělství a zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu v případě dotací v oblasti zemědělství). Předmětné obchodní společnosti s majetkovou účastí člena vlády je tedy zakázáno poskytnout dotaci předepsaným zákonným způsobem, nikoli však dotaci vůbec získat.

Je třeba též připomenout, že řada dotací je poskytována i na základě jiných právních předpisů. Zákaz by se tedy na řadu druhů dotací vůbec nevztahoval, v tomto případě je možno zmínit především dotační programy v rámci společné zemědělské politiky Evropské unie (zejména tzv. přímé platby), které představují naprostou většinu dotací v oblasti zemědělství. Při jejich poskytování postupuje Státní zemědělský intervenční fond podle správního řádu, zákona č. 256/2000 Sb. a příslušných nařízení vlády, a tedy navržený zákaz by se na ně nevztahoval. Podobná situace je u Programu rozvoje venkova, kde jsou dotace poskytovány na základě veřejnoprávní smlouvy. Podle rozpočtových pravidel jsou ale v oblasti podpory zemědělství poskytovány tzv. národní dotace, jejich potenciálních příjemců by se proto tato úprava zákona o střetu zájmů dotýkala.

12 Zahraníční exkurz do problematiky střetu zájmů – britská pravidla

12.1 Obecné vymezení postavení ministrů

¹⁰²⁷ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

V řadě zemí je problematika střetu zájmů členů vlády upravena formou právních předpisů, nicméně ve Velké Británii takový právní předpis není a zásady pro chování členů vlády jsou stanoveny v tzv. ministerském kodexu chování, který bývá vydáván kabinetem premiéra a jasně definuje meze etického působení ministra při výkonu jeho funkce.¹⁰²⁸ Vzhledem k propracovanosti a dlouhodobosti užívání těchto pravidel v praxi a neexistenci takového dokumentu v československých a českých ústavních dějinách je vhodné se blíže se zásadami etického jednání a chování britských členů vlády seznámit a možná se jimi nechat i inspirovat, protože chování členů vlády v kterémkoliv státě by mělo jít příkladem a vytvářet důvěru v politický systém a politiku jako takovou.¹⁰²⁹ Kodex ministerské chování ovšem ve své podstatě také nahrazuje absenci ústavních pravidel pro jmenování, odvolávání členů a jejich vztahy v rámci fungování a jednání vlády a vztahy k parlamentu.¹⁰³⁰ Proto je nutné ministerský kodex chování z pohledu kontinentálního práva vnímat také jako úpravu ústavních vztahů mezi vládou a ostatními ústavními orgány formovanou v podobě ústavních obyčejů.

Ministři jsou povinni dodržovat zákony, včetně mezinárodního práva a závazků z mezinárodních smluv, prosazovat výkon spravedlnosti a chránit bezúhonnost ve veřejném životě. Vláda je postavena na zásadě kolektivní odpovědnosti, která se vztahuje na všechny ministry vlády, ministři mají vůči parlamentu povinnost zodpovídat ze svých rozhodnutí a rozhodnutí jejich ministerstev.¹⁰³¹ Ministři musí podávat parlamentu přesné a pravdivé informace a při nejbližší možné příležitosti vždy uvést na pravou míru jakoukoli neúmyslnou chybu nebo nepřesnou informaci. Od ministrů, kteří vědomě uvádějí parlament v omyl, se očekává, že premiérovi nabídnou svou rezignaci.¹⁰³² Ministři by měli být vůči parlamentu a veřejnosti maximálně otevření a měli by odmítnout poskytnout informace pouze tehdy, kdyby jejich zveřejnění nebylo ve veřejném zájmu.¹⁰³³ Ministři by stejně tak měli požadovat, aby státní úředníci, kteří jejich jménem nebo z jejich pověření vystupují před parlamentními výbory, byli maximálně nápomocni činnosti parlamentu a poskytovali přesné, pravdivé a úplné informace v souladu s povinnostmi a odpovědnostmi státních úředníků.¹⁰³⁴ Ministři

¹⁰²⁸ K postavení britského premiéra viz Chantebout, B.: *Droit constitutionnel*. Paříž: Sirey, 2015, s. 321-334.

¹⁰²⁹ Viz ministerský kodex chování vydaný premiérem Davidem Cameronem v květnu 2010 po skandálech z roku 2009.

¹⁰³⁰ Chantebout, B.: *Droit constitutionnel*. Paříž: Sirey, 2015, s. 333.

¹⁰³¹ Leyland, P.: *The Constitution of the United Kingdom*. Oxford and Portland, Oregon, 2012, s. 181 (dále jen Leyland, 2012).

¹⁰³² *Ibid.*, s. 173.

¹⁰³³ Viz britský zákon o svobodě informací z roku 2000.

¹⁰³⁴ Státní úředníci mají povinnosti stanovené v *Kodexu státní služby*.

musí zajistit, aby nevznikl žádný střet zájmů mezi jejich veřejnými povinnostmi a jejich soukromými zájmy, případně aby se nezdálo, že tento střet zájmů vůbec mohl vzniknout. S ohledem na tento princip by ministři neměli přijímat žádné dary ani pohostinnost, jež by mohly ohrožovat jejich úsudek nebo u nichž by se mohlo zdát, že jejich úsudek důvodně ohrožují, nebo které by je mohly k něčemu nepatřičně zavazovat. Ministři v dolní sněmovně musí oddělovat svou úlohu ministra od člena parlamentu a nesmějí využívat vládní prostředky pro stranické politické účely. Ministři musí ctít politickou nestrannost státní správy a nepožadovat po státních úřednících, aby jednali jakýmkoli způsobem, který by byl v rozporu s Kodexem státní správy.¹⁰³⁵ Jestliže by vyvstalo obvinění z porušení kodexu a premiér poté, co by tuto záležitost projednal s kabinetním tajemníkem, by došel k závěru, že tato věc vyžaduje další šetření, předá ji nezávislému poradci pro zájmy ministrů.

Ministři osobně odpovídají za rozhodnutí a také za odůvodnění svého jednání a chování ve vztahu k parlamentu a veřejnosti.¹⁰³⁶ Ministři však setrvávají ve funkci pouze tehdy, mají-li důvěru premiéra.¹⁰³⁷ Premiér rozhoduje, pokud jde o normy chování, jež se od ministra očekávají, i pokud jde o náležité dopady porušení těchto norem, tj. zejména jeho odvolání z funkce člena vlády.¹⁰³⁸

12.2 Činnost vlády

Vláda má kolektivní odpovědnost a ministři musí na jejím jednání vyjadřovat své názory upřímně, přičemž se očekává, že v soukromí mohou argumentovat bez omezení a svobodně, nicméně poté co je vládou kolektivně rozhodnuto, budou rozhodnutí vlády hájit. Ministři musí zachovávat důvěrnost názorů vyjádřených v kabinetních a ministerských výborech, včetně korespondence.¹⁰³⁹

Činnost kabinetních a ministerských výborů se sestává zejména z otázek, které do značné míry obnášejí kolektivní odpovědnost vlády, jelikož se dotýkají zásadních aspektů vládní politiky nebo mají klíčový význam pro veřejnost, a otázek, o nichž panují mezi ministerstvy spory.

¹⁰³⁵ Leyland, P., 2012, s. 176-178.

¹⁰³⁶ K odpovědnosti ministra viz Dicey, A. V.: The Law of the Constitution. Oxford University Press, 2013, s. 178-180.

¹⁰³⁷ K dominantní roli premiéra ve Velké Británii viz Blahož, J.; Balaš, V.; Klíma, K.: Srovnávací právo ústavní. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 171-172.

¹⁰³⁸ Viz bod 1.5 Kodexu chování 2010

¹⁰³⁹ Ke konvencím v britském ústavním systému viz Leyland, P., 2012, s. 32-36.

Jednotlivým ministrům je zakázáno zveřejňovat interní proces, jímž se došlo k rozhodnutí. Rozhodnutí učiněná kabinetními nebo ministerskými výbory jsou závazná pro všechny členy vlády a zpravidla jsou prezentována jako rozhodnutí příslušného ministra. Velmi zřídka jsou ve Velké Británii oznámena rozhodnutí jménem vlády Jejího Veličenstva.¹⁰⁴⁰ Záležitosti, jež jsou zcela v gesci jednoho ministra a které výrazně neobnášejí kolektivní odpovědnost, se obvykle neprojednávají na kabinetních nebo ministerských výborech, pokud si ministr nepřeje ostatní ministry informovat, nebo pokud nechce jejich radu.¹⁰⁴¹

Pro záležitosti obnášející kolektivní odpovědnost nejsou stanovena žádná kritéria, a pokud si nejsou resorty jisté, poskytují doporučení kabinetní tajemníci. Jestliže panuje mezi ministerstvy spor, neměla by se záležitost postoupit kabinetu, dokud se nevyčerpají ostatní způsoby řešení. Resort, který přichází s návrhem, odpovídá za to, aby byl tento návrh projednán s ostatními zainteresovanými resorty, přičemž výstup z těchto diskusí by měl být reflektován v dopise předloženém kabinetu či kabinetnímu výboru.¹⁰⁴²

Zasedání kabinetu a kabinetních výborů mají přednost před všemi ostatními činnostmi ministerstev s výhradou státní rady. Ministr může pověřit účastí na zasedáních kabinetních výborů ministerského úředníka ze svého ministerstva, avšak zasedání kabinetních výborů se nemohou účastnit řadoví úředníci namísto ministra. Pokud se vyžaduje účast úředníka na zasedání vlády, musí to být předem projednáno s kabinetním sekretariátem.¹⁰⁴³

Před tím, než ministerstva zveřejní programové prohlášení (Bílou knihu) nebo konzultační dokument (Zelenou knihu), měly by zvážit, zda v nich nevyvstávají otázky vyžadující plné kolektivní projednání na ministerské úrovni prostřednictvím příslušného kabinetního výboru. Předpokládá se, že většina těchto knih bude před zveřejněním vyžadovat kolektivní schválení. Jakýkoli vládní dokument předkládaný parlamentu, v němž je uvedena zásadní vládní politika, by před svým zveřejněním měl být předložen vládě.¹⁰⁴⁴

Ministři, kteří opouštějí úřad, by měli svému ministerstvu předat zpět všechny dokumenty, jimiž disponují. Po změně vlády vydá kabinetní tajemník jménem odcházejícího premiéra pokyny k tomu, jak má být naloženo s dokumenty končící vlády. Na základě zvyklostí a podle uvážení vlády je bývalým ministrům umožněn přiměřený přístup k dokumentům z doby, kdy vykonávali svou funkci. S výhradou bývalých premiérů je tento přístup omezen výhradně jen

¹⁰⁴⁰ K roli panovníka viz Leyland, P., 2012, s. 93-98.

¹⁰⁴¹ Viz bod 2.4 Kodexu chování 2010

¹⁰⁴² Viz bod 2.4. Kodexu chování 2010

¹⁰⁴³ Viz bod 2.5 Kodexu chování 2010

¹⁰⁴⁴ Leyland, P.: The Constitution of the United Kingdom. Oxford and Portland, Oregon, 2012, s. 158 an.

na bývalé ministry osobně. Ještě než vláda učiní klíčová rozhodnutí, jejichž součástí je právní otázka, musí je s předstihem projednat s právními poradci. Je zvykem, že písemná stanoviska právních poradců jsou na rozdíl od ostatních ministerských dokumentů zpravidla dávana k dispozici nastupující vládě. Bez svolení právních poradců se mimo vládu nesmí zveřejnit skutečnost, zda právní poradci poskytli, nebo neposkytli poradenství, ani co je jeho obsahem.¹⁰⁴⁵

12.3 Ministr, ministerstvo a poradci

Ministři musí dodržovat politickou nestrannost státní služby a nepožadovat po státních úřednících, aby jednali způsobem, jenž by byl v rozporu s Kodexem státní správy a s požadavky zákona o ústavní reformě a správě z roku 2010.¹⁰⁴⁶ Ministři mají povinnost spravedlivě zvážit a řádně posoudit informované a nestranné poradenství od státních úředníků a jejich doporučení ještě před tím, než učiní politické rozhodnutí, a měli by se řídit Zásadami odborného poradenství vládě.¹⁰⁴⁷

Ministři mají povinnost zajistit, aby vliv na státní správu a jmenování do veřejné funkce nebyly zneužívány pro stranické účely. Jmenování státních úředníků musí probíhat v souladu s požadavky zákona o ústavní reformě a správě z roku 2010 a se Zásadami pro pověřené pracovníky odpovědné za přijímání státních úředníků.¹⁰⁴⁸ Jmenování do veřejné funkce musí být činěna v souladu s požadavky zákona a tam, kde je to zapotřebí, i v souladu s kodexem vydaným pověřeným pracovníkem pro jmenování do veřejné funkce.

S výjimkou premiéra a vicepremiéra může každý ministr jmenovat až dva zvláštní poradce. Premiér může rovněž schválit jmenování jednoho zvláštního poradce pro ministry, kteří se pravidelně účastní jednání vlády. V případě, že má ministr další závazky, mohou mu být jmenováni další poradci. Všechna jmenování podléhají předchozímu písemnému schválení premiérem, přičemž bez jeho souhlasu nelze jmenovat zvláštního poradce.¹⁰⁴⁹ Všichni zvláštní poradci jsou jmenováni v souladu s podmínkami stanovenými v Modelové smlouvě pro zvláštní poradce a dále v Kodexu pro zvláštní poradce.¹⁰⁵⁰

¹⁰⁴⁵ Viz bod 2.9 Kodexu chování 2010

¹⁰⁴⁶ Leyland, P., 2012, s. 176-178.

¹⁰⁴⁷ Viz bod 3.1 Kodexu chování 2010

¹⁰⁴⁸ Leyland, P., 2012, s. 182-183.

¹⁰⁴⁹ Viz bod 3.2 Kodexu chování 2010

¹⁰⁵⁰ Leyland, P., 2012, s. 183.

Všichni zvláštní poradci jsou odpovědní vládě jako celku, nikoli jen ministroví, který je jmenoval. Odpovědnost za řízení a chování zvláštních poradců nese ministr, který je jmenoval. Jednotliví ministři jsou za činy a rozhodnutí svých zvláštních poradců osobně odpovědní premiérovi, parlamentu a veřejnosti. Premiér má možnost ukončit pracovní poměr zvláštního poradce tím, že vezme zpět svůj souhlas s jeho jmenováním. Vláda každoročně dodá parlamentu výkaz, v němž jsou uvedeny počty, jména a výplatní pásy zvláštních poradců, a celková vynaložená částka. Resortní výbory jsou poradní orgány ministrů, ve kterých jsou projednávány zásadní otázky jednotlivých ministerstev. Resortním výborům by měli předsedat ministři. Ve výborech by měli být zastoupeni ostatní ministři, vyšší úředníci a členové výboru bez výkonné pravomoci, kteří jsou z větší části jmenováni z obchodního soukromého sektoru, nebo kteří jsou jmenováni ministrem v souladu s pokyny premiéra. Náplní práce výboru by mělo být plnění a realizace úkolů a strategické vedení resortu.¹⁰⁵¹

Parlamentní osobní tajemníky mohou jmenovat kabinetní ministři a další ministři. Všechna jmenování podléhají předchozímu písemnému schválení premiérem.¹⁰⁵² Jmenování by se mělo projednat i s úředníkem dohlížejícím na stranickou disciplínu, přičemž bez jeho souhlasu se nelze zavázat k žádnému jmenování. Parlamentní osobní tajemníci nejsou členy vlády a musí se zaručit, aby nevznikl žádný střet zájmů mezi jejich úlohou parlamentního osobního tajemníka a jejich soukromými zájmy, případně aby se nezdálo, že tento střet vznikl. Oficiální informace předávané parlamentním osobním tajemníkům by se měly obecně omezit na to, co je nezbytné pro výkon jejich parlamentních a politických povinností a neměli by mít přístup k informacím označeným stupněm tajné či vyšším. Stejně tak by neměli mít přístup do zabezpečených vládních prostor. Předpokládá se, že parlamentní osobní tajemníci budou vládu podporovat v případě významných rozkolů v parlamentu. Parlamentní osobní tajemník, který bude hlasovat proti vládě, nemůže nadále zastávat svou funkci. Parlamentní osobní tajemníci by neměli v parlamentu činit prohlášení ani zpochybňovat otázky, jež se týkají resortu, k němuž mají vazbu. Mohou být členy zvláštních výborů, ale měli by se zdržet jakéhokoli zapojení do vyšetřování, které se týká resortu jeho ministra, a měli by se vyvarovat podpory doporučení, jež jsou vůči vládě kritická. Rovněž by měli být zdrženliví v jakýchkoli projevech či vysíláních mimo parlament. Pokud by se měl parlamentní osobní tajemník

¹⁰⁵¹ Viz bod 3.3 Kodexu chování 2010

¹⁰⁵² Leyland, P., 2012, s. 38.

účastnit oficiální zahraniční návštěvy, je nutný souhlas premiéra. Parlamentní osobní tajemník by se však měl účastnit oficiálních zahraničních cest pouze výjimečně.¹⁰⁵³

Parlamentní osobní tajemníci, zejména na ministerstvech, kde se provádí plánování, by měli při informování ministrů o otázkách plánování postupovat se zvláštní obezřetností. Především by neměli tyto otázky probírat se zainteresovanými stranami ani naznačovat, že mají na rozhodování jakýkoli vliv. O jakýchkoli osobních zájmech, které by mohly být ve střetu zájmů s výkonem funkce parlamentního osobního tajemníka, by měli být informováni stálí tajemníci.¹⁰⁵⁴

Premiér odpovídá za celkové uspořádání výkonné moci a za rozdělení funkcí mezi ministry, kteří stojí v čele jednotlivých ministerstev. O souhlas premiéra je nutné požádat vždy, pokud jsou navrhovány změny, které se dotýkají rozdělení funkcí a odpovědnosti za výkon ministerských funkcí.¹⁰⁵⁵

O písemný souhlas premiéra je nutné požádat i tehdy, když se navrhuje převedení pravomocí mezi ministry stojícími v čele resortu, pokud tyto změny neprobíhají podle pravidla *de minimis*, nemohou se provést administrativně a nevyžadují veřejné oznámení. Premiér musí souhlasit také se změnami týkajícími se odpovědnosti jednoho ministra, když je pravděpodobné, že změna bude politicky citlivá nebo že z ní mohou vyplývat další strategické či organizační záležitosti; premiér musí souhlasit také se změnami mezi nižšími ministerskými úředníky na ministerstvu, jde-li o změnu služebního zařazení. O písemný souhlas premiéra by se mělo žádat i v případě návrhu nových funkcí pro konkrétního ministra, pokud tato funkce plně nespadá do sféry odpovědnosti tohoto ministra, anebo pokud panuje neshoda na tom, kdo by měl být odpovědný. Nevyřešené spory ohledně přidělení funkcí by měly být předány tajemníkovi kabinetu, a až poté by měly být předloženy premiérovi.¹⁰⁵⁶

Ministr stojí v čele resortu a je za výkon pravomocí daného ministerstva osobně odpovědný parlamentu.¹⁰⁵⁷ Tuto pravomoc ministra však lze delegovat na jiného ministra, parlamentního tajemníka či úředníka. Výslovně se ministrům doporučuje, aby ministři stojící v čele ministerstva předali ministerským úředníkům odpovědnost za vymezený okruh práce ministerstva, zejména za záležitosti související s parlamentem. Návrh ministra na postoupení povinností ministra ministerským úředníkům by se měl písemně dohodnout s premiérem a

¹⁰⁵³ Viz bod 3.11 Kodexu chování 2010

¹⁰⁵⁴ Viz bod 3.12 Kodexu chování 2010

¹⁰⁵⁵ Viz bod 4.1 Kodexu chování 2010

¹⁰⁵⁶ Viz bod 4.5 Kodexu chování 2010

¹⁰⁵⁷ Leyland, P., 2012, s. 181.

kabinetní tajemník by o tom měl být informován v kopii. Ministři a parlamentní tajemníci mají pravomoc dohlížet na každodenní správu ministerstva, což ale nezprošťuje stálého tajemníka ministerstva jeho obecné odpovědnosti za organizaci a kázeň na ministerstvu ani jeho povinnosti poskytovat ministrovi poradenství v politických otázkách. Stálý tajemník není podřízen pokynům ministerských úředníků. Stejně tak ministerští úředníci nejsou podřízeni pokynům stálého tajemníka. Jakýkoli střet názorů mezi nimi lze vyřešit pouze na úrovni příslušného ministra stojícího v čele ministerstva.¹⁰⁵⁸

Ministerstva by měla řádně zajistit svůj chod a zastoupení ministra po dobu, kdy je daný ministr mimo Londýn. Premiér by měl být požádán, aby odsouhlasil, jak bude zajištěn dohled nad chodem ministerstva po dobu, kdy bude ministr stojící v čele daného ministerstva nepřítomen.¹⁰⁵⁹

12.4 Střet státních a politických zájmů se zájmy osobními

Prostory poskytnuté ministrům za vládní výdaje, díky kterým mohou vykonávat své úřední povinnosti, by neměly být využívány pro stranickou práci či práci pro volební okrsek ministra.¹⁰⁶⁰

Nemovitosti ve vlastnictví vlády by se obecně neměly využívat pro práci pro volební okrsek nebo pro stranické aktivity. Pro služební byty je stanovena výjimka. V případě, že ministři v těchto bytech pořádají večírek či soukromé akce, měli by tak činit na své vlastní nebo stranické náklady a nic by se nemělo hradit z veřejných prostředků. Služební prostředky nesmějí být využívány pro šíření materiálů, které prezentují stranickou politiku.¹⁰⁶¹

Tam, kde ministři musí činit na svém ministerstvu rozhodnutí, která mohou mít dopad na jejich volební okrsek, musí dbát na to, aby zabránili jakémukoli možnému střetu zájmů. Na ministerstvu by měl ministr projednat se svým stálým tajemníkem a ministerský úředník s příslušným ministrem, jak by měly být uspořádány zájmy a odpovědnosti, aby se zamezilo jakémukoli střetu zájmů.¹⁰⁶²

¹⁰⁵⁸ Viz bod 4.7 Kodexu chování 2010

¹⁰⁵⁹ Viz bod 4.9 Kodexu chování 2010

¹⁰⁶⁰ Viz bod 6.1 Kodexu chování 2010

¹⁰⁶¹ Viz bod 6.2 Kodexu chování 2010

¹⁰⁶² Viz bod 6.4 Kodexu chování 2010

Ministři mohou písemnou formou svobodně sdělovat své názory na záležitosti volebního okrsku, jež jsou jim známy, za předpokladu že dají jasně na srozuměnou, že jednají jako zástupci svých voličů, a nikoli z pozice ministra.¹⁰⁶³

Ministři by měli být obzvláště obezřetní v případech, které se týkají plánování programu v jejich volebním okrsku. V těchto případech je důležité, aby dali jasně najevo, že reprezentují názory svých voličů, měli by se vyvarovat kritiky vládní politiky.¹⁰⁶⁴

Zvláštní pozornost je ve Velké Británii věnována případům, ve kterých má ministr osobní zájem nebo vazbu, např. protože se věc týká jeho rodiny, přátel nebo zaměstnanců, Pokud by ve výjimečných případech chtěl ministr zpochybnit řešení takového případu, měl by se obrátit na svého stálého tajemníka a napsat ministrovi, který je za tuto záležitost odpovědný, a to stejným způsobem, jako když se daná záležitost týká volebního okrsku, přičemž by měl jasně sdělit svou osobní vazbu či zájem. Odpovědný ministr by měl zajistit, aby šetření probíhalo standardně.¹⁰⁶⁵

Ministři musí zajistit, aby nevznikl žádný střet zájmů mezi jejich veřejnými povinnostmi a jejich soukromými zájmy, ať již finančními či jinými, případně aby se nezdálo, že tento střet zájmů vznikl.¹⁰⁶⁶ Je osobní odpovědností každého ministra, aby se rozhodl, zda je potřeba činit kroky za účelem zabránění skutečnému či domnělému střetu zájmů, a aby při tom zohlednil doporučení, které obdržel od svého stálého tajemníka a nezávislého poradce pro zájmy ministrů. Poté, co byl ministr jmenován do funkce, musí svému stálému tajemníkovi předložit úplný seznam všech zájmů, které by mohly být považovány za takové, u nichž může vzniknout střet zájmů. Součástí tohoto seznamu by měly být i zájmy jeho manželky či družky a bližšího příbuzenstva, kde by rovněž mohl vznikat střet zájmů.¹⁰⁶⁷

Tam, kde to připadá v úvahu, se ministr sejde se stálým tajemníkem a nezávislým poradcem pro zájmy ministrů, aby se dohodli na tom, jak s jednotlivými zájmy naložit. Ministři musí vypracovat písemný zápis o tom, jaké kroky byly podniknuty, a poskytnout stálému tajemníkovi a nezávislému poradci pro zájmy ministrů kopii tohoto zápisu. Dvakrát ročně se vydává zpráva o příslušných zájmech ministrů.¹⁰⁶⁸

¹⁰⁶³ Viz bod 6.5 Kodexu chování 2010

¹⁰⁶⁴ Viz bod 6.6 Kodexu chování 2010

¹⁰⁶⁵ Viz bod 6.7 Kodexu chování 2010

¹⁰⁶⁶ Leyland, P., 2012, s. 6.

¹⁰⁶⁷ Viz bod 7.3 Kodexu chování 2010

¹⁰⁶⁸ Viz bod 7.4 Kodexu chování 2010

V případech, kdy si ministr může ponechat svůj soukromý zájem, by měl tento zájem oznámit ostatním ministrům, jestliže jednají o veřejných záležitostech, které se jej jakýmkoli způsobem dotýkají, a měl by zůstat zcela stranou jejich projednávání.¹⁰⁶⁹

Ministři se musí úzkostlivě vyhýbat jakémukoli riziku skutečného či domnělého střetu zájmů mezi svou ministerskou funkcí a svými soukromými finančními zájmy.¹⁰⁷⁰ Měli by se řídit obecnou zásadou, že by se měli buď zříci zájmu, který je příčinou střetu zájmů, anebo učinit alternativní kroky, aby tomuto střetu zabránili. Při svém rozhodování by měli následovat doporučení, které jim dá jejich stálý tajemník a nezávislý poradce pro zájmy ministrů. Rozhodnutí ministrů by neměla být ovlivňována očekáváním budoucího zaměstnání u konkrétní firmy nebo organizace. Jestliže se ve výjimečných případech rozhodne, že si ministr může ponechat svůj příslušný zájem, musí tento ministr a jeho ministerstvo zavést takové postupy do praxe, aby se zabránilo přístupu k určitým dokumentům a zajistilo se, aby se daný ministr neúčastnil určitých rozhodnutí a jednání, jež se tohoto zájmu týkají. Pokud není možné vytvořit mechanismus pro zamezení střetu zájmů, musí být případ projednán s premiérem a ministr může být premiérem vyzván, aby se vzdal funkce.¹⁰⁷¹

Ministři by se měli snažit, aby nebyli spojováni s neveřejnými organizacemi, jejichž cíle mohou být jakkoli v rozporu s vládni politikou, a které tudíž mohou představovat střet zájmů. Ministři by proto zpravidla neměli přijímat pozvánky k tomu, aby poskytovali záštitu nebo jinou formu podpory nátlakovým skupinám či organizacím zcela nebo zčásti závislým na vládním financování.¹⁰⁷²

Aby se ministři vyhnuli jakémukoli střetu zájmů, měli by se po nástupu do funkce vzdát členství či předsednictví ve zvláštních výborech nebo stranických parlamentních skupinách. Tím se zabráni riziku, že chce ministr ovlivňovat parlamentní proces.¹⁰⁷³

Samozřejmě se nic nenamítá proti členství ministra v odborové organizaci, avšak ministr musí udělat vše pro to, aby se vyhnul jakémukoli skutečnému nebo domnělému střetu zájmů. Stejně tak by si ministři měli uspořádat své záležitosti, aby zabránili nařčení, že odborová organizace, jíž jsou členem, má jakýkoli nepatřičný vliv. Neměli by se aktivně zapojovat do správy odborové organizace, měli by se vzdát jakékoli funkce, kterou tam zastávají, a neměli by od ní dostávat žádnou finanční odměnu.¹⁰⁷⁴

¹⁰⁶⁹ Viz bod 7.6 Kodexu chování 2010

¹⁰⁷⁰ Viz bod 7.7 Kodexu chování 2010

¹⁰⁷¹ Viz bod 7.9 Kodexu chování 2010

¹⁰⁷² Viz bod 7.12 Kodexu chování 2010

¹⁰⁷³ Viz bod 7.14 Kodexu chování 2010

¹⁰⁷⁴ Viz bod 7.15 Kodexu chování 2010

Pokud se ministři ve svém soukromém životě stanou účastníkem soudního řízení, mohou z toho vyplývat důsledky pro jejich funkci a postavení. Příkladem je soudní řízení ve věci pomluvy, které se může dotknout postavení ministra v jeho funkci i v soukromém životě. Ve všech těchto případech by se měli ministři obrátit na právní poradce s dostatečným předstihem před zahájením soudního řízení, aby s nimi probrali možné důsledky soudního řízení. Stejně tak v případě, kdy je ministr žalovanou stranou nebo vystupuje jako svědek, měli by to co nejdříve oznámit právním poradcům. Pokud možno by tak měl učinit ještě před tím, než do celé věci zapojí své advokáty.¹⁰⁷⁵

Ministři by neměli po dobu, kdy jsou ve funkci, přijímat zahraniční vyznamenání. Žádný ministr by neměl přijímat dary nebo služby od nikoho, kdo by jej mohl jakkoli zavazovat nebo by se to tak mohlo jevit. Tataž zásada platí i pro situaci, kdy jsou dary nebo služby nabízeny členovi ministrovy rodiny.¹⁰⁷⁶

Po odchodu z funkce nemohou ministři po dobu dvou let lobovat ve vládě. Jestliže chtějí přijmout jakékoli jmenování či zaměstnání během dvou let po odchodu z funkce, musí to projednat s nezávislým poradním výborem pro jmenování v podnikatelské sféře. Bývalí ministři se musí řídit doporučeními tohoto výboru.¹⁰⁷⁷

Ministři mohou přispívat do knih, časopisů nebo novin ve svém volebním okrsku za předpokladu, že zveřejněný článek nebude v rozporu s jejich závazky vůči parlamentu a s jejich povinnostmi řídit se zásadou kolektivní ministerské odpovědnosti. Za tyto články by ministři neměli přijmout žádný honorář. Jakýkoli ministr, který hodlá pravidelně přispívat do novin, musí mít předem schválení kabinetního tiskového odboru.¹⁰⁷⁸

Ministři by neměli přijmout honorář za proslovy nebo články v médiích oficiální povahy nebo za takové, které přímo čerpají z jejich zkušeností ve funkci ministra, anebo by měli tento honorář věnovat na charitu. Pokud příslušná organizace trvá na tom, aby se honorář věnoval na charitu, mělo by se jednat o takovou nadaci, kterou si zvolí tato organizace. Tím se

¹⁰⁷⁵ Viz bod 7.16 Kodexu chování 2010

¹⁰⁷⁶ Dary předané ministrům v jejich funkci se stávají vlastnictvím vlády a nemusejí být přiznány v evidenci zájmů členů dolní či horní sněmovny. Dary malé hodnoty, která je v současnosti stanovena do výše 140 liber, si jejich příjemce může ponechat. Dary vyšší hodnoty by měly být předány ministerstvu, aby s nimi dále naložilo, pokud si příjemce nechce dar po odečtení částky 140 liber sám zakoupit. K oficiálním darům obdrženým v zahraničí se zpravidla nepřipočítává žádné clo ani DPH na dovezené zboží. V případě jakýchkoli pochybností doporučí řešení britská finanční a celní správa. Pokud si ministr chce dar ponechat, bude odpovědný za uhrazení jakékoli daně, která z něj může plynout. Ministerstva budou minimálně jednou za čtvrt roku zveřejňovat podrobnosti o darech, jež ministři obdrželi a které sami dali, jejichž hodnota přesahuje 140 liber. Přijme-li ministr ve své funkci pohostinnost, měl by o tom informovat svého stálého tajemníka. Ministerstva minimálně jednou za čtvrt roku zveřejňují podrobnosti o pohostinnosti, kterou ministři ve své funkci přijali.

¹⁰⁷⁷ Viz bod 7.25 Kodexu chování 2010

¹⁰⁷⁸ Viz bod 8.7 Kodexu chování 2010

předejde možné kritice, že ministr využívá svého postavení k tomu, aby ovlivnil nějakou nadaci nebo aby získal uznání za to, že věnuje prostředky na charitu.¹⁰⁷⁹

Po dobu působení ve funkci nemohou ministři napsat a vydat knihu o svých zkušenostech ze své ministerské funkce. Po dobu, kdy jsou ve funkci, nemohou ani uzavřít žádnou dohodu o tom, že vydají své paměti poté, co svou funkci opustí. Bývalí ministři, kteří hodlají vydat své paměti, musí předložit koncept rukopisu v dostatečném předstihu před vydáním kabinetnímu tajemníkovi.¹⁰⁸⁰ Ministerstva vždy minimálně čtvrtletně zveřejňují podrobnosti o externích schůzkách ministrů.¹⁰⁸¹

Když zasedá parlament, měla by se nejdůležitější vládní prohlášení činit nejprve v parlamentu. Ministři by se neměli v dolní sněmovně ani mimo ni zavazovat k tomu, že učiní před sněmovnou ústní prohlášení, dokud to neodsouhlasí osobní tajemník premiéra, vicepremiér, předseda dolní sněmovny a úředník dohlízející na stranickou disciplínu. Jestliže se má učinit prohlášení v horní sněmovně, mělo by to v první řadě být projednáno s předsedou horní sněmovny a úředníkem z horní sněmovny dohlízejícím na stranickou disciplínu.¹⁰⁸²

Na základě výše uvedeného popisu pravidel střetu zájmů ministrů lze shrnout, že veřejní činitelé by měli jednat výhradně ve veřejném zájmu a neměli by se chovat tak, aby získali finanční či jinou věcnou výhodu pro sebe, svou rodinu či své přátele. Každý ministr by neměl být finančně ani jinak zavázán vůči externím fyzickým či právnickým osobám, které by jej mohly chtít ovlivnit při výkonu jejich úředních povinností. Ministr by měl při výkonu své funkce rozhodovat na základě zásluh, včetně jmenování do veřejné funkce, zadávání zakázek či doporučování osob, jež by měly získat odměnu nebo jinou výhodu. Každý ministr je osobně odpovědný veřejnosti za svá rozhodnutí a za své činy a musí se podrobit jakémukoli prošetření, které je přiměřené ministerské funkci. Ministr by měl být maximálně otevřený při vysvětlování všech svých rozhodnutí a činů. Osobní nebo soukromé zájmy ministra nemohou převážet nad zájmy veřejnými, a proto by měl ministr oznámit jakékoli soukromé zájmy související s jeho veřejnými povinnostmi a činit kroky k tomu, aby vyřešil jakýkoli střet zájmů takovým způsobem, že bude ochráněn veřejný zájem. Britská pravidla etického

¹⁰⁷⁹ Viz bod 8.8 Kodexu chování 2010

¹⁰⁸⁰ Viz bod 8.10 Kodexu chování 2010

¹⁰⁸¹ Pravidlo veřejných diářů vrcholných ústavních činitelů je jedním z opatření v boji proti korupci a také v ČR se uvažuje o zavedení veřejných diářů u politiků a vysokých státních úředníků v rámci připravovaného zákona o lobbyingu.

¹⁰⁸² Viz bod 9.4 Kodexu chování 2010

chování ministrů by měla být inspirativní nejenom pro členy vlády, ale i ostatní ústavní instituce v ČR.

13 Odvolání člena vlády podle Ústavy ČR

13.1 Odvolání člena vlády

Podle článku 54 Ústavy ČR je prezident hlavou státu, přičemž současná judikatura a právní doktrína jej v souladu se systematikou Ústavy ČR považují za orgán moci výkonné.¹⁰⁸³ Jeho postavení je charakterizováno principy, kterými je svázáno jeho působení: prezident může v rámci moci výkonné činit jen to, co mu Ústava ČR a zákony umožňují, zatímco vláda může činit vše, co není svěřeno do působnosti jiných ústavních orgánů. ČR je doktrínou popisována s ohledem na charakter ústavních vazeb jako parlamentní republika, a to v kontrastu s prezidentskými a poloprezidentskými formami vlády.¹⁰⁸⁴

Jakkoliv právní doktrína prezidentské pravomoci z hlediska systematiky či jejich účelu různým způsobem kategorizuje a dává jim odlišnou váhu, naprostá většina odborných názorů nepřisuzuje prezidentským pravomocím (kompetencím) jednotlivě či v jejich souhrnu funkci aktivní tvorby politické vůle ve státě. S odkazem na ústavní zakotvení neodpovědnosti prezidenta tak lze pravomoci prezidenta interpretovat jako reprezentační, garanční a moderační.¹⁰⁸⁵

Předseda vlády je oprávněn navrhnout odvolání člena vlády.¹⁰⁸⁶ Toto právo nepřisluší ani místopředsedovi vlády ani prezidentovi republiky.¹⁰⁸⁷ Prezident republiky je povinen předloženému návrhu předsedy vlády vyhovět a člena vlády odvolat. Prezident republiky není oprávněn přezkoumávat předložený návrh a nemůže si klást žádné podmínky podmiňující odvolání člena vlády.

¹⁰⁸³ Vyhnánek, L.: Článek 54. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 656.

¹⁰⁸⁴ Ibid, s. 658, s odkazem na další literaturu.

¹⁰⁸⁵ Wintř, J.: Prezident republiky jako reprezentant státu, s. 26-27.

¹⁰⁸⁶ Viz Adamus, V. O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejích členů. Správní právo č. 2 (1996).

¹⁰⁸⁷ Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 532; obdobně např. Vnenk, V.: Úloha prezidenta republiky při odvolávání členů vlády. Právní rozhledy 15-16 (2017), s. 557.

Předseda vlády musí návrh odvolání člena vlády předložit prezidentovi republiky v písemné formě, přičemž prezident republiky musí návrhu vyhovět bez zbytečných průtahů.¹⁰⁸⁸ Rozhodnutí prezidenta republiky o odvolání člena vlády nepodléhá kontrasignaci ani se nejedná o rozhodnutí o veřejném subjektivním právu, a tudíž nemůže být rozhodnutí prezidenta republiky o odvolání člena vlády předmětem soudního přezkumu ve správním soudnictví.¹⁰⁸⁹ Návrh na odvolání člena vlády by měl být po právní stránce perfektním úkonem a neměl by obsahovat chyby, ale hlavně by měl být k návrhu připojen návrh na jmenování nového člena vlády nebo návrh a pověření řízení příslušného ministerstva jiným stávajícím členem vlády.¹⁰⁹⁰ V případě, pokud tomu tak není, musí prezident republiky odvolat člena vlády, pokud mu to navrhl předseda vlády, ale odpovědnost za neobsazené místo člena vlády, který by měl být pověřen řízením ministerstva, nese předseda vlády se všemi právními i politickými důsledky.¹⁰⁹¹

Způsob odvolání člena vlády na žádost předsedy vlády není totožný s podáním demise člena vlády z jeho vlastní vůle, které podává člen vlády prostřednictvím předsedy vlády do rukou prezidenta republiky.

Ustanovení článku 74 Ústavy ČR je projevem dominantního postavení předsedy vlády, který je odpovědný za výkon vládní politiky vůči Poslanecké sněmovně.¹⁰⁹² Předseda vlády může využít tohoto oprávnění zejména v situaci, kdy hrozí, že by Poslanecká sněmovna mohla vyslovit vládě nedůvěru,¹⁰⁹³ nebo nevyslovit důvěru, protože Poslanecká sněmovna má

¹⁰⁸⁸ Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 532.

¹⁰⁸⁹ Z obecného hlediska ovšem rozhodování vlády představuje na jedné straně rozhodování ústavního orgánu, zejména v politických a strategických otázkách, a na druhé straně vláda nezřídka rozhoduje jako orgán státní správy, kdy podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý, kdo byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy možnost se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí. Vládní usnesení mající povahu úkonů moci výkonné nejsou navíc zákonem o soudním řádu správním ze soudního přezkumu vyloučena.

¹⁰⁹⁰ Wintr, J.: Prezident republiky jako reprezentant státu, s. 32, poznámka pod čarou č. 13, kde J. Wintr uvádí průtahy při jmenování nových členů vlády a současném neobsazení funkce člena vlády pověřeného řízením ministerstva (demise Dany Kuchtové 4. října 2007 a neobsazení ministra školství, mládeže a tělovýchovy po dobu 29 dnů, než byl pověřen řízením MŠMT místopředseda vlády Martin Bursík.

¹⁰⁹¹ Opačně se domnívá Zdeněk Koudelka, že prezident republiky nemusí vyhovět návrhu předsedy vlády na odvolání člena vlády, pokud návrh není spojen s návrhem na jmenování nového člena vlády nebo návrhem na pověření řízení ministerstva některým ze stávajících členů vlády. Koudelka, Z.: Prezident republiky. Praha: Leges, 2011, s. 113-114.

¹⁰⁹² Obdobně bylo doktrínou na Slovensku rozmetáno rozhodnutí Ústavního soudu z roku 1993, neboť odpovědnost za činnost vlády nese předseda vlády a nikoliv prezident republiky; jednotliví ministři jsou povinni plnit programové prohlášení vlády, a pokud tak nečiní, nemohou zastávat funkci ministra; prezident nenese odpovědnost za jmenované ústavní činitele, neboť tuto odpovědnost má vláda vůči parlamentu a vládní strany vůči svým voličům. Viz Majerčák, T.: Spôsoby nadobúdania a zánik funkcií verejných funkcionárov. Majerčák, T.; Perduková, V. (eds.) Postavenie verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafaříka, 2012, s. 10.

¹⁰⁹³ Návrh na vyslovení nedůvěry vládě může podat 50 poslanců. Hranice 50 poslanců oprávněných k podání návrhu není v zásadě ústavně odvozená a lze se domnívat, že ústavodárce nechtěl stanovit vyšší hranici proto,

zásadní výhrady vůči některému členovi vlády a v důsledku toho je ohrožena vláda jako celek, neboť český ústavní systém nezná institut vyslovení nedůvěry pouze jednotlivému členovi vlády.¹⁰⁹⁴

Předseda vlády je odpovědný za personální složení vlády a je na jeho úvaze, kdo bude členem vlády. Poslanecká sněmovna nemůže předsedu vlády ústavně zavazovat, aby některého člena vlády jmenoval nebo odvolal.¹⁰⁹⁵ Na změnách ve složení vlády v průběhu funkčního období vlády se tak podílí pouze předseda vlády a prezident republiky. Obdobnou právní úpravu lze nalézt také např. ve Spolkové republice Německo, kde spolkový prezident propouští na návrh spolkového kancléře spolkové ministry z funkce.¹⁰⁹⁶ Nikdo jiný než spolkový kancléř není oprávněn navrhnout spolkovému prezidentovi propuštění některého z členů vlády.

Institut odvolání člena vlády na návrh předsedy vlády lze chápat také jako mechanismus ochrany pro případ, že by člen vlády porušil nebo porušoval slib člena vlády. Porušení slibu člena vlády není ústavně spojeno s žádnými sankcemi, a proto by v případě jeho porušení bylo pouze na úvaze předsedy vlády, zda takového člena vlády navrhne prezidentovi republiky k odvolání. Vymahatelnost dodržování slibu člena vlády je tedy v pravomoci předsedy vlády, a to pod sankcí případného odvolání.¹⁰⁹⁷

Předseda vlády je povinen navrhnout prezidentovi republiky odvolání člena vlády, který přestal splňovat podmínky pro výkon funkce (např. ztráta svéprávnosti), neboť Ústava ČR nemá zakotvené mechanismy zániku funkce člena vlády z důvodu nesplnění výše uvedených podmínek. V případě úmrtí člena vlády zaniká funkce člena vlády *ex constitutione* a předseda vlády nenavrhuje prezidentovi republiky formální odvolání zemřelého člena vlády z funkce.¹⁰⁹⁸

Předseda vlády je oprávněn navrhnout odvolání člena vlády také v případě vzniku neslučitelnosti funkcí, kdy se člen vlády ujme funkce, která je s členstvím ve vládě neslučitelná a kdy zákonná právní úprava nespojuje s takovou neslučitelností zánik funkce člena vlády *ex lege*. Předseda vlády je povinen dbát na to, aby členové vlády dodržovali

aby výrazným způsobem nesvazoval práva opozičních parlamentních stran a neomezoval tak politický boj v rámci svobodné soutěže politických stran na půdě Poslanecké sněmovny.

¹⁰⁹⁴ Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 533.

¹⁰⁹⁵ K odpovědnosti ústavních činitelů viz Janeček, R.: Brno, 1922, s. 99-101.

¹⁰⁹⁶ Článek 64 Základního zákona, kde se autoři také shodují na povinnosti spolkového prezidenta odvolat spolkového ministra na návrh spolkového kancléře. Schröder, M.: Článek 64. Grundgesetz, 2010, s. 1646-1647.

¹⁰⁹⁷ Mlsna, P.: Článek 74. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 562.

¹⁰⁹⁸ Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 562; obdobně na tento můj názor odkazuje Vnenk, V.: Úloha prezidenta republiky při odvolávání člena vlády. Právní rozhledy č. 15-16 (2017), s. 557.

právní řád a aby nezneužívali svého postavení. Porušení těchto podmínek může být pro předsedu vlády důvodem k návrhu odvolání z funkce člena vlády.¹⁰⁹⁹

Ustanovení čl. 68 odst. 5 Ústavy ČR ve věci odvolání člena vlády je duplicitní k článku 74 Ústavy ČR, podle kterého prezident republiky odvolává na návrh předsedy vlády člena vlády. Ústava tak v zásadě na dvou místech zdůrazňuje výlučnou pravomoc předsedy vlády, že pouze on je oprávněn navrhnout odvolání člena vlády.¹¹⁰⁰ Z gramatického výkladu článku 68 odst. 5 Ústavy ČR lze dovodit, že předseda vlády není oprávněn navrhnout prezidentovi republiky vlastní odvolání z funkce, byť je i předseda vlády členem vlády.¹¹⁰¹

Doktrinálně není sporu o tom, že prezident republiky musí návrhu předsedy vlády na odvolání člena vlády vyhovět.¹¹⁰² Rozhodnutí prezidenta republiky o odvolání člena vlády musí být doručeno jak předsedovi vlády, tak i odvolanému členovi vlády.¹¹⁰³ Prezident republiky odvolá na návrh předsedy vlády pouze toho člena vlády, kterému nezanikla funkce ve vládě dříve, např. v případě, že podá člen vlády prostřednictvím předsedy vlády demisi, kterou prezident republiky přijal. V takovém případě samozřejmě prezident republiky nemůže návrhu předsedy vlády vyhovět, neboť daná osoba již není členem vlády a nelze ji tudíž odvolat.

Po stránce jazykového výkladu je nutné poukázat na imperativní formulaci článků 74 a 75 Ústavy ČR, podle nichž prezident republiky člena vlády, resp. vládu, „odvolá“. Tvar slovesa „odvolá“ nasvědčuje povinnosti odvolat, nikoliv vlastnímu uvážení prezidenta, zda odvolá, resp. kdy tak učiní. Ústavodárce tedy nepochybně použil obratu „prezident republiky odvolá“ pro vyjádření povinnosti odvolat. Stejnými slovy je uvozen čl. 74 Ústavy ČR, který odvolání jednotlivého ministra předpokládá na základě návrhu předsedy vlády, z čehož lze dovodit totožnou povinnost prezidenta republiky.

Vycházíme-li z personifikace vlády v osobě jejího předsedy, jehož demisí padá rovněž celá vláda, lze považovat za logické, že ústavodárce tuto odpovědnost komplementárně doplnil i

¹⁰⁹⁹ Mlsna, P.: Článek 74. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 562.

¹¹⁰⁰ Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 533

¹¹⁰¹ Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 74. Komentář. Praha. C. H. Beck, 2016, s. 721.

¹¹⁰² Naopak na Slovensku podle nálezu Ústavního soudu I. ÚS 39/93 „Podáním návrhu předsedu vlády SR na odvolanie člena vlády vzniká prezidentovi SR právná povinnosť návrhom sa zaoberať. Prezident po posúdení okolností prípadu musí rozhodnúť, či návrhu predsedu vlády vyhovie a člena vlády odvolá, alebo či návrhu predsedu vlády SR nevyhovie a člena vlády neodvolá.“ Viz také Cibulka, L.: Ústava SR – vznik a vývoj. In Klíma, K.; Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánů Gronskeému. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 342; Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 1177-1182.

¹¹⁰³ Mlsna, P.: Článek 74. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 562.

souborem prostředků, jak této odpovědnosti dostat.¹¹⁰⁴ Jedním z těchto ústavních nástrojů je právě návrh ve smyslu článku 74 Ústavy ČR, kdy role předsedy vlády je v tomto procesu určující. Podání návrhu na odvolání člena vlády podle článku 74 Ústavy ČR je podmínkou jedinou, a zároveň podmínkou postačující k odvolání člena vlády. Naopak lze si obtížně představit, že by Ústava ČR obsahovala ještě další podmínky. Pokud by si prezident republiky stanovil další podmínky pro odvolání člena vlády, byl by to postup *praeter constitutionem*, při zohlednění vázanosti státní moci ústavním pořádkem a právním řádem možná *contra constitutionem*.¹¹⁰⁵

Absence volné úvahy na straně prezidenta republiky, zda návrhu vyhoví, je doprovázena povinností vyhovět v určitém čase.¹¹⁰⁶ Tedy, že načasování návrhu na odvolání ministra je předmětem politické úvahy předsedy vlády, nikoliv předmětem uvážení prezidenta republiky. Nutno zdůraznit, že personální změny ve vládě se odehrávají v konkrétním čase a zároveň mají politický efekt právě v konkrétním čase ve vazbě na důvody, které k návrhu předsedu vlády vedly. Pokud by doba vhodná pro vyhovění návrhu závisela na politické úvaze prezidenta republiky, nepochybně by byl předseda vlády, resp. celá vláda, vystavována riziku praktické nefunkčnosti při dalším působení ministrů, kteří ztratili vnitřní důvěru, a zejména hrozbě politické sankce ze strany Poslanecké sněmovny, ovšem aniž by bylo v silách vlády tento vývoj ovlivnit. Pro takový úmysl ústavodárce ovšem nic nesvědčí.

Z uvedeného názoru vychází většinově i právní doktrína: relativně ustálený výklad článku 74 Ústavy ČR tak dovozuje, že prezident návrh předsedy vlády musí přijmout.¹¹⁰⁷ Procedura odvolání člena vlády je jedním z příkladů, kdy prezident republiky vystupuje pouze v roli příslovečného „notáře“, který stvrzuje danosti, jež sám nemůže ovlivnit.¹¹⁰⁸ Předsedu vlády nelze nutit, aby členy „jeho“ vlády byly osoby, jejichž další členství ve vládě považuje z

¹¹⁰⁴ Pavel Rychetský považuje článek 74 Ústavy ČR za nejmarkantnější prvek v Ústavě ČR inspirovaný kancléřským modelem posilujícím postavení předsedy vlády vůči prezidentovi republiky. Rychetský, P.: Článek 74. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 708.

¹¹⁰⁵ Gerloch, A.: K problematice postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky de constitutione lata a de constitutione ferenda. In Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 37 (dále jen Gerloch, A.: K problematice postavení prezidenta republiky...).

¹¹⁰⁶ K odkládání odvolání členů vlády na návrh předsedy vlády viz Rychetský, P.: Článek 74. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 709-710. K dalšímu případu došlo v létě 2019, kdy prezident republiky Miloš Zeman odmítl odvolat ministra kultury Antonína Staňka, ačkoliv jej nakonec dne 31. července 2019 odvolal. Návrhu předsedy vlády Andreje Babiše podle článku 74 Ústavy ČR ze dne 31. května 2019 vyhověl ovšem až po dvou měsících. Ještě před návrhem předsedy vlády podle článku 74 Ústavy ČR podal ministr kultury Antonín Staněk podle článku 73 odst. 1 Ústavy ČR demisi k 31. květnu 2019, kterou ovšem dne 28. května 2019 odmítl prezident republiky přijmout.

¹¹⁰⁷ Gerloch, A.: K problematice postavení prezidenta..., s. 37; Molek, P.: Článek 62. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 712.

¹¹⁰⁸ Molek, P.: Článek 74. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 872.

jakýchkoli důvodů za nežádoucí.¹¹⁰⁹ Ústava stanovila prezidentu republiky povinnost odvolat člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády (článek 74 Ústavy ČR).¹¹¹⁰ „*Prezidentu republiky nepřísluší uvážení stran toho, zda vyhoví. V zásadě jedině, co může legitimně udělat, je jednat s předsedou vlády, ministrem navrženým k odvolání, potažmo s představiteli zainteresovaných politických stran, k čemuž je třeba určitého, spíše však omezeného času. Trvá-li však předseda vlády na svém návrhu, musí prezident republiky ministra odvolat.*“¹¹¹¹

Člena vlády na základě návrhu předsedy vlády by měl prezident odvolat bez zbytečných průtahů (neprodleně po obdržení návrhu).¹¹¹² Z faktu, že Ústava ČR nestanoví konkrétní lhůty, plyne, že se tak musí stát bez zbytečného odkladu.¹¹¹³ Za průtah není považována (toliko) konzultace s předsedou vlády a dotčeným ministrem.¹¹¹⁴

V případě jmenování člena vlády na návrh předsedy vlády i odvolání člena vlády na návrh předsedy vlády má prezident republiky zásadně stejnou (podstatně omezenou) míru diskrece, neboť svým uvážením zasahuje kladně či záporně do složení téže politické vlády, která je, v čele se svým předsedou, po celou dobu kontinuálně odpovědná Poslanecké sněmovně (článek 68 odst. Ústavy). Nelze hovořit o tom, že by tato odpovědnost vlády Poslanecké sněmovně z ní byla snímána v závislosti na postojích prezidenta k výkonu svých jmenovacích a odvolávacích pravomocí.¹¹¹⁵

Podle mého názoru má prezident republiky možnost odchýlit se od návrhu předsedy vlády podle článku 74 Ústavy ČR, co do obsahu a času rozhodnutí (tedy odvolání člena vlády), pouze pokud by tím sledoval ochranu zejména svrchovanosti, celistvosti republiky a jejího demokratického uspořádání, tedy nepochybně hodnoty a principy patřící do materiálního ohniska ústavy. Prezident republiky by v tomto případě vystupoval jako garant ochrany svrchovanosti ČR; k takovému případu může dojít, neboť prezident republiky může vedle vlády jako celku dávat úkoly zpravodajským službám a informace, které by v této souvislosti

¹¹⁰⁹ Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 74. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 720.

¹¹¹⁰ Šín, Z.: Jmenovací a pověřovací oprávnění prezidenta podle Ústavy (1. část). Právní rádce č. 3 (1995), s. 7.

¹¹¹¹ Kysela, J.: Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In Novák, M.; Brunclík, M. (eds.): Hlava státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: ČR v komparativní perspektivě. Praha: Dokořán, 2008, s. 248.

¹¹¹² Mikule, V.: Článek 74. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 532.

¹¹¹³ Gerloch, A.: K problematice postavení prezidenta republiky..., s. 37.

¹¹¹⁴ Molek, P.: Článek 74. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 872.

¹¹¹⁵ K obdobným úvahám o absenci lhůty pro odvolání člena vlády na návrh předsedy vlády prezidentem republiky viz Cibulka, L.: Vývoj formy vlády v Slovenskej republike. In Orosz, L.; Breichová Lapčáková, M.; Majerčák, T. (eds.): 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. I. zväzok, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafarčíka v Košiciach, 2012, s. 165.

získal, by jej ve zcela výjimečné situaci mohly ospravedlňovat nevyhovět návrhu předsedy vlády odvolat člena vlády podle článku 74 Ústavy ČR.¹¹¹⁶

13.2 Kompetenční spor předsedy vlády a prezidenta republiky – úvaha de constitutione ferenda

V případě sporu o odvolání člena vlády na návrh předsedy vlády podle článku 74 Ústavy ČR prezidentem republiky může předseda vlády podat podle článku 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR k Ústavnímu soudu návrh na zahájení tzv. kompetenčního sporu,¹¹¹⁷ neboť Ústavní soud v řízení o rozsahu kompetencí státních orgánů nerozhoduje pouze pozitivní, resp. negativní kompetenční spory, nýbrž také spory ve věci sdílené kompetence a konečně i spory, v nichž je posuzováno dotčení nebo omezení ve výkonu kompetence jednoho orgánu veřejné moci výkonem kompetence jiného orgánu veřejné moci.¹¹¹⁸

V mnoha nálezech Ústavní soud vyslovil názor, podle něhož je v řízení dle ustanovení článku 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR oprávněn posoudit rovněž kompetenční spor o sdílenou kompetenci, v níž je kompetence jednoho orgánu veřejné moci podmíněna aktem orgánu jiného. V případě zdráhání se prezidenta republiky odvolat na návrh předsedy vlády člena vlády by se jednalo o takovou sdílenou kompetenci.¹¹¹⁹

Prezident republiky i předseda vlády jsou pro účely článku 74 Ústavy ČR samostatnými ústavními (státními) orgány, mezi nimiž existuje ústavněprávní vztah, který má *de constitutione lata* konkrétní obsah a který se může stát v důsledku nečinnosti prezidenta republiky sporným.¹¹²⁰ Podstatou sporu při řízení před Ústavním soudem by bylo stanovení

¹¹¹⁶ Hypoteticky se může prezident republiky dozvědět o spolupráci předsedy vlády s cizí mocí a předseda vlády by chtěl odvolat ministra vnitra, kterému podléhá Úřad pro zahraniční styky a informace (rozvědka), a dosadit na jeho místo „svého“ člena vlády. V takovýchto výjimečných případech souvisejících s ochranou svrchovanosti ČR si dovedu představit nevyhovění návrhu podle článku 74 Ústavy ČR, neboť v těchto případech musí prezident republiky dostát svému ústavnímu slibu podle článku 59 odst. 2 Ústavy ČR a věrně střežit zájmy České republiky.

¹¹¹⁷ Jedná se o řízení ve sporu o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR a § 120 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

¹¹¹⁸ Filip, J.; Holländer, P.; Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu, Komentář. Praha: C. H. Beck. 2. vydání, 2007: komentář k § 120 ZÚS, odst. 13: „*Podmínkou podání návrhu, resp. podmínkou aktivní legitimace v řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy je tvrzení o přítomnosti, resp. absenci vlastní příslušnosti v konkrétní věci, příp. tvrzení o jejím dotčení, či omezení v případě sdílené kompetence, resp. v důsledku a způsobem výkonu kompetence jiného státního orgánu.*“; obdobně Bartoň, M.: Dělbá moci v judikatuře Ústavního soudu ČR. In Jirásek, J.; Witkowski, Z. (eds.): Proměny dělby moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Olomouc: Acta Iuridica Olomucensia, 2015, s. 192.

¹¹¹⁹ Pl. ÚS 14/01; Pl. ÚS 17/06; Pl. ÚS 87/06

¹¹²⁰ Dosavadní kompetenční spory rozhodované Ústavním soudem ovšem neměly povahu faktického sporu o rozsah pravomocí, ale ve své podstatě byly interpretací ústavních podmínek pro výkon pravomocí prezidenta republiky nebo vlády (nutnost kontrasignace; jmenování předsedy Nejvyššího soudu ze soudců Nejvyššího

mezi ústavních kompetencí, resp. soubor ústavních práv a povinností prezidenta republiky a předsedy vlády.¹¹²¹

Předseda vlády nemá k dispozici jiný právní prostředek jak přimět prezidenta republiky k odvolání člena vlády. Spor prezidenta republiky a předsedy vlády není zjevně sporem, na nějž by dopadal zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů,¹¹²² podle něhož spory o pravomoc nebo věcnou příslušnost vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy, anebo soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví, projednává a rozhoduje zvláštní senát složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu, neboť nedotknutelnost osoby prezidenta republiky není nedotknutelností jeho aktů.¹¹²³ Předseda vlády by v takovém případě nemohl postupovat ani žalobou ve správním soudnictví, neboť předmětem sporu není ochrana veřejných subjektivních práv předsedy vlády jako fyzické osoby.¹¹²⁴

Zákon o Ústavním soudu v ustanoveních § 120 – 125 nestanoví žádnou lhůtu pro podání návrhu při kompetenčním sporu.¹¹²⁵ Tuto lhůtu Ústavní soud v dosavadní judikatuře nevyvodil žádným interpretačním postupem, jakkoliv i úvahy tímto směrem lze v judikatuře nalézt.¹¹²⁶ Na otázku kompetenčního sporu, jehož aspektem je nečinnost státního orgánu sdílejícího kompetenci, nelze bez dalšího aplikovat zvažovanou podmínku bezodkladnosti podání návrhu, neboť z podstaty nečinnosti plyne vždy potřeba její určité délky, kterou by bylo možno kvalifikovat jako dosahující určité (protiústavní) intenzity.

soudu) viz Bartoň, M.: Dělbá moci v judikatuře Ústavního soudu ČR. In Jirásek, J.; Witkowski, Z. (eds.): Proměny dělby moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Olomouc: Acta Iuridica Olomucensia, 2015, s. 193.

¹¹²¹ Pavlíček, V.: Jmenovací a odvolávací pravomoci prezidenta republiky. In Soudcokracie v ČR – fikce nebo realita? CEP č. 52 (2006), s. 78, kde V. Pavlíček zastává názor, že posouzení aktů prezidenta republiky lze pouze v řízení o kompetenčních sporech před Ústavním soudem. Obdobně Pavlíček, V.: Několik předběžných poznámek k jmenovacím a odvolávacím pravomocem prezidenta republiky. *Leges artis* č. 2 (1996).

¹¹²² Viz zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

¹¹²³ Kysela, J.: Prezident republiky v ústavním systému České republiky – perspektiva ústavně právní. In Novák, M.; Brunclík, M. (eds.): Hlava státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: ČR v komparativní perspektivě. Praha: Dokořán, 2008, s. 242.

¹¹²⁴ Viz nálezy I. ÚS 282/01 (N 40/25 SbNU 321), kde Ústavní soud uvedl, že „pro možnost přezkoumání rozhodnutí orgánu veřejné správy o subjektivních právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob není rozhodující, zda bylo vydáno v řízení podle zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů [pozn.: nyní zákon č. 500/2004 Sb., správní řád], či zda jsou výsledkem jinak procesně upraveného řízení, případně jejich vydání předcházelo řízení, které není upraveno vůbec.“

¹¹²⁵ K výkladu pojmu státní orgán viz Sládeček, V.: Rozhodování kompetenčních konfliktů soudními a jinými státními orgány. In Hloušek, V.; Šimíček, V. (eds.): Dělbá soudní moci v České republice. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 191-192.

¹¹²⁶ Odlišné stanovisko soudců P. Holländera a V. Jurky k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/01.

Při podání návrhu kompetenčního sporu je vždy nutné zvažovat, zda se jedná o předčasný návrh v tom smyslu, že spor o rozsah kompetencí, jehož součástí je i povaha a délka lhůty pro jejich výkon ze strany odpůrce, dosud nenabyl zralosti, tj. aby se předseda vlády nevystavil nebezpečí, že racionálně stanovená lhůta pro výkon kompetence prezidenta republiky dosud neuplynula.

Pokud ústavně relevantní důvody pro nejmenování člena vlády na straně prezidenta republiky absentují, nelze jeho nečinnost (ve lhůtě „*bez zbytečného odkladu*“) kvalifikovat jinak, než jako zásah do pravomoci předsedy vlády. Ústavně relevantní důvody nečinnosti prezidenta republiky musí být dány od počátku nečinnosti, tedy od okamžiku předložení návrhu podle článku 74 Ústavy ČR. V opačném případě by se předseda vlády dostával do absurdní a neřešitelné situace, kdy sice naplnil všechny podmínky pro odvolání člena vlády, prezident republiky shledal ústavně relevantní důvody pro neodvolání nebo nejmenování člena vlády, tyto důvody však nezveřejnil, čímž by znemožnil předsedovi vlády na tyto ústavně relevantní důvody reagovat. V důsledku toho by řešení sporu mezi dvěma státními orgány nebylo možno řešit preferovaným vzájemným jednáním, nýbrž v rámci kompetenčního konfliktu před Ústavním soudem, neboť teprve tam by prezident republiky musel osvětlit své ústavně relevantní argumenty. Pokud totiž prezident republiky nerozhodne o nejmenování nebo neodvolání člena vlády na návrh předsedy vlády ani negativně, nelze s jistotou rekapitulovat jeho ústavněprávní důvody. Stanovisko ústavněprávní validity nelze rekonstruovat na základě veřejných prohlášení a vystoupení. V nich příznačně nejsou obvykle obsaženy ústavněprávní důvody pro nečinnost, naopak jsou dílem politické úvahy.¹¹²⁷

Pro úplnost je vhodné dodat, že za ústavně relevantní důvod pro nečinnost prezidenta republiky nelze považovat tvrzení, že po odvolání člena vlády by určité ministerstvo zůstalo bez ministra (člena vlády). To nemůže být relevantní argument, neboť takový stav je samou podstatou aktu odvolání, nikoliv protiústavním následkem. V dosavadní ústavní praxi, ani podle výkladu právní doktríny nikdy nebyl důsledek odvolání člena vlády, tj. že ministerstvo řídí po krátkou dobu náměstek, případně jiný pověřený člen vlády, hodnocen jako protiústavní

¹¹²⁷ Nelze se ztotožnit s názorem Pavla Molka, který uznává, že prezident republiky je povinen člena vlády podle článku 74 Ústavy ČR odvolat, ale přiznává prezidentovi republiky možnost vyjednávat s předsedou vlády, zda na svém návrhu trvá; prezident republiky při posuzování návrhu předsedy vlády podle článku 74 Ústavy ČR nemá žádnou smířčí roli mezi předsedou vlády a odvolávaným členem vlády a prezident republiky není arbitr politických sporů ve vládě ani si tuto roli nemůže nárokovat. Molek, P.: Článek 74. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 872-873.

nebo protiprávní.¹¹²⁸ Otázka řízení ministerstva ministrem je podle mého názoru ovšem mnohem složitější a do značné míry je záležitostí vnitřní organizační struktury ministerstva. V této souvislosti je nutné odlišit rovinu ústavněprávní, kdy pouze ministr je oprávněn hlasovat na vládě, podepisovat vyhlášky, rozhodovat o rozkladu podle správního řádu, při výkonu těchto pravomocí je nezastupitelný; druhou rovinu tvoří manažerské zajištění fungování ministerstva, rozhodování za ministerstvo, sjednávání závazků jménem ministerstva, nebo vykonávání role vedoucího organizační složky státu, při výkonu těchto pravomocí může být ministr bez větších problémů zastoupen některým náměstkem pro řízení sekce podle služebního zákona, pokud mu tyto pravomoci přiznává organizační řád ministerstva. Organizační řád ministerstva je po účinnosti služebního zákona služebním předpisem, který musí být podepsán státním tajemníkem daného ministerstva a náměstkem ministra vnitra pro státní službu, což znamená, že nemůže dojít delegací pravomocí ministra na odborné náměstky k překračování mezi stanovených zákonem. Za zákonnost delegace pravomocí ministra na odborné náměstky odpovídají výše uvedení funkcionáři. V praxi tak nevzniká při neobsazení ministerstva ministrem problém s fungováním úřadu jako takového, protože pouze minimum pravomocí je vyhrazeno ministrovi a nelze je delegovat, ale spíše s tím jak centralizované nebo decentralizované je konkrétní ministerstvo podle vlastního organizačního řádu. V případě centralizovaného řízení ministerstva by neobsazení funkce ministra bylo pro fungování ministerstva fatální, protože by nebyl nikdo, kdo by mohl jednat za ministerstvo navenek. V případě decentralizovaného řízení ministerstva to není vážnější problém. Jsem toho názoru, že by bylo ideální, aby za všech okolností v čele ministerstva stál ministr, ale není to nezbytně porušením Ústavy ČR nebo kompetenčního zákona, pokud po krátkou dobu v čele ministerstva není ministr, zejména pokud jednací řád vlády umožňuje, aby na vládu předkládal materiály i jiný činitel než pouze ministr.

V Ústavě ČR samotné není obsažen institut, který by bylo možno označit jako konstruktivní odvolání člena vlády, tedy povinnost prezidenta republiky odvolat člena vlády

¹¹²⁸ Otázka, zda v čele ministerstva musí být v každém okamžiku člen vlády, se otevřela v létě 2019, kdy prezident republiky odvolal ministra kultury Antonína Staňka, ale nebyl jmenován ani nový ministr ani žádný ze stávajících ministrů nebyl pověřen řízením Ministerstva kultury. V médiích zpochybňovali tuto situaci např. Jan Kysela na www.novinky.cz dne 29. července 2019 slovy „*Zeman svou nečinností zjevně míří k ponechání ministerstva kultury bez hlavy. Absence ministra je v rozporu s Ústavou i kompetenčním zákonem. Řízení náměstkem, ač se to v minulosti několikrát stalo, je tedy nesprávné.*“ Případ Ministerstva kultury, které po období jednoho měsíce nebylo obsazeno ministrem, pro mě osobně není porušením Ústavy ČR ani kompetenčního zákona, mnohem zásadnější byl případ Jiřího Čunka, který byl ministrem pro místní rozvoj od 9. ledna 2007 do 13. listopadu 2007, kdy podal demisi podle článku 73 odst. 1 Ústavy ČR, aby Ministerstvo pro místní rozvoj zůstalo neobsazeno ministrem až do 2. dubna 2008, kdy byl Jiří Čunek znovu jmenován ministrem pro místní rozvoj. Tento stav byl zjevně protiústavní a nezákonný, protože řízení ministerstva po dobu šesti měsíců nelze považovat za přechodnou záležitost.

prostřednictvím jmenování nového člena vlády. Dovození této povinnosti by bylo o to paradoxnější v situaci, kdy Ústava ČR nezná konstruktivní vyjádření nedůvěry vládě, neboť existence vlády jako kolektivního orgánu má, oproti činnosti ministerstva, pro fungování moci výkonné zásadní význam.

Pokud by ústavodárce, resp. zákonodárce zamýšlel zavést další přísnější podmínky pro odvolání člena vlády, mohl by tak nepochybně učinit. V případě Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, tedy ústředního orgánu státní správy, kterým je i ministerstvo, zákon tyto podmínky pro odvolání předsedy stanoví.¹¹²⁹

Tam, kde člen vlády plní roli člena vlády jako kolektivního orgánu, nelze hovořit o protiústavnosti při absenci jednoho z členů vlády, neboť počet členů vlády není v Ústavě ČR stanoven a neúčastí člena vlády na konkrétním zasedání platnost vládních aktů není dotčena (účast ostatně není povinná). Tam, kde člen vlády plní roli politického vedení rezortu, leží konečná politická odpovědnost na předsedovi vlády, neboť konečnou politickou sankcí je opět vyslovení nedůvěry vládě, která nepochybně může být reakcí jak na nedostatečnou personální politiku předsedy vlády, tak na neschopnost zajistit určité politické směřování jednoho z ministerstev. Ani tam, kde člen vlády plní nezastupitelnou roli danou zákonem, např. při rozhodování ve správním řízení o rozkladu podle § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nelze hovořit o protiústavnosti přinejmenším v případě dočasné absence člena vlády, neboť k dotčení veřejných subjektivních práv může dojít teprve, nastane-li na straně správního orgánu kvalifikovaná nečinnost.¹¹³⁰

V případě aplikace článku 74 Ústavy ČR náleží předsedovi vlády právo navrhnout odvolání člena vlády - nejen z důvodů formálně právních, ale i politických - kterému odpovídá povinnost prezidenta republiky takovému návrhu vyhovět. Očekávání, že návrhu bude bez zbytečného odkladu vyhověno, plyne ze skutečnosti, že jediným odpovědným orgánem, a to zvláště za personální složení vlády, ve vztahu předsedy vlády – prezident republiky je právě předseda vlády. Tato odpovědnost leží jak v rovině politické, tak v rovině ústavní, neboť sankcí za jakýkoliv postup předsedy vlády, ať již právní nebo protiprávní, může být ústavní postup vyslovení nedůvěry Poslaneckou sněmovnou vládě, kdy intenzita důvodu pro vyslovení nedůvěry nehraje roli.¹¹³¹ Pohnutkou většiny Poslanecké sněmovny může být jak

¹¹²⁹ zákon č. 273/1996 Sb., § 1 odst. 8:

„Předsedu Úřadu lze odvolat z funkce, jen

a) nevykonává-li funkci po dobu delší než 6 měsíců, nebo

b) narušuje-li závažným způsobem důstojnost své funkce anebo narušuje-li nezávislost a nestrannost Úřadu.“

¹¹³⁰ Viz § 80 zákona č. 500/2004 Sb.

¹¹³¹ Viz podrobný rozbor na německém institutu konstruktivní nedůvěry zakotveném v Základním zákoně.

účelově zneužitá drobná politická neobratnost, tak mimořádně závažný protiústavní krok. Na druhé straně je prezident republiky za své akty explicitně neodpovědným a jedinou myslitelnou sankcí je jeho postižení za velezradu nebo hrubé porušení ústavního pořádku, přičemž musí být zdůrazněno, že ne každé porušení Ústavy ČR na straně prezidenta republiky může být takto kvalifikováno.¹¹³² Tedy musí jít o jednání prezidenta mimořádné protiústavní intenzity, což zjevně nemusí zahrnovat tytéž situace, kterou mohou být řešeny v rámci kompetenčního sporu před Ústavním soudem.

Zakotvení mechanismu předpokládaného v článku 74 Ústavy ČR není samoúčelné. Již samotnou povinnost předsedy vlády předložit návrh na odvolání člena vlády jinému státnímu orgánu lze vyložit jako brzdu v ústavních vztazích. V ústavním vztahu dvou státních orgánů není rozumného základu pro výklad, že tento vztah je nebo musí být vždy rovnocenným, tedy že by na straně obou státních orgánů ležela stejná míra diskrece. Charakter brzdy nespočívá ve volném uvážení prezidenta republiky, nýbrž ve skutečnosti, že předseda vlády nemůže člena vlády odvolat sám, například impulzivně, nějakým méně formálním způsobem, který by zakládal pochybnost o existenci, platnosti či obsahu takového aktu.¹¹³³

Kompetenční konflikt tak zjevně není formálním či abstraktním sporem o výklad Ústavy ČR, neboť nečinnost prezidenta republiky se konkrétně a výrazně může promítat do fungování vlády a organizace její práce.¹¹³⁴ Dosud aplikovaný postup jmenování a odvolání členů vlády od účinnosti Ústavy ČR lze považovat za ústavní zvyklost, která se vyvinula ve vztahu k personálním pravomocem předsedy vlády a prezidenta.

Rovněž lze poukázat na ústavní praxi plynoucí z aplikace článku 73 odst. 1 Ústavy ČR, kdy prezident republiky přijímá demisi jednotlivého člena vlády. Při aplikaci tohoto ustanovení se doktrinální právní závěry více liší v tom, zda a do jaké míry se jedná o povinnost či širší diskreci prezidenta republiky demisi jednotlivého ministra přijmout.¹¹³⁵ Aleš Gerloch je toho

¹¹³² Viz ústavní žaloba na prezidenta republiky v roce 2013 nebo návrh ústavní žaloby na prezidenta republiky schválený Senátem v roce 2019, kdy některé akty či rozhodnutí prezidenta republiky v obou případech nedosahovaly podle mého názoru takové intenzity, aby je bylo možné kvalifikovat jako hrubé porušení ústavního pořádku.

¹¹³³ K prezidentské ingerenci do vládních pravomocí viz Srb, J.: Extenze prezidenta do exekutivy. Problematické případy. In Antoš, M.; Wintř, J. (eds.): Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012, s. 171-183.

¹¹³⁴ Obdobně Vnenk, V.: Úloha prezidenta republiky při odvolávání člena vlády. Právní rozhledy č. 15-16 (2017), s. 558.

¹¹³⁵ Zcela ojedinelý je názor Zdeňka Jičínského, který se domnívá, že člen vlády, který podal demisi podle článku 73 odst. 1 Ústavy ČR, automaticky přestává být členem vlády v okamžiku, kdy byla jeho demise doručena prezidentovi republiky bez ohledu na pravomoc prezidenta republiky stanovenou v článku 62 písm. a) Ústavy ČR viz Jičínský, Z.: Ústava České republiky v politické praxi. Praha: Linde, 2007, s. 80.

názoru, že se jedná o volnou úvahu prezidenta,¹¹³⁶ což vyslovil již v roce 2008 a praxe mu dala za pravdu a pozdější komentáře k Ústavě ČR již většinově pravomoc prezidenta republiky odmítnout demisi ministra uznávají.

V případě nečinnosti prezidenta republiky tedy lze hovořit o kompetenčním sporu, kdy předseda vlády pocítuje na své straně právo (kompetenci) dosáhnout postupem dle článku 74 Ústavy ČR odvolání člena vlády, a to ve lhůtě bez zbytečného odkladu, zatímco na straně prezidenta republiky trvá přesvědčení, že rozhodnutí o návrhu podle článku 74 Ústavy ČR je v jeho diskreci, a to přinejmenším včetně doby, kdy se tak stane. Teoreticky se jedná o kompetenční konflikt pozitivní, neboť předseda vlády určitou kompetenci tvrdí, přičemž prezident republiky svou nečinností tuto kompetenci na straně předsedy vlády popírá.

14 Odpovědnost člena vlády

Ústava ČR koncipuje v článku 68 odst. 1 odpovědnost vlády vůči Poslanecké sněmovně. Uplynulá volební období ovšem ukázala, že institut odpovědnosti vlády, potažmo jejích členů, není pouze otázkou ústavněprávní, ale také otázkou odpovědnosti politické, trestněprávní a soukromoprávní.¹¹³⁷ Vzhledem ke skutečnosti, že současná doktrína opomíjí odpovědnostní otázky členů vlády a zabývá se ponejvíce konstrukcí odpovědnosti vlády jako celku vůči Poslanecké sněmovně, je nutné analyzovat obsah pojmu odpovědnosti vlády a jejích jednotlivých členů, který by ukázal na některé širší právní aspekty.¹¹³⁸ Odpovědnost v ústavním právu je přitom jenom zvláštním druhem právní odpovědnosti v systému práva.¹¹³⁹ Problematika odpovědnostních vztahů ministrů jako členů vlády a představitelů ústředních správních úřadů nebyla v minulosti předmětem soudního řízení, proto se nelze opřít o úvahy nebo závěry judikatury, ale pouze analýzu právního stavu.¹¹⁴⁰

¹¹³⁶ Gerloch, A.: K problematice postavení prezidenta republiky..., s. 36.

¹¹³⁷ Odpovědnostní vztahy členů vlády byly předmětem hojného vědeckého bádání v období první republiky, viz Weyr, F.: Ústavní listina Československé republiky, Praha-Brno 1931, s. 230-236; Janeček, R.: Brno 1922; Sobota, E.: Naše Ústava, jak zní a jak ji máme vykládat, Praha 1935, s. 163-165, 179-183 (dále jen Sobota, E., 1935).

¹¹³⁸ Filip, J.: K ústavní odpovědnosti..., s. 24.

¹¹³⁹ Ibid, s. 24.

¹¹⁴⁰ K odpovědnosti ústavních činitelů na Slovenku viz Majerčák, T.: Zodpovednosť ústavných činiteľov. In Orosz, L.; Breichová Lapčáková, M.; Majerčák, T. (eds.): 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. I. zväzok, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafarčíka v Košiciach, 2012, s. 282 an.

Při úvahách o odpovědnosti vlády a jednotlivých členů vlády lze rozlišovat trestní, soukromoprávní, politickou a ústavněprávní odpovědnost vlády¹¹⁴¹ a jejích jednotlivých členů a odpovědnost vlády jako kolektivního orgánu¹¹⁴² a jednotlivých v ní zastoupených ministrů.¹¹⁴³ Člen vlády stojí v souladu s kompetenčním zákonem v čele ústředního orgánu státní správy.¹¹⁴⁴ Členové vlády jako představitelé ústředních správních úřadů nejsou z pohledu současné platné právní úpravy v pracovněprávním, služebním ani jiném obdobném poměru, v jehož důsledku by se na ně vztahovaly pracovněprávní nebo služební předpisy (např. zákoník práce nebo zákon o státní službě). Odpovědnost členů vlády v ústavním právu ovšem nelze kvalifikovat s použitím podústavního práva, protože odpovědnost člena vlády vzniká jmenováním prezidentem republiky.¹¹⁴⁵

Politická odpovědnost ministra nepředpokládá ani trestný čin ani škodu, za které by mohl být ministr odpovědný podle trestního nebo soukromého práva. Politická odpovědnost ve své podstatě nemá za následek žádnou právní sankci, kterou by bylo možné vymáhat analogicky k trestněprávním sankcím.¹¹⁴⁶ Z hlediska současné platné ústavní a právní úpravy nepožívají ministři jako členové vlády žádných zvláštních imunit z hlediska jejich trestní odpovědnosti, pokud těchto imunit nepožívají z titulu funkce člena Parlamentu ČR. Nelze si ovšem obecně představit, že by byl ministr odpovědný za všechna rozhodnutí, která byla v rámci jeho úřadu přijata, nicméně odpovědnost ministra za osobně učiněná rozhodnutí je vzhledem k monokratické povaze ministerstva dovoditelná. Ministr nese odpovědnost za ty skutky, u nichž jsou splněny všechny předpoklady pro vznik odpovědnosti. U trestní odpovědnosti tedy předpoklady stanovené trestním zákonem. Ministr, který nepožívá imunity člena zákonodárního sboru, je trestně stíhatelný pro skutky, kterých se dopustil ve funkci ministra, pokud nelze za tyto skutky dovozovat politickou odpovědnost vyplývající zejména

¹¹⁴¹ Politická odpovědnost ovšem není pojmem definovaným ani upraveným platným právním řádem. Nikdy v československé historii tomu ani tak nebylo. Viz Janeček, R.: Brno 1922, s. 72-73.

¹¹⁴² Viz čl. 68 odst. 1 Ústavy ČR.

¹¹⁴³ V případě ústavní odpovědnosti jednotlivých členů vlády lze ponejvíce uvažovat o odpovědnosti člena vlády za kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky (čl. 63 odst. 4 Ústavy ČR).

¹¹⁴⁴ Citace § 1 kompetenčního zákona: „*V České republice působí tyto ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je člen vlády: [omissis].*“ Podrobněji k postavení ministerstev v období Rakouska-Uherska viz Pražák, J.: Rakouské právo správní, část první: Všeobecná část práva správního, Praha 1905, s. 23-36; k postavení ministerstev v období první československé republiky viz Weyr, F.: Ústavní listina Československé republiky, Praha-Brno 1931, s. 246-250; v období socialismu viz Moural, J.: Vláda a ústřední orgány státní správy ČSSR, s. 50-74; v období po roce 1989 viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo, Obecná část, 3. vydání, Praha 1998, s. 229-257.

¹¹⁴⁵ Filip, J.: K ústavní odpovědnosti..., s. 24.

¹¹⁴⁶ K problematice odpovědnosti v českém ústavním právu viz Jirásková, V.: O odpovědnosti v ústavním právu, In Malacka, M. (ed.): Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnické dny, Olomouc 2006, s. 425-432; Tomoszek, M.: K pojmu odpovědnosti v ústavním právu, In Malacka, M. (ed.): Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnické dny, Olomouc 2008, s. 312-319.

z ústavních zákonů. Odpovědnost, jež je dovozována z trestního zákona, není politickou odpovědností člena vlády konzumována, na rozdíl např. od odpovědnosti za kontresignované rozhodnutí prezidenta republiky.¹¹⁴⁷

Člen vlády by měl dbát jako představitel organizační složky státu, aby byly důsledně využívány všechny právní prostředky pro uplatňování a hájení práv státu.¹¹⁴⁸ V rámci odpovědnostních vztahů podle občanského zákoníku člen vlády jako osoba jednající za právnickou osobu neodpovídá za škodu, kterou způsobil při výkonu činnosti pro tuto právnickou osobu. Z hlediska občanskoprávních předpisů tak odpovědnost za jednání člena vlády jako představitele ústředního správního úřadu nese stát. Na odpovědnostní vztahy člena vlády nelze aplikovat instituty zakotvené v zákoníku práce, neboť člen vlády se nenachází v pracovněprávním ani jiném obdobném postavení.

Při úvahách nad tím, zda existuje odpovědnost ministra jako představitele ústředního správního úřadu a ústavního činitele, je třeba podotknout, že ministerská odpovědnost úzce souvisí s neodpovědností hlavy státu¹¹⁴⁹ (viz článek 54 odst. 3 Ústavy ČR).¹¹⁵⁰ Prezident republiky není jako hlava státu odpovědný z výkonu své funkce.¹¹⁵¹ Jedinou výjimku tvoří odpovědnost ústavněprávní, jak je stanovena v článku 65 Ústavy ČR, kdy je prezident republiky odpovědný pouze za velezradu, jejíž skutková podstata je vyjádřena v článku 65 odst. 2 Ústavy ČR,¹¹⁵² nebo za hrubé porušení Ústavy ČR nebo jiné součásti ústavního pořádku. Prezident republiky je odpovědný ve všech oblastech, s výjimkou odpovědnosti trestní tehdy, pokud jím vykonávaná činnost nespadá pod výkon prezidentských pravomocí vymezených v Ústavě ČR (např. při správě vlastního majetku, ve všech jiných případech občanskoprávní odpovědnosti).

Ústava ČR nezakotvuje obecnou odpovědnost vlády za veškeré konání prezidenta republiky.¹¹⁵³ Vláda nese odpovědnost za taková rozhodnutí prezidenta republiky, která

¹¹⁴⁷ Trestní odpovědnost je vždy odpovědností individuální a vláda tudíž nemůže být trestněprávně odpovědná jako celek. Viz Janeček, R.: Brno, 1922, s. 94.

¹¹⁴⁸ Viz zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁴⁹ K teoretickým aspektům odpovědnosti hlavy státu a vlády viz Janeček, R.: Brno, 1922, s. 32-55.

¹¹⁵⁰ Článek 54 odst. 3 Ústavy ČR: „*Prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný.*“

¹¹⁵¹ Pavlíček, V., Hřebejk, J. Komentář. Praha: Linde, 1994, s. 137.

¹¹⁵² Viz článek 65 odst. 2 Ústavy: „*velezradou se rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu.*“

¹¹⁵³ Lze dovést argumentem a contrario od odpovědnosti vlády za všechna rozhodnutí prezidenta republiky, jak to stanovila Ústavní listina 1920 v § 68: „*Jakýkoli presidentův úkon moci vládní nebo výkonné potřebuje k své platnosti spolupodpisu odpovědného člena vlády.*“

vyžadují spolupodpisu prezidenta republiky (článek 63 odst. 4 Ústavy ČR).¹¹⁵⁴ Touto odpovědností za kontrasiňovaná rozhodnutí prezidenta republiky se myslí odpovědnost politická,¹¹⁵⁵ nikoliv odpovědnost trestněprávní nebo občanskoprávní.¹¹⁵⁶ Ovšem odpovědnost nese vláda za rozhodnutí, která ke své platnosti vyžadují kontrasiňovací, to znamená, že ne všechna rozhodnutí prezidenta republiky mají být kontrasiňována, u nekoniňovaných rozhodnutí nenese odpovědnost za tato rozhodnutí ani prezident republiky ani vláda jako celek.¹¹⁵⁷ Skutečnost, že za rozhodnutí prezidenta republiky odpovídá vláda jako celek, znamená, že by o nich měla rozhodovat ve sboru (článek 76 Ústavy ČR),¹¹⁵⁸ což se ovšem v praxi našeho ústavního systému vůbec neděje. Předseda vlády nebo jím pověřený člen připojuje svůj podpis ke kontrasiňovaným rozhodnutím prezidenta republiky jménem vlády ve smyslu článku 77 odst. 1 Ústavy. Podle Ústavy ČR tak za kontrasiňovaná rozhodnutí prezidenta republiky neodpovídá pouze předseda vlády, jak se v původním vládním návrhu Ústavy ČR předpokládalo, ale vláda jako celek.

Ústavněprávně platí, že politická odpovědnost vlády za kontrasiňovaná rozhodnutí prezidenta republiky nepředpokládá ani trestný čin ani škodu, za které by byl ministr odpovědný podle trestního nebo občanského práva. Politická odpovědnost je ve své podstatě podle normativistů neshodou mezi ministrem a zákonodárným sborem a nemá žádné sankční následky (tj. nevztahuje se ani na deliktní odpovědnost ministrů, kteří jsou současně poslanci Poslanecké sněmovny PČR a kteří by i mohli být stíháni mandátovým a imunitním výborem), mimo návrhu předsedy vlády na odvolání ministra.¹¹⁵⁹ U politické odpovědnosti se jedná vždy o zásadu, nikoliv o normu, která by byla právně vymahatelná. Z právního hlediska je tak stávající článek 63 odst. 4 Ústavy ČR *lex imperfecta*, tzn. normativní text stanoví určitou povinnost, kdy vláda odpovídá za kontrasiňované rozhodnutí prezidenta republiky, ale neexistuje ke stanovené povinnosti žádná sankce.¹¹⁶⁰ Vláda jako subjekt nemůže být za konkrétní jednání prezidenta republiky trestněprávně ani občanskoprávně odpovědná, neboť rozhodnutí neodpovědného prezidenta republiky jako hlavy státu nelze přičítat v rovině trestní

¹¹⁵⁴ Citace čl. 63 odst. 4 Ústavy ČR: „Za rozhodnutí prezidenta republiky, které vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, odpovídá vláda.“

¹¹⁵⁵ J. Filip hovoří i mimoprávní odpovědnosti, kde se nevyžaduje prokázání viny. Viz Filip, J.: K ústavní odpovědnosti ..., s. 27.

¹¹⁵⁶ Pavlíček, V., Hřebejk, J. Komentář. Praha: Linde, 1994, s. 162.

¹¹⁵⁷ Podle J. Filipa vláda přebírá kontrasiňovací rozhodnutí prezidenta republiky odpovědnost ministerskou, parlamentní nebo ústavněpolitickou, ale nikoliv odpovědnost ústavněprávní. Viz Filip, J.: K ústavní odpovědnosti ..., s. 31.

¹¹⁵⁸ Pavlíček, V., Hřebejk, J. Komentář. Praha: Linde, 1994, s. 163. Odlišný názor na odpovědnost vlády za kontrasiňovaná rozhodnutí viz Mikule, V.: Článek 67. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 545.

¹¹⁵⁹ Citace čl. 74 Ústavy: „Prezident republiky odvolá člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády.“

¹¹⁶⁰ Citace čl. 76 odst. 1 Ústavy: „Vláda rozhoduje ve sboru“.

nebo občanskoprávní k tíži vládě, pokud je samo rozhodnutí prezidenta republiky z podstaty výkonu jeho funkce jednáním, které nevyvolává odpovědnostní vztahy. Politická odpovědnost tak stíhá zásadně vládu jako kolektivní orgán.¹¹⁶¹

Český ústavodárce se v 90. letech 20. století snažil při přípravě Ústavy ČR učinit z politické odpovědnosti, která je v podstatě politickým principem, právní instituci, podobnou trestní nebo občanskoprávní odpovědnosti; taková právní úprava ale nebyla přijata.

Vedle politické odpovědnosti je nutné se ještě zmínit o ústavněprávní odpovědnosti, kterou upravují články 68 až 75 Ústavy ČR. Podle těchto ustanovení je vláda odpovědná Poslanecké sněmovně (článek 68 odst. 1), která jí může vyslovit nedůvěru (článek 72 odst. 1 Ústavy ČR). Vláda může podat Poslanecké sněmovně návrh na vyslovení důvěry (článek 71 Ústavy ČR).¹¹⁶² Zamítla-li Poslanecká sněmovna žádost vlády o vyslovení důvěry nebo vyslovila-li vládě nedůvěru, musí vláda podat demisi do rukou prezidenta republiky (článek 73 odst. 3 Ústavy ČR). Jde tedy o politickou odpovědnost vlády, která má ovšem právně stanovené důsledky.

Obecně lze konstatovat na základě výše uvedených tezí, že zásadní předpis o tzv. kolektivní ústavněprávní odpovědnosti vlády nemůže mít za následek, a ani nemá za následek, individuální ústavněprávní odpovědnost jednotlivých členů vlády.¹¹⁶³ Ústava ČR neřeší otázku individuální ústavněprávní odpovědnosti jednotlivého člena vlády. Současný ústavní pořádek neupravuje trestní odpovědnost ministra jako člena vlády, popř. trestní odpovědnost předsedy vlády.

V období první republiky byl takový institut v československé ústavě zakotven v § 34 Ústavní listiny 1920,¹¹⁶⁴ který stanovil, že „*porušil-li předseda nebo členové vlády úmyslně nebo z hrubé nedbalosti v oboru své úřední působnosti ústavní nebo jiné zákony, jsou trestně odpovědní.*“ Právo k obžalobě příslušelo Poslanecké sněmovně a trestní řízení prováděl Senát.¹¹⁶⁵ Pasivně legitimováni byli členové vlády; z hlediska kvalifikace činu se vyžadoval úmysl nebo hrubá nedbalost, přičemž nebylo podstatné, zda jednání spočívalo v konání nebo

¹¹⁶¹ Jirásková, V.: O odpovědnosti v ústavním právu. In Sborník příspěvků z konference. Monseho právnické dny. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2006, s. 425-432.

¹¹⁶² Citace čl. 71 a 72 Ústavy ČR: „*Čl. 71 Vláda může předložit Poslanecké sněmovně žádost o vyslovení důvěry. Čl. 72 (1) Poslanecká sněmovna může vyslovit vládě nedůvěru. (2) Návrh na vyslovení nedůvěry vládě projedná Poslanecká sněmovna, jen je-li podán písemně nejméně padesáti poslanci. K přijetí návrhu je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců.*“

¹¹⁶³ Filip, J.: K ústavní odpovědnosti ..., s. 27, poznámka pod čarou č. 43.

¹¹⁶⁴ Weyr, F.: Ústavní listina Československé republiky, Praha-Brno 1931, s. 29.

¹¹⁶⁵ Vzorem tohoto ustanovení byla úprava rakouské ústavy (čl. 9 státního zákona o moci vládní a výkonné ze dne 21. prosince 1867, čís. 145 ř.z. a zákon ze dne 25. července 1867, čís. 101 ř.z. o odpovědnosti ministrů pro království a země na říšské radě zastoupené).

opomenutí. Trestní odpovědnost členů vlády byla ovšem omezena pouze na jejich úřední působnost.¹¹⁶⁶

Právě s ohledem na výslovnou úpravu trestněprávní odpovědnosti člena vlády při výkonu jeho úřední působnosti v období první republiky a s ohledem na skutečnost, že tuto úpravu nepřevzala Ústava ČR, lze konstatovat na základě argumentu *a contrario*, že členové vlády a představitelé ústředních správních úřadů jsou v dnešní době trestně odpovědní pouze podle platného trestního zákona.

Z hlediska současné platné ústavní a právní úpravy nepožívají členové vlády žádných zvláštních imunit z hlediska jejich trestní odpovědnosti, jako tomu bylo v období první republiky. Odhlédneme-li od případu, kdy mohou být členové vlády členy Parlamentu a kdy požívají imunity, která je překážkou v trestním stíhání, jsou obecně ministři trestně odpovědní jako každý jiný občan ČR, a to bez ohledu na to, zda předmětem trestního stíhání je skutek, kterého se dopustili v souvislosti s výkonem funkce ministra, nebo skutek spáchaný mimo úřední působnost. Ministr jako nejvyšší představitel ústředního správního úřadu nese politickou i trestní odpovědnost za rozhodnutí, která osobně učinil. Nelze obecně konstatovat, že by ministr měl nést odpovědnost za všechna rozhodnutí, která sice podepsal, jež mu ovšem k rozhodnutí připravil jeho odborný aparát, zejména na střední manažerské úrovni. Členové vlády mohou v rámci jimi řízeném ministerstvu jako monokraticky koncipovaném orgánu vytvořit organizační a institucionální předpoklady pro rozhodování v rámci ministerstva, včetně přenesení odpovědnosti za takto přijatá rozhodnutí na odborný aparát ministerstva.¹¹⁶⁷ Tento způsob delegování kompetencí rozhodovat s konečnou platností ve vymezených záležitostech je omezen v těch případech, kdy zákon stanoví, že rozhoduje ministr, a kdy tudíž nelze tuto zákonem svěřenou pravomoc přenášet na jinou ministrovi podřízenou osobu.¹¹⁶⁸

V rámci trestní odpovědnosti při jednání souvisejícím s výkonem funkce má ministr téměř vždy postavení úřední osoby podle § 127 odst. 1 trestního zákona s tím, že se podílí na plnění úkolů společnosti a státu a požívá přitom pravomocí, které mu byly svěřeny v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů. Trestní zákon u trestní odpovědnosti úřední osoby vyžaduje, aby trestný čin byl spáchan v souvislosti s její pravomocí a odpovědností.¹¹⁶⁹ Vždy

¹¹⁶⁶ Weyr, F.: Brno, 1921, s. 233.

¹¹⁶⁷ Ibid, s. 235-236.

¹¹⁶⁸ Např. § 88 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění; § 2 zákona č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2007; § 4 odst. 6 zákona č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou; § 98 úplného znění zákona č. 398/2006, o právu autorském, právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů; §§ 10, 95 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.

¹¹⁶⁹ § 127 odst. 2 trestního zákoníku

je nutné vycházet z principu zavinění podle § 15 trestního zákona, kdy v případě úředních osob půjde téměř zejména o trestné činy úmyslné. V úvahu by ovšem přicházelo i spáchání nedbalostního trestného činu maření úkolu úřední osoby z nedbalosti podle § 330 trestního zákona. Takový úmysl by pak musel být orgány činnými v trestním řízení prokázán. Je proto nepochybné, že ministr musí mít každou, zejména majetkovou a smluvní aktivitu důkladně zdokumentovanou a odborně podloženou. Z výše uvedeného principu zavinění v trestním řízení vyplývá, že trestný čin je spáchán úmyslně, pokud pachatel chtěl způsobem v trestním zákoně stanoveným porušit nebo ohrozit zájem, který je chráněn trestním zákonem, nebo věděl, že svým jednáním může takové porušení nebo ohrožení způsobit, a pro případ, že je způsobí, s tím byl srozuměn.¹¹⁷⁰

Ministr nese odpovědnost za ty skutky, u nichž jsou splněny všechny předpoklady pro vznik odpovědnosti. U trestní odpovědnosti tedy předpoklady stanovené trestním zákonem. Obecně tedy nelze trestní odpovědnost ministra za rozhodnutí učiněná v rámci ministerstva vyloučit, a to s přihlédnutím k argumentaci *a contrario*, že i státní úředník je za rozhodnutí učiněná v rámci jeho úřední působnosti trestně odpovědný. Vzhledem k ústavnímu principu rovnosti před zákonem nelze anticipovat, že by ministr nebo státní úředník nebyl trestně odpovědný za skutek, kterého se dopustil, na rozdíl od každého jiného občana, který je za takové jednání učiněné mimo úřední působnost trestně odpovědný. Ministr, který nepožívá imunity člena zákonodárního sboru, je trestně stíhatelný pro skutky, kterých se dopustil ve funkci ministra, pokud nelze za tyto skutky dovozovat odpovědnost politickou vyplývající zejména z ústavních zákonů.

S ohledem na postavení člena vlády a jeho odpovědnost je nutné analyzovat celou řadu dalších zákonů z oblasti správního práva.

Zejména je třeba se zabývat zákonem o majetku ČR.¹¹⁷¹ Ministerstva, v jejichž čele stojí ministr, jsou podle § 3 odst. 1 tohoto zákona organizačními složkami státu a nejsou tudíž právníckými osobami (viz § 3 odst. 2 zákona). Pokud tedy ministerstva vystupují v právních vztazích, pak jednájí vždy za stát, který je považován podle § 6 odst. 2 tohoto zákona za právníckou osobu. Majetek, který organizační složka státu využívá k plnění úkolů státu, musí být využíván účelně a hospodárně, přičemž organizační složka, v tomto případě ministerstvo a v jejím čele stojící ministr, si musí počínat tak, aby svým jednáním nepoškozovala majetek státu jako právnícké osoby a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah, hodnotu nebo výnos

¹¹⁷⁰ § 15 odst.1 trestního zákoníku

¹¹⁷¹ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

z tohoto majetku. Ministr by měl dbát jako představitel organizační složky státu, aby byly důsledně využívány všechny právní prostředky pro uplatňování a hájení práv státu.

Ministři jsou vedoucí představitelé ústředních správních úřadů. Ministři jsou podle některých teorií státními orgány a obsah této jejich organické funkce souvisí s faktickou organizací veřejných úřadů vůbec. Je nutné uvést, že členové vlády skládají slib do rukou prezidenta republiky, ve kterém slibují věrnost ČR a zachování její Ústavy a zákonů a zejména, že budou zastávat svůj úřad svědomitě a že nezneužijí svého postavení. Na poslední část slibu nutně navazuje zákonná úprava o střetu zájmů, která ve své podstatě vyvolává důsledky politické nebo politicko-právní.

Vzhledem k platovým nárokům, které u členů vlády nevyplývají z obecných platových předpisů pro státní úředníky,¹¹⁷² lze dovést, že náš právní řád nepovažuje ministry za státní úředníky, navíc pokud je inkompatibilita funkce člena vlády a státního úředníka v zákoně o státní službě a také v zákoně o střetu zájmů, který nabyl účinnosti 1. ledna 2007 a který v plném rozsahu nahradil právní úpravu pocházející z roku 1992, tj. zákon č. 238/1992 Sb.

Člena vlády je tedy nutno považovat pouze za ústavního činitele, a to na základě ústavního i jednoduchého práva.

15 Vztah vlády a Poslanecké sněmovny

Vláda odvozuje svou faktickou činnost „vládnutí“ od důvěry Poslanecké sněmovny.¹¹⁷³ Vztah vlády a Poslanecké sněmovny je vztahem ústavně politickým, nikoliv vztahem pozitivně právním.¹¹⁷⁴

Odpovědnost vlády vůči Poslanecké sněmovně je vyjádřením základního prvku parlamentní demokracie, kdy zákonodárce jako představitel vůle lidu všešle z voleb požívá ze všech ústavních orgánů nejvýraznější legitimacy k tomu, aby mohl zmocňovat jiné ústavní orgány k výkonu jejich pravomocí. Ústavodárce se rozhodl, že vláda se bude odpovídat pouze vůči jedné z komor Parlamentu. Důvodem byla zřejmě skutečnost, že proporční volební systém do Poslanecké sněmovny bude odrážet snadněji politické poměry v zemi a koaliční vlády budou

¹¹⁷² Mohou však být tzv. úředními osobami (resp. oprávněnými úředními osobami) ve smyslu správního řádu, význam těchto pojmů je ovšem specifický.

¹¹⁷³ Rychetský, P.: Článek 68. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 685.

¹¹⁷⁴ Molek, P.: Článek 68. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 836.; obdobně Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 525.

tudíž odpovídat politickému složení Poslanecké sněmovny více než politickému složení Senátu, který je volen většinovým způsobem.

Vláda odpovídá Poslanecké sněmovně jako celek, nelze dovozovat individuální odpovědnost jednotlivých členů vlády nebo dokonce individuální odpovědnost předsedy vlády.¹¹⁷⁵ Ústavní vztah mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou je ústavně politického charakteru, neboť vláda není povinna se zodpovídat Poslanecké sněmovně z každého rozhodnutí, které učiní. Nicméně ztráta důvěry Poslanecké sněmovny v ústavním smyslu má za následek povinnost vlády podat demisi. Vyslovení nedůvěry vládě nebo nevyslovení důvěry vládě ovšem má ústavněprávní důsledky, kdy je povinností vlády podat do rukou prezidenta republiky demisi a v případě, pokud by tak neučinila, je povinností prezidenta republiky takovou vládu odvolat.¹¹⁷⁶

Vláda může být sestavena jak z politiků zastupujících parlamentní politické strany, tak i osob, které stojí mimo politické dění. Nicméně reálná politika ukazuje, že vláda se musí opírat o politické strany, a proto je zastoupení politiků parlamentních stran ve vládě předpokladem důvěry Poslanecké sněmovny. Pokud se hovoří o tzv. úřednických vládách, pak je třeba zdůraznit, že takový pojem není přesný, neboť Ústava nerozlišuje, zda je vláda složena z politiků nebo odborníků či výrazných osobností, ale naopak požaduje, aby každá vláda měla důvěru Poslanecké sněmovny bez ohledu na to, kdo je jejím členem. Tzv. úřednické vlády¹¹⁷⁷ jsou jistým překlenovacím řešením ústavních či politických krizí, kdy jsou hledány osobnosti vyhovující širokému politickému spektru, které ovšem stojí mimo stranickou politiku, a jejímž cílem je dovést zemi k předčasným volbám.¹¹⁷⁸ Vláda by se měla opírat o většinu v Poslanecké sněmovně, nelze ovšem ani vyloučit, že vláda může požívat důvěry Poslanecké sněmovny, ale absolutní většina poslanců nemusí mít ve vládu důvěru.

O důvěře vládě se hlasuje relativní většinou, tj. usnesení Poslanecké sněmovny o vyslovení důvěry vládě musí získat nadpoloviční většinu hlasů z přítomných poslanců za podmínky usnášení schopnosti Poslanecké sněmovny (přítomnost nejméně 1/3 poslanců).¹¹⁷⁹ Ústava ČR nepožaduje, aby vláda získala důvěru absolutní většiny 101 poslanců.¹¹⁸⁰

Ústava ČR umožňuje, aby poslanec nebo senátor byl členem vlády. Není povinností zákonodárce, aby se v souvislosti s výkonem funkce člena vlády vzdal funkce zákonodárce.

¹¹⁷⁵ Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: Článek 68. Komentář. Praha: Linde, 1994, s. 172.

¹¹⁷⁶ Ibid, s. 180; obdobně Mlsna, P.: Článek 68. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 526.

¹¹⁷⁷ Rychetský, P.: Článek 68. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 692.

¹¹⁷⁸ Jirásková, V.: Zvláštnosti parlamentní formy vlády v České republice. In Jirásek, J.; Witkowski, Z. (eds.): Proměny dělby moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Olomouc: Acta Iuridica Olomucensia, 2015, s. 53

¹¹⁷⁹ Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: Článek 68. Komentář. Praha: Linde, 1994, s. 173.

¹¹⁸⁰ Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 531.

Z ústavního hlediska nejsou pro členy vlády stanoveny žádné kvalifikační předpoklady a členem vlády se tedy může stát kterákoliv osoba; v Ústavě ČR není požadavek ani státního občanství. Jedinou podmínkou je tedy obecná podmínka věku 18 let, neboť člen vlády jako převážně představitel ústředního orgánu státní správy musí mít plnou způsobilost k právním úkonům, která nebude omezena.

15.1 Vyslovení důvěry vládě Poslaneckou sněmovnou – obligatorní žádost

Nově jmenovaná vláda má povinnost do 30 dnů po svém jmenování předstoupit před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry.¹¹⁸¹ Jedná se o ústavní příkaz, který je povinna vláda dodržet.¹¹⁸² Vláda, která by tuto povinnost nesplnila, by se dopustila flagrantního porušení ústavní dělby moci, neboť by si bez legitimacy dané Poslaneckou sněmovnou uzurpovala větší díl státní moci, než který jí ústavně náleží. Nicméně Ústava ČR nestanoví pro vymožení této povinnosti žádné postupy. Lze proto předpokládat, že by Poslanecká sněmovna takové vládě vyslovila v souladu s článkem 72 Ústavy ČR nedůvěru. Prezident republiky nemůže v souladu s Ústavou ČR takovou vládu odvolat podle článku 74, neboť vláda, která nepožádala o důvěru Poslaneckou sněmovnu, není vládou, která by byla povinna podat demisi. Vymožení této povinnosti je tedy na Poslanecké sněmovně skrze její pravomoc vyslovit vládě nedůvěru. Ustanovení článku 68 odst. 3 Ústavy ČR je nutné chápat jako kogentní povinnost.¹¹⁸³

Ze žádosti vlády musí být patrné, že žádá Poslaneckou sněmovnu, aby jí vyslovila důvěru. Za předstoupení před Poslaneckou sněmovnu lze považovat takové ústavněprávní jednání vlády, ze kterého zřetelně a nerozporně vyplývá, že se vláda chce ucházet o důvěru Poslanecké sněmovny. S návrhem na vyslovení důvěry nejsou spojeny pro vládu žádné povinnosti. Vláda není povinna předkládat Poslanecké sněmovně své programové prohlášení či přehled cílů, které hodlá naplnit a realizovat.¹¹⁸⁴ V politické praxi je zvykem, že vláda k žádosti o

¹¹⁸¹ Ibid, s. 530.

¹¹⁸² Jednání o důvěře vládě je upraveno v samostatné části XI zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (§ 82 až § 85).

¹¹⁸³ Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 531.

¹¹⁸⁴ Narozdíl od Programového prohlášení vlády, které je dokumentem, se kterým vláda předstupuje s žádostí o vyslovení důvěry před Poslaneckou sněmovnou, je Koaliční smlouva ryze politický dokument, který je koncipován jako přehled cílů, které vláda hodlá naplňovat během funkčního období.

vyslovení důvěry předkládá Poslanecké sněmovně programové prohlášení, které je primárně politickým dokumentem.¹¹⁸⁵

V případě, že Poslanecká sněmovna nevyslovila vládě důvěru, pak je tato vláda povinna podat bez zbytečných průtahů demisi do rukou prezidenta republiky.¹¹⁸⁶ Do doby jmenování nové vlády je povinen prezident republiky v souladu s článkem 62 písm. d) Ústavy ČR pověřit tuto vládu prozatímním výkonem jejích funkcí až do doby jmenování nové vlády.¹¹⁸⁷ Tato ústavní povinnost prezidenta republiky vychází z toho, že nelze připustit, aby ČR byla bez vlády a v zásadě nikdo nebyl politicky odpovědný za výkonnou moc a její realizaci. Pověření k prozatímnímu výkonu funkcí vlády končí jmenováním nové vlády.¹¹⁸⁸ Ústava ČR předpokládá za všech okolností permanentní působení výkonné moci.¹¹⁸⁹

V případě, pokud nebyl první pokus o sestavení vlády, která by se opírala o důvěru Poslanecké sněmovny, úspěšný, probíhá v souladu s výše popsáním postupem nové jmenování předsedy vlády a nová žádost vlády o vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnou. Prezident republiky by měl jmenovat nového předsedu vlády neprodleně tak, aby se nejistá politická situace nadále neprohlubovala.¹¹⁹⁰

Pokud se ani podruhé nepodaří vládě získat důvěru Poslanecké sněmovny, vybírá předsedu vlády předseda Poslanecké sněmovny a prezident republiky je povinen tuto osobu jmenovat předsedou vlády.¹¹⁹¹ Smyslem tohoto ustanovení je zajistit, že výběr učiněný předsedou Poslanecké sněmovny bude lépe odrážet politické rozložení sil a aktuální náladu v Poslanecké sněmovně.¹¹⁹² Navíc neúspěšný třetí pokus o důvěru vládě může znamenat, že prezident republiky rozpustí Poslaneckou sněmovnu a vyhlásí nové volby. Poslanci tak mohou mít pod touto hrozbou v rámci třetího pokusu zájem na úspěšné volbě. Nicméně pravomoc prezidenta republiky rozpustit Poslaneckou sněmovnu v případě třetího neúspěšného pokusu o důvěru

¹¹⁸⁵ K politologickému významu programového vyjádření vlády viz König, K.: *Operative Regierung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, s. 191-202.

¹¹⁸⁶ Rychetský, P.: Článek 68. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 690; obdobně Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 531.

¹¹⁸⁷ T. Herc uvádí jediný případ, kdy nedošlo k pověření vlády prozatímním výkonem jejích funkcí, neboť týž den, kdy přijal prezident republiky demisi vlády, byla jmenována vláda nová (25. dubna 2004 přijal prezident republiky Václav Klaus demisi předsedy vlády Stanislava Grosse a jmenoval vládu Jiřího Paroubka). Viz Herc, T.: Článek 62. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 585.

¹¹⁸⁸ Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: Článek 62. Komentář. Praha: Linde, 1994, s. 150.

¹¹⁸⁹ Herc, T.: Článek 62. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 585.

¹¹⁹⁰ K sestavování vlády v rámci druhého pokusu došlo v historii ČR dvakrát: v roce 2006, kdy byl sestavením vlády dvakrát pověřen Mirek Topolánek. Viz Jičínský, Z.: *Jmenování nové vlády...*, s. 156-158; v roce 2018 byl druhým pokusem sestavení vlády pověřen prezidentem republiky Milošem Zemanem předseda vlády v demisi Andrej Babiš.

¹¹⁹¹ Článek 68 odst. 4 Ústavy ČR.

¹¹⁹² Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 531-532.

vládě je fakultativní, nejedná se o povinnost prezidenta republiky.¹¹⁹³ Pokud by se prezident republiky rozhodl Poslaneckou sněmovnu nerozpustit ani v případě třetího neúspěšného pokusu o sestavení vlády s důvěrou, Ústava ČR nestanoví, jak by měl prezident republiky dále postupovat. Podle mého názoru lze připustit názor, že by se celý postup pro jmenování vlády opakoval od počátku, kdy prezident republiky by měl znovu dva návrhy na jmenování předsedy vlády k dispozici a teprve třetí návrh na předsedu vlády by vzešel od předsedy Poslanecké sněmovny. V mediálním prostoru se objevovaly i názory, že po třetím neúspěšném pokusu o sestavení vlády s důvěrou by se měl předseda vlády a prezident republiky střídat, nicméně pro takové kreativní názory není v Ústavě ČR právní opora. Nestanoví-li Ústava ČR žádný výslovný postup, postupuje se podle článku 68 Ústavy ČR až do okamžiku, kdy Poslanecká sněmovna vysloví nově jmenované vládě důvěru, nebo ji prezident republiky rozpustí podle článku 35 odst. 1 Ústavy ČR, nebo Poslanecká sněmovna přijme usnesení o svém rozpuštění podle článku 35 odst. 2 Ústavy ČR.¹¹⁹⁴

Výběr předsedy vlády předsedou Poslanecké sněmovny je inspirován kancléřským modelem vlády, kdy za ústavní krizi musí nést v konečném důsledku odpovědnost zákonodárny sbor, neboť je přímo legitimovaným nositelem moci ve státě.¹¹⁹⁵ Ve Spolkové republice Německo je spolkový kancléř volen na návrh spolkového prezidenta Spolkovým sněmem bez rozpravy.¹¹⁹⁶ Pokud by tento kandidát neuspěl, pak je na Spolkovém sněmu, aby většinou hlasů ve lhůtě 14 dnů zvolil nového spolkového kancléře. Pokud by k takové volbě nedošlo, nebo by volba neproběhla úspěšně, pak probíhá bez zbytečných průtahů nová volba, kdy kandidáta, který získal nejvíce hlasů, může spolkový prezident ve lhůtě 7 dnů buď jmenovat

¹¹⁹³ Ibid, s. 532.

¹¹⁹⁴ Na tomto místě bych chtěl uvést, že vyhlášení nových voleb do Poslanecké sněmovny je kontrასignovaným úkonem. Ústava ČR neřeší situaci, kdy by prezident republiky rozpustil Poslaneckou sněmovnu, což je nekontrასignované rozhodnutí podle článku 62 písm. c) Ústavy ČR, a zároveň chtěl vyhlásit volby a jejich vyhlášení by odmítl spolupodepsat předseda vlády v souladu s článkem 63 odst. 1 písm. f) Ústavy ČR. V takové situaci by došlo k ústavní krizi, neboť Poslanecká sněmovna by byla rozpuštěna a vládla by vláda bez důvěry Poslanecké sněmovny s prozatímním pověřením výkonu jejích funkcí v souladu s článkem 62 písm. d) Ústavy ČR. V takové situaci by prezident republiky podle mého názoru měl jmenovat novou vládu, jejíž předseda vlády by spolupodepsal rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny, protože ze systematického hlediska Ústavy ČR je prezident republiky jediným ústavním orgánem, který by mohl takovou situaci vyřešit a zabránit ústavnímu puči ze strany předsedy vlády. Druhým závěrem z takové situace je dovození povinnosti, že není na politické vůli předsedy vlády, zda bude kontrასignovat rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb, pokud je z hlediska ústavnosti a zákonnosti právně perfektní. Povinností předsedy vlády je kontrასignovat rozhodnutí o vyhlášení voleb. V tomto ohledu by přicházelo *de constitutione ferenda* zpřesnění článku 63 odst. 1 písm. f) Ústavy ČR.

¹¹⁹⁵ Schröder, M.: Článek 63. Grundgesetz, 2001, s. 1927-1947.

¹¹⁹⁶ K německému modelu konstituování vlády viz Busse, V.: Regierungsbildung aus organisatorischer Sicht – Tatsächliche und rechtliche Betrachtungen am Beispiel des Organisationswechsels. Die öffentliche Verwaltung 1998, s. 313 an.

spolkovým kancléřem, nebo rozpustit Spolkový sněm.¹¹⁹⁷ Základní zákon vychází z premisy, že Spolkový sněm musí unést odpovědnost za vyslovení konstruktivní nedůvěry spolkovému kancléři, a pokud není schopen politickou krizi vyřešit, vystavuje se riziku rozpuštění spolkovým prezidentem.¹¹⁹⁸

Výběr předsedy vlády předsedou Poslanecké sněmovny je jeho osobním rozhodnutím a nepodléhá schvalování pléna Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny při tomto rozhodnutí nevystupuje za Poslaneckou sněmovnu jako celek, ale jako samostatný ústavní činitel.¹¹⁹⁹ Z tohoto důvodu je také obsazení funkce předsedy Poslanecké sněmovny jedním z obligatorních bodů ustavující schůze Poslanecké sněmovny.

Ústava ČR nepamatuje na situaci jak postupovat v případě, kdy je rozpuštěna Poslanecká sněmovna podle článku 35 Ústavy ČR a nově jmenovaná vláda nemá možnost předložit Poslanecké sněmovně obligatorní žádost o vyslovení důvěry. Fakticky tak vládne vláda bez důvěry Poslanecké sněmovny, aniž by se o vyslovení důvěry vládě hlasovalo. Takovou vládu nelze považovat za vládu s důvěrou, protože nemohla dostát ústavnímu příkazu předložit žádost o vyslovení důvěry Poslanecké sněmovně. Taková vláda by se měla vyvarovat všem zásadním rozhodnutím a měla by vyčkat voleb do Poslanecké sněmovny a zejména dokončení ustavující schůze Poslanecké sněmovny, kdy jí vznikne povinnost podat demisi do rukou prezidenta republiky. V mezidobí od rozpuštění Poslanecké sněmovny do ustavení nové Poslanecké sněmovny ovšem nic nebrání vládě, aby podala demisi do rukou prezidenta republiky a ten ji pověřil prozatímním výkonem jejích funkcí podle článku 62 písm. d) Ústavy ČR. V případě demise vlády v době rozpuštění Poslanecké sněmovny ovšem nic nebrání prezidentovi republiky, aby jmenoval novou vládu. Rozpuštění Poslanecké sněmovny je tak vysoce rizikovým faktorem našeho ústavního systému, neboť extrémně narůstá v tomto mezidobí vliv prezidenta republiky a vlády bez kontroly. Prezident republiky není nikterak omezen v přijímání demisí členů vlády nebo odvolávání členů vlády na návrh předsedy vlády. Dominantní roli má předseda vlády, který by podáním vlastní demise v době rozpuštění Poslanecké sněmovny, umožnil prezidentovi republiky jmenovat novou vládu, které by vznikla povinnost podat žádost o vyslovení důvěry Poslanecké sněmovně ve lhůtě 30 dnů, což by se mohlo časově potkat s okamžikem dokončení ustavující schůze Poslanecké sněmovny, kdy by Poslanecká sněmovna měla hlasovat o vyslovení důvěry vládě, ale zároveň by vláda povinně podala demisi podle článku 73 odst. 2 Ústavy ČR. Ústavodárce takovou situaci

¹¹⁹⁷ Mlsna, P.: Vyslovení konstruktivní nedůvěry..., s. VIII.

¹¹⁹⁸ Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 532.

¹¹⁹⁹ Viz § 29 odst. 1 písm. d) zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

výslovně neřeší, nicméně na základě výkladu článku 73 odst. 2 Ústavy ČR nelze podle mého názoru hlasovat o důvěře vládě, která povinně podala demisi. Podpůrně lze v tomto ohledu použít i princip parlamentní diskontinuity, kdy se jeví jako nelogické, aby Poslanecká sněmovna hlasovala o důvěře vládě, jež byla jmenována buď v předcházejícím volebním období, nebo v době rozpuštění Poslanecké sněmovny. Legitimita zákonodárného sboru vzniklá ve volbách poskytuje Poslanecké sněmovně nepopiratelnou možnost hlasovat o důvěře vládě, která byla jmenována po proběhnutých volbách, aby byl naplněn postulát důvěry nové Poslanecké sněmovny v novou vládu reflektující výsledky voleb a nové složení Poslanecké sněmovny.

15.2 Vyslovení důvěry vládě ČR Poslaneckou sněmovnou – fakultativní žádost

Vláda může požádat kdykoliv v průběhu funkčního období Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry. Ustanovení článku 71 Ústavy ČR je v zásadě *lex specialis* k článku 68 odst. 2 Ústavy ČR, který upravuje povinnost nově jmenované vlády předstoupit do 30 dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu s žádostí o vyslovení důvěry.¹²⁰⁰ Smyslem ustanovení je umožnit vládě kdykoliv v průběhu funkčního období zjistit, zda se ještě opírá o důvěru Poslanecké sněmovny a vláda si tak potvrzuje svoji legitimitu.¹²⁰¹

Žádost vlády o vyslovení důvěry podle tohoto ustanovení je fakultativní možností vlády, která jej může, ale také nemusí využít. Vláda by měla k podání žádosti o vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnou přistoupit tehdy, pokud se vládě dlouhodobě nedaří prosadit v Poslanecké sněmovně vládní návrhy zákonů a vláda tak může mít důvodné pochybnosti, že došlo k vychýlení politických poměrů v Poslanecké sněmovně oproti době, kdy vládě byla Poslaneckou sněmovnou vyslovena důvěra.¹²⁰²

Žádost o vyslovení důvěry může podat pouze vláda jako celek.¹²⁰³ Není tedy v dispozici předsedy vlády, aby takovou žádost postoupil Poslanecké sněmovně o své vlastní vůli. Vláda žádost o vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnou schvaluje ve formě usnesení, kdy není ústavním požadavkem, aby s touto žádostí souhlasili všichni členové vlády, postačuje, aby takové usnesení vlády bylo přijato nadpoloviční většinou členů vlády.¹²⁰⁴ Ústava ČR ani jednací řád vlády se nezabývají otázkou, kdo může takový návrh vládě předložit, zda pouze

¹²⁰⁰ Mlsna, P.: Článek 68. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 545.

¹²⁰¹ Rychetský, P.: Článek 71. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 701.

¹²⁰² Mlsna, P.: Článek 71. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 545.

¹²⁰³ Rychetský, P.: Článek 71. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 701.

¹²⁰⁴ Molek, P.: Článek 71. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 860.

předseda vlády nebo kterýkoliv z jejích členů. V zásadě se lze přiklonit k tomu, že návrh může iniciovat kterýkoliv z členů vlády.¹²⁰⁵

Žádost vlády o vyslovení důvěry musí být doručena Poslanecké sněmovně, kdy předseda Poslanecké sněmovny je v souladu s jednacím řádem Poslanecké sněmovny povinen svolat Poslaneckou sněmovnu tak, aby o návrhu na vyslovení důvěry bylo jednáno do 14 od jejího předložení.¹²⁰⁶ Za projednání návrhu lze považovat přijetí usnesení, zda návrh byl přijat nebo zamítnut. Za projednání tedy nelze považovat jeho rozeslání poslaneckým klubům nebo rozhodnutí organizačního výboru o tom, kdy bude Poslanecká sněmovna k projednání tohoto návrhu svolána.¹²⁰⁷

V případě, že Poslanecká sněmovna návrh zamítne, má se za to, že vládě byla vyslovena nedůvěra a ta je povinna podat neprodleně obligatorní demisi. Pokud by vláda nepodala bezodkladně demisi, je povinností prezidenta republiky vládu odvolat.¹²⁰⁸ V případě zamítnutí návrhu, ať již z jakýchkoliv důvodů, nemůže vláda podat Poslanecké sněmovně nový návrh na vyslovení důvěry. Rozhodnutí Poslanecké sněmovny nelze žádným způsobem revokovat.

Vláda nemusí žádost o vyslovení důvěry žádným způsobem odůvodnit, stejně jako nemusí své rozhodnutí o přijetí nebo zamítnutí odůvodnit Poslanecká sněmovna. Vláda také není povinna v souvislosti s fakultativní žádostí o vyslovení důvěry předkládat Poslanecké sněmovně programové prohlášení nebo jiný strategický dokument, jenž by měl pohnout Poslanecká sněmovnu k tomu, aby návrh schválila.

Vláda může podat návrh na vyslovení důvěry kdykoliv v průběhu funkčního období,¹²⁰⁹ a to i vícekrát. Návrh na vyslovení důvěry vládě může být Poslanecké sněmovně předložen vládou i v případě, že s ním nesouhlasí předseda vlády.

Ústava umožňuje vládě, aby fakultativně požádala Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry ještě podle článku 44 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého vláda může spojit otázku důvěry s projednáním vládního návrhu zákona.¹²¹⁰ V takovémto případě ovšem Poslanecká sněmovna výslovným způsobem vládě nevyjadřuje důvěru nebo nedůvěru, ale *implicite* toto rozhodnutí

¹²⁰⁵ Mlsna, P.: Článek 71. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 545.

¹²⁰⁶ Rychetský, P.: Článek 71. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 702.

¹²⁰⁷ Mlsna, P.: Článek 71. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 546.

¹²⁰⁸ Ibid, s. 546.

¹²⁰⁹ Rychetský, P.: Článek 71. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 701.

¹²¹⁰ O důsledcích zamítnutí vládního návrhu zákona podle článku 44 odst. 3 Ústavy ČR nemá doktrína jasno a spíše usuzuje, zda zamítnutí vládního návrhu zákona má za důsledek povinnost podání demise vlády, neboť povinnost podat demisi není stanovena v článku 73 odst. 2 Ústavy ČR viz Suchánek, R.: Článek 44. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 539. Pokud ústavodárce zamýšlel důsledek demise vlády v případě zamítnutí vládního návrhu zákona podle článku 44 odst. 3 Ústavy ČR, měl tak výslovně stanovit tuto povinnost v článku 73 odst. 2 Ústavy ČR.

váže na osud projednávaného návrhu vládního zákona.¹²¹¹ Vzhledem ke skutečnosti, že Poslanecká sněmovna je povinna projednat vládní návrh zákona ve lhůtě 3 měsíců, jinak se má za to, že návrh byl zamítnut a vládě tak nebyla vyslovena důvěra, je na úvaze Poslanecké sněmovny, zda bude projednání návrhu zákona oddalovat tím, že jej odmítne zařadit na program schůze Poslanecké sněmovny, nebo zda návrh projedná tak, že jej v prvním čtení zamítne nebo vrátí vládě jako předkladateli k dopracování. O návrhu zákona, s nímž vláda spojila otázku důvěry, rozhoduje Poslanecká sněmovna v prvním čtení.¹²¹²

Z hlediska vlády je zcela nepodstatné, zda Poslanecká sněmovna návrh zákona zamítla nebo schválila, neboť projednání návrhu zákona ve lhůtě 3 měsíců má za následek, že vládě byla Poslaneckou sněmovnou vyslovena důvěra, byť by byl návrh zákona zamítnut.¹²¹³ Pokud by Poslanecká sněmovna takový návrh zákona neprojednala v ústavně stanovené lhůtě, pak vládě nebyla vyslovena důvěra (návrh nebyl projednán) a vláda má povinnost podat demisi. Domnívám se, že se jedná o ústavní institut analogický k článku 71 Ústavy ČR, kdy vláda může předložit Poslanecké sněmovně žádost o vyslovení důvěry. V případě neprojednání vládního návrhu zákona se má za to, že nebyla vyslovena důvěra, nikoliv že vládě byla vyslovena nedůvěra.

Naopak P. Rychetský se domnívá, že neprojednání vládního návrhu zákona ve lhůtě 3 měsíců má stejné důsledky jako vyslovení nedůvěry podle článku 72 Ústavy ČR.¹²¹⁴ S tímto názorem nesouhlasím, protože návrh podle článku 44 odst. 3 Ústavy ČR, obdobně jako v případě článku 71 Ústavy ČR vychází z vůle vlády a ústavodárce použil v obou člancích terminologii žádosti o vyslovení důvěry, nikoliv terminologii článku 72 Ústavy ČR, kde se používá pojem „*vyslovení nedůvěry vládě*“. V praxi by se tak jednalo o nevyslovení důvěry, nikoliv o vyslovení nedůvěry, která je spojena vždy s návrhem vycházejícím z Poslanecké sněmovny. Použit lze i výklad systematicko-procedurální, kdy k žádosti o vyslovení důvěry vládě nebo projednání vládního návrhu zákona podle článku 44 odst. 3 Ústavy ČR postačuje relativní většina poslanců při kvoru 1/3 poslanců, na rozdíl od návrhu na vyslovení nedůvěry, kde se vyžaduje absolutní většina poslanců pro vyslovení nedůvěry při hlasování v kombinaci s nejméně 50 poslanci podepsanými pod návrhem na vyslovení nedůvěry. Ústavodárce výslovně nestanovil kvorum pro hlasování o vyslovení nedůvěry vládě, tzn. Poslanecká sněmovna může takový návrh projednat při obecně stanoveném kvoru 1/3 poslanců.

¹²¹¹ Suchánek, R.: Článek 44. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 539.

¹²¹² Ibid, s. 539.

¹²¹³ Mlsna, P.: Článek 71. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 546.

¹²¹⁴ Rychetský, P.: Článek 44. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 446.

Nicméně neprojednání návrhu zákona ve lhůtě 3 měsíců může být i důvodem pro prezidenta republiky, aby Poslaneckou sněmovnu rozpustil.

P. Rychetský považuje zamítnutí návrhu zákona nebo jeho vrácení k přepracování vládě za nevyslovení důvěry.¹²¹⁵ Nicméně sám konstatuje, že je nejasné, jak naložit v takovém případě se situací, kdy Poslanecká sněmovna výrazně přepracuje vládní návrh zákona, který bude obsahově zcela rozdílný od původního vládního návrhu. Jinak řečeno, není jasné, že by vláda měla faktickou důvěru Poslanecké sněmovny, když není schopná prosadit vlastní představy v podobě návrhu zákona a její akceschopnost v Poslanecké sněmovně se neopírá o většinu poslanců.

Osobně se domnívám, že právě z tohoto důvodu nelze dovozovat zaměňovat pojem projednání vládního návrhu zákona s pojmem schválení vládního návrhu zákona. Pokud by bylo úmyslem ústavodárce spojit nevyslovení důvěry se zamítnutím nebo vrácením vládního návrhu zákona vládě k přepracování, bylo by nutné tuto ústavní fikci výslovně v Ústavě ČR vyjádřit. Otázka, zda byla nebo nebyla vládě vyslovena důvěra, nemůže být dovozováno výkladem. Podle mého názoru chtěl ústavodárce spojit nevyslovení důvěry pouze s neprojednáním takového návrhu zákona ve lhůtě 3 měsíců, bez ohledu na to, zda vládní návrh zákona bude schválen nebo zamítnut. Smyslem zařazení typu žádosti o vyslovení důvěry do článku 44 Ústavy ČR, totiž podtrhuje vazbu vlády na Poslaneckou sněmovnu z hlediska legislativního procesu a schopnosti vlády přesvědčit, aby se Poslanecká sněmovna vládním návrhem zákona zabývala. Ustanovení článku 44 odst. 3 Ústavy ČR je ze systematického hlediska faktickým ověřením možnosti, zda se vládě ve lhůtě 3 měsíců podaří zařadit vládní návrh zákona na program schůze Poslanecké sněmovny, a to jak při jednání organizačního výboru Poslanecké sněmovny, nebo přímo hlasováním na plénu. Pokud bychom totiž připustili, že nevyslovením důvěry je i neschválení vládního návrhu zákona podle článku 44 odst. 3 Ústavy ČR, vznikala by celá řada neřešitelných otázek. Například by nebylo jasné, zda za nevyslovení důvěry se má i skutečnost, kdy některý z členů vlády jsoucích zároveň poslancem navrhne zařazení vládního návrhu zákona podle článku 44 odst. 3 Ústavy ČR na program schůze přímo na jednání pléna Poslanecké sněmovny a návrh na zařazení nebude přijat. Podle mého názoru zcela jistě nepůjde o nevyslovení důvěry vládě, ale pouze o procedurální rozhodnutí Poslanecké sněmovny, že se vládním návrhem zákona nehodlá na dané plenární schůzi zabývat. Taková situace se může opakovat v průběhu celé 3 měsíční lhůty předpokládané článkem 44 odst. 3 Ústavy ČR, ale rozhodující je pouze

¹²¹⁵ Ibid, s. 447.

skutečnost, zda Poslanecká sněmovna v této lhůtě vládní návrh zákona projednala nebo nikoliv. Projednáním v Poslanecké sněmovně je nutné rozumět přijetí usnesení – kladného i záporného, protože ustanovení článku 44 odst. 3 ve spojení s článkem 35 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR je ústavním institutem, kterým se ověřuje, zda je Poslanecká sněmovna schopná výkonu činnosti zákonodárné komory. Pokud není schopna Poslanecká sněmovna přijmout během 3 měsíců žádné usnesení k vládnímu návrhu zákona, je to potvrzení neschopnosti plnit zákonodárnou funkci a prezident republiky může takovou Poslaneckou sněmovnu rozpustit. Obsahem článku 44 odst. 3 Ústavy ČR tak podle mého názoru je tlak na Poslaneckou sněmovnu, aby se rozhodla, zda se vystaví potenciálnímu riziku rozpuštění prezidentem republiky, nebo zda se najde většina poslanců, kteří se shodnou na přijetí jakéhokoli usnesení Poslanecké sněmovny

De constitutione ferenda by článek 44 odst. 3 Ústavy ČR vyžadoval zpřesnění s výslovným vyjádřením účinků neschválení vládního návrhu zákona nebo jeho vrácení vládě k přepracování, aby se tak zásadní otázka nezmítala v doktrinárním sporu, jaké účinky takové usnesení Poslanecké sněmovny vlastně má

De constitutione ferenda by bylo žádoucí i zpřesnění povinnosti, zda i vláda v demisi, která povinně podala demisi, může požádat Poslaneckou sněmovnu, aby jí vyslovila důvěru. Přikláním se k tomu, že vláda v demisi není oprávněna žádost na vyslovení důvěry podat, neboť by v praxi případné vyslovení důvěry mohlo vyvolat pochybnosti o tom, kdo je legitimním předsedou vlády a která vláda je oprávněna k vládnutí v ČR. Mohla by nastat situace, že vláda v demisi získá důvěru Poslanecké sněmovny a paralelně již byl jmenován prezidentem republiky nový předseda vlády, který sestavuje novou vládu, jež by měla odrážet výsledky voleb a nově formovanou legitimitu v Poslanecké sněmovně.

K přijetí usnesení o vyslovení důvěry vládě je třeba nadpoloviční většiny přítomných poslanců, za podmínky usnášení schopnosti Poslanecké sněmovny. Od žádosti o vyslovení důvěry, kterou iniciuje vláda sama, je třeba odlišit návrh na vyslovení nedůvěry Poslaneckou sněmovnou, který iniciuje sama Poslanecká sněmovna (nejméně 50 jejích členů), neboť vyslovení nedůvěry vládě musí být přijato nadpoloviční většinou všech poslanců.

Podaný návrh vlády na vyslovení důvěry nelze vzít po jeho doručení Poslanecké sněmovně zpět. Poslanecká sněmovna hlasuje o návrhu na vyslovení důvěry podle jmen.

15.3 Vyslovení nedůvěry vládě ČR Poslaneckou sněmovnou

Poslanecká sněmovna je jako nositel legitimacy moci oprávněna kdykoliv vyslovit nedůvěru vládě.¹²¹⁶ Pravomoc vyslovit nedůvěru vládě je výrazem odpovědnostního vztahu, který vůči Poslanecké sněmovně má vláda. S ohledem na skutečnost, že v systému parlamentní demokracie je vláda legitimována k výkonu moci skrze důvěru zákonodárného sboru, musí zákonodárný sbor disponovat nástroji, jak vládě vyslovit důvěru i nedůvěru. Pokud se v ČR na konstituování vlády podílí prezident republiky a Poslanecká sněmovna, pak vyslovení nedůvěry a tím ztráta legitimacy stávající vlády je pouze v rukách Poslanecké sněmovny a prezident republiky je v případě vyslovení nedůvěry povinen vládu odvolat, pokud by tato nepodala v souladu s Ústavou ČR demisi.¹²¹⁷

Článek 72 odst. 1 Ústavy ČR se vztahuje pouze na vládu jako ústavní orgán, který je vrcholným orgánem moci výkonné nadřazeným všem ostatním součástí výkonné moci.¹²¹⁸ Jiným orgánům, jež jsou zařazeny do systému moci výkonné, není Poslanecká sněmovna oprávněna vyslovit nedůvěru.¹²¹⁹ Vláda tak nese ústavněpolitickou odpovědnost vůči Poslanecké sněmovně i za činnost tzv. nezávislých správních úřadů, které se řídí při své činnosti pouze zákonem.¹²²⁰ Vládu je ve smyslu tohoto ustanovení nutné vykládat v institucionálním pojetí jako ústavní orgán. Poslanecká sněmovna nemůže vyslovit nedůvěru tím, že konstatuje, že nesouhlasí s výkonem moci vládní a vyslovuje nedůvěru konání vlády, aniž by tím nevyslovila nedůvěru vládě jako instituci. V politickém životě se materiální a institucionální pojem vládnutí ovšem striktně nerozlišuje a důvodem pro vyslovení nedůvěry vládě jako orgánu jsou právě důvody spočívající v praktickém výkonu moci vládní a realizaci vládní politiky.¹²²¹ Nicméně nelze vyloučit jako relevantní důvod pro vyslovení nedůvěry vládě ani nespokojenost Poslanecké sněmovny s personálním složením vlády, aniž by Poslanecká sněmovna zpochybňovala vládní politiku. V takovém případě by se vyslovení

¹²¹⁶ Molek, P.: Článek 68. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 844.

¹²¹⁷ Mlsna, P.: Článek 72. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 549; obdobně Molek, P.: Článek 72. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 864.

¹²¹⁸ Filip, J.: K ústavní odpovědnosti ..., s. 24, poznámka pod čarou č. 28.

¹²¹⁹ Bez ohledu na skutečnost, že v systému moci výkonné existují správní úřady, které jsou považovány do značné míry za nezávislé, vláda přesto odpovídá za výkonnou moc jako celek. Viz Pl. ÚS 21/14, kde Ústavní soud konstatuje, že „*Specifika postavení uvedených správních orgánů (tzv. nezávislých správních úřadů) je třeba hodnotit systémově v kontextu celkového ústavního uspořádání České republiky jako parlamentní demokracie, v níž se otázky pravomoci a kompetencí v rámci veřejné moci nutně váží na parlamentní odpovědnost vlády za výkon státní správy.*“

Na problematiku nezávislých správních úřadů v demokratickém právním státě upozorňovala již komunistická doktrína. Viz Matula, M.; Pomahač, R.: Teoretické problémy právní úpravy vztahů občanů a státní správy. Právník č. 1 (1988), s. 5.

¹²²⁰ Filip, J.: K ústavní odpovědnosti ..., s. 24, poznámka pod čarou č. 28.

¹²²¹ Poslanecká sněmovna ani poslanci nejsou při hlasování o nedůvěře svazováni žádnými podmínkami a je na jejich důvodech a pohnutkách, jak budou o návrhu na vyslovení nedůvěry hlasovat. Viz Molek, P.: Článek 72. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 862.

nedůvěry vládě opíralo o institucionální důvody a nikoliv o důvody materiálního výkonu vládnutí.¹²²²

Vláda je kolektivním orgánem a Poslanecká sněmovna proto vyslovuje nedůvěru vládě jako celku. V českém ústavním systému nelze vyslovit nedůvěru jednotlivému členovi vlády, a to ani jejímu předsedovi, aniž by to mělo za následek vyslovení nedůvěry vládě jako celku. Pokud by Poslanecká sněmovna vyslovila svým usnesením nedůvěru pouze předsedovi vlády, nemělo by přijetí takového usnesení Poslanecké sněmovny za následek povinnost vlády podat demisi. Takové usnesení by nebylo přijato v souladu s článkem 72 Ústavy ČR, který jako jediný možný způsob vyslovení nedůvěry vládě připouští vyslovení nedůvěry vládě jako kolektivnímu orgánu. Usnesení Poslanecké sněmovny o tom, že vyslovuje nedůvěru předsedovi vlády, je politickým, ale nikoliv ústavním aktem, na jehož základě by byla vláda povinna podat v souladu s Ústavou ČR demisi.¹²²³

Vyslovit nedůvěru může Poslanecká sněmovna pouze vládě, která požívá důvěry Poslanecké sněmovny, tj. vládě, která již důvěru Poslanecké sněmovny získala v době předcházející. Vládě, která je sestavena designovaným předsedou vlády, ale která ještě nepožádala o vyslovení důvěry, nemůže být Poslaneckou sněmovnou vyslovena nedůvěra. V případě vlády, která nemá důvěru Poslanecké sněmovny, se postupuje v souladu s mechanismy stanovenými v článku 68 Ústavy ČR, kdy je Poslanecká sněmovna oprávněna vládě nevyslovit důvěru a donutit ji tak podat demisi do rukou prezidenta republiky. Stejně tak nemůže Poslanecká sněmovna vyslovit nedůvěru vládě, která je v demisi.¹²²⁴

Postup podle článku 72 Ústavy ČR přichází v úvahu pouze v případě, že by vláda, která je povinna požádat podle článku 68 odst. 3 Ústavy ČR Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry, tak neučinila. Ústava ČR v zásadě nemá mechanismus pro případ, že designovaná vláda nepožádá podle článku 68 odst. 3 Ústavy ČR o důvěru Poslaneckou sněmovnu. Prezident republiky nemá ústavní pravomoc, aby v souladu s článkem 75 Ústavy ČR tuto vládu odvolal, neboť tato vláda nebyla povinna podat demisi, byť nemá důvěru Poslanecké sněmovny. Vzhledem k této ústavní mezeře se tak jeví jako jediný možný postup vyslovení nedůvěry Poslaneckou sněmovnou. K tomuto výjimečnému postupu by měla Poslanecká sněmovna přikročit pouze v situaci, že designovaná vláda delší dobu otálí s podáním žádosti Poslanecké sněmovně o vyslovení důvěry. Pokud by designované vládě nebyla vyslovena nedůvěra, neznamená to, že by tím požívala důvěry Poslanecké sněmovny a byla zbavena

¹²²² Mlsna, P.: Článek 72. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 550-551.

¹²²³ Ibid, s. 550.

¹²²⁴ Ibid, s. 550.

povinnosti žádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry v souladu s článkem 68 Ústavy ČR.¹²²⁵

Článek 72 Ústavy ČR je nástrojem Poslanecké sněmovny jak odeprít legitimitu vládě, která již nepoživá její důvěry. V průběhu volebního období může dojít k vychýlení mocenských poměrů v Poslanecké sněmovně v neprospěch vlády a ta nehodlá ověřit, zda ještě požívá důvěry Poslanecké sněmovny. V takovém případě může odvolání vlády iniciovat sama Poslanecká sněmovna tím, že jí vysloví nedůvěru.¹²²⁶

Návrh na vyslovení nedůvěry vládě může písemně podat skupina nejméně 50 poslanců.¹²²⁷

Návrh mohou podat jak poslanci vládních stran, tak i poslanci opozičních stran s tím, že písemný návrh nemusí obsahovat žádné odůvodnění.¹²²⁸ K podání návrhu není oprávněn nikdo jiný než poslanci bez ohledu na to, zda se jedná o poslance, kteří vládě vyslovili dříve důvěru nebo zda se stali poslanci teprve v průběhu volebního období (poslanci náhradníci). Z podaného návrhu musí být zřejmé, že skupina poslanců požaduje, aby Poslanecká sněmovna hlasovala o usnesení, kterým se vyslovuje vládě nedůvěra. Hranice 50 poslanců oprávněných k podání návrhu není v zásadě ústavně odvozená¹²²⁹ a lze se domnívat, že ústavodárce nechtěl stanovit vyšší hranici proto, aby výrazným způsobem nesvazoval práva opozičních politických stran a neomezoval tak politický boj v rámci svobodné soutěže politických stran na půdě Poslanecké sněmovny.¹²³⁰

Pokud je návrh doručen předsedovi Poslanecké sněmovny, pak tento je povinen podle § 84 a 85 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny neprodleně svolat schůzi Poslanecké sněmovny¹²³¹ a vyrozumět o podaném návrhu poslanecké kluby a výbory Poslanecké sněmovny. O návrhu se hlasuje podle jmen. Obvykle hlasování o návrhu předchází rozprava, která je v zásadě střetem vládních stran s opozicí o vládní politiku.¹²³²

K přijetí usnesení Poslanecké sněmovny je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců, což přispívá ke stabilitě vlády.¹²³³ Vyslovení nedůvěry tedy vyžaduje vyšší aktivní kvorum k přijetí usnesení, než je tomu u návrhu vlády na vyslovení důvěry Poslaneckou

¹²²⁵ Ibid, s. 550.

¹²²⁶ Ibid, s. 550.

¹²²⁷ V. Pavlíček toto kvorum považuje za stabilizační prvek chránící vládu před nahodilou většinou v Poslanecké sněmovně, viz Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: Článek 72. Komentář. Praha: Linde, 1994, s. 177.

¹²²⁸ Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: Článek 68. Komentář. Praha: Linde, 1994, s. 177.

¹²²⁹ Molek, P.: Článek 72. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 862-863; obdobně Rychetský, P.: Článek 72. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 704.

¹²³⁰ Mlsna, P.: Článek 72. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 551.

¹²³¹ Molek, P.: Článek 72. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 863.

¹²³² Mlsna, P.: Článek 72. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 551.

¹²³³ Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 72. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 708.

sněmovnou, kde postačuje většina z přítomných poslanců hlasujících pro návrh. Absolutní většina poslanců nutná k přijetí návrhu je stabilizačním prvkem chránícím vládu před momentálními politickými výkyvy. Zvýšené kvorum kopíruje německou úpravu, kde je spolkový sněm při vyslovení nedůvěry volán k větší odpovědnosti a konstruktivnímu chování.¹²³⁴ Pokud totiž našla Poslanecká sněmovna absolutní většinu k tomu, aby vyslovila vládě nedůvěru, pak lze předpokládat, že při konstruktivním chování bude nalezena v Poslanecké sněmovně také většina pro vyslovení důvěry nové vládě a nebude prohlubována politická krize. Vyslovení nedůvěry Poslaneckou sněmovnou je třeba vnímat jako projev politické krize a jako ultimativních nástroj pro řešení politických a ústavních problémů.¹²³⁵ Ústavodárce proto konstituoval dvě možnosti: nechat vládnout vládu, proti které se není v Poslanecké sněmovně schopna formovat absolutní většina poslanců, nebo umožnit Poslanecké sněmovně iniciovat demisi vlády a doufat, že formovaná absolutní většina poslanců se shodne na vyslovení důvěry jiné vládě.¹²³⁶ Pokud vládě byla vyslovena Poslaneckou sněmovnou nedůvěra, je povinna podat demisi.¹²³⁷ O vyslovení nedůvěry vládě Poslaneckou sněmovnou je povinen vyrozumět předseda Poslanecké sněmovny prezidenta republiky.¹²³⁸ Nebyl-li návrh na vyslovení nedůvěry přijat, pak vláda nadále požívá důvěry Poslanecké sněmovny.

¹²³⁴ Mlsna, P.: Filosofické a ideové zdroje Ústavy ČR. In Mlsna, P. et alii: Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy. Praha: Leges, 2011, s. 36-36.

¹²³⁵ Mlsna, P.: Článek 72. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 551.

¹²³⁶ Ibid, s. 551.

¹²³⁷ Z historie České republiky známe jeden případ vyslovení nedůvěry vládě. K prvnímu vyslovení nedůvěry vládě došlo v roce 2009 (Topolánková vláda I).

¹²³⁸ Rychetský, P.: Článek 72. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 705.

15.4 Přehled všech hlasování o vyslovení důvěry nebo vyslovení nedůvěry v letech 1993-2019

Seznam hlasování Poslanecké sněmovny o vyslovení důvěry nebo nedůvěry vládě

Poslanecká sněmovna PČR, 1. volební období 1992–1996

Datum hlasování	Typ	Iniciativa	Hlasování					Výsledek	Poznámka
			A	N	Z	celkem	kvorum		
První vláda Václava Klause (2. července 1992 – 4. července 1996)									
14. 7. 1992	Žádost o důvěru	Řádná první žádost vlády jmenované po volbách do ČNR	105	63	27	195	98	Získala důvěru; od 1. ledna 1993 jako vláda České republiky	Česká národní rada na své 2. schůzi projednala 13. a 14. července 1992 programové prohlášení vlády a přijala usnesení č. 30, jímž vyslovila důvěru vládě. Součástí navrhovaného usnesení byla původně i doprovodná doporučení nebo požadavky směřované vládě, které však nebyly schváleny.

Vláda během svého funkčního období nikdy z vlastní iniciativy nepožádala Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry ani nebyl podán návrh na vyslovení nedůvěry.

Poslanecká sněmovna PČR, 2. volební období 1996–1998

Datum hlasování	Typ	Iniciativa	Hlasování					Výsledek	Poznámka
			A	N	Z	celkem	kvorum		
Druhá vláda Václava Klause (4. července 1996 – 2. ledna 1998)									
25. 7. 1996	Žádost o důvěru	Řádná první žádost vlády jmenované prezidentem po volbách	98	40	0	138	70	Získala důvěru	Projednání mělo proběhnout 16. července 1996, ale předseda sněmovny a ČSSD Miloš Zeman si vyžádal programové prohlášení vlády a jednání o týden odložil. Poslanecká sněmovna tak o žádosti vlády jednala až 24. a 25. července, když 23. července projednala jen program schůze a vyslechla projev prezidenta Václava Havla a úvodní příspěvek předsedy vlády Václava Klause. Pro důvěru hlasovali všichni přítomní poslanci vládní koalice ODS, KDU-ČSL a ODA, proti celá KSČM a SPR-RSČ. Poslanci ČSSD před hlasováním opustili sál. Václav Exner (KSČM) navrhoval doprovodné usnesení s několika požadavky na vládu, které však sněmovna nepřijala.
Vláda ještě v roce 1996 uvažovala o připojení žádosti o vyslovení důvěry k návrhu zákona o státním rozpočtu, ale nakonec k tomu nedošlo. V květnu 1997 chtěli poslanci KSČM a SPR-RSČ podat návrh na vyslovení nedůvěry, ale bez podpory ČSSD nedali dohromady potřebných 50 poslanců.									
10. 6. 1997	Žádost o důvěru	Vláda požádala o důvěru po provedení personálních změn ještě dříve, než poslanci ČSSD iniciovali hlasování o vyslovení nedůvěry.	101	99	0	200	101	Získala důvěru	Sněmovna o žádosti jednala na své řádné 11. schůzi. Pro vyslovení důvěry hlasovali všichni poslanci vládní koalice ODS, KDU-ČSL a ODA a podpořil je také nezařazený Jozef Wagner (dříve ČSSD) za slib, že bude sněmovna moci kontrolovat privatizaci bank. Proti hlasovali zbývající poslanci ČSSD a nezařazená Marie Noveská (dříve ČSSD), spolu s KSČM a SPR-RSČ.

Poslanecká sněmovna PČR, 2. volební období 1996–1998

Datum hlasování	Typ	Iniciativa	Hlasování					Výsledek	Poznámka
			A	N	Z	celkem	kvorum		
Vláda Josefa Tošovského (2. ledna 1998 – 22. července 1998)									
28. ledna 1998	Žádost o důvěru	Žádost vlády jmenované prezidentem po demisi předchozí vlády	123	71	3	197	99	Získala důvěru a ujala se vlády	Sněmovna jednala o důvěře na své 19. schůzi 27. a 28. ledna 1998. Pro vládu hlasovala jednotně KDU-ČSL, ČSSD, US, většina ODA a trojice nezařazených poslanců Andrej Gjuriič, Marie Noveská a Jozef Wagner. Proti vládě svorně KSČM, SPR-RSČ a většina ODS. Za ODS byli pro jen Petr Pleva a Josef Holub, další tři se zdrželi hlasování a tři se hlasování nezúčastnili. Už v prosinci předložila ČSSD návrh ústavního zákona, který jednorázově zkracoval volební období současné sněmovny a určil datum voleb nejpozději do konce června 1998. Návrh byl přijat a publikován pod č. 69/1998 Sb.

Poslanecká sněmovna PČR, 3. volební období 1998–2002

Datum hlasování	Typ	Iniciativa	Hlasování		Výsledek			Poznámka		
			A	N	Z	celkem	kvorum			
Vláda Miloše Zemana (22. července 1998 – 15. července 2002)										
19. 8. 1998	Žádost o důvěru	Řádná první žádost vlády jmenované prezidentem po předčasných volbách	73	39	24	136	69	Získala důvěru	Vyslovení důvěry bylo jako první bod pořadu 3. schůze Poslanecké sněmovny projednáno ve dnech 18. a 19. srpna 1998. Celá KDU-ČSL a nově zvolená US hlasovaly proti, KSČM se zdržela hlasování a ODS před hlasováním opustila sál, aby snížila počet hlasů potřebných ke schválení. Pro vyslovení důvěry tak hlasovalo jen 73 poslanců ČSSD (s výjimkou nepřítomného Jana Kostrhuna), což však ke schválení stačilo.	

Poslanecká sněmovna PČR, 4. volební období 2002–2006

Datum hlasování	Typ	Iniciativa	Hlasování		Výsledek			Poznámka		
			A	N	Z	celkem	kvorum			
Vláda Vladimíra Špidly (15. července 2002 – 4. srpna 2004)										
7. 8. 2002	Žádost o důvěru	Řádná první žádost vlády jmenované prezidentem po volbách	101	98	0	199	100	Získala důvěru a ujala se vlády	Pro důvěru hlasovali všichni poslanci vládní ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU, proti celá ODS a KSČM. Vlastimil Tlustý (ODS) po schválení důvěry navrhoval doprovodné usnesení, kterým by sněmovna od vlády požadovala střednědobý plán konsolidace veřejných rozpočtů včetně cílového termínu splnění tzv. maastrichtských kritérií. Poslanecká sněmovna však jeho návrh nepřijala.	
11. 3. 2003	Žádost o důvěru	Vláda požádala o důvěru poté, co v prezidentské volbě zvítězil Václav Klaus.	101	99	0	200	101	Získala důvěru	Poslanecká sněmovna se sešla na mimořádné 11. schůzi s tímto jediným bodem programu. Pro důvěru se vyslovila celá vládní koalice, proti hlasovali všichni poslanci opoziční ODS a KSČM.	
26. 9. 2003	Vyslovení nedůvěry	Vyvolala ODS v souvislosti s vládní reformou veřejných financí, s níž nesouhlasila.	98	100	1	199	101	Návrh nebyl přijat	Sněmovna o návrhu jednala v rámci své řádné 20. schůze 25. září 2003 a 26. září 2003 přikročila k hlasování. Všichni poslanci koaliční vlády hlasovali proti návrhu, s výjimkou Josefa Hojdara (ČSSD), který se zdržel. Pro návrh hlasovala pouze menšinová opozice, které navíc chyběl nepřítomný Josef Mandík (KSČM).	

Poslanecká sněmovna PČR, 4. volební období 2002–2006

Datum hlasování	Typ	Iniciativa	Hlasování		Výsledek			Poznámka		
			A	N	Z	celkem	kvorum			
Vláda Stanislava Grosse (4. srpna 2004 – 25. dubna 2005)										
24. 8. 2004	Žádost o důvěru	Žádost vlády jmenované prezidentem po demisi předchozí vlády	101	99	0	200	101	Získala důvěru a ujala se vlády	Na mimořádné 34. schůzi hlasovali pro důvěru všichni poslanci vládní koalice ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU, proti celá ODS, KSČM a nezařazený Tomáš Vrbík (dříve US-DEU). Nejtěsnější možné většiny bylo dosaženo mimo jiné přivezením dvou poslanců ČSSD z nemocnice.	
1. 4. 2005	Vyslovení nedůvěry	Hlasování vyvolala ODS v souvislosti s vládní krizí kvůli nejasným majetkovým poměrům předsedy vlády Stanislava Grosse.	78	76	44	200	101	Návrh nebyl přijat	Na mimořádné 43. schůzi hlasovali pro vyslovení nedůvěry všichni poslanci ODS a KDU-ČSL i nezařazený Tomáš Vrbík. Proti hlasovala celá ČSSD a větší část poslanců US-DEU. Taťána Fischerová, Svatopluk Karásek a Robert Vokáč (všichni US-DEU) se zdrželi hlasování, spolu s celou KSČM.	

Datum hlasování	Typ	Iniciativa	Hlasování		Výsledek			Poznámka		
			A	N	Z	celkem	kvorum			
Vláda Jiřího Paroubka (25. dubna 2005 – 4. září 2006)										
13. 5. 2005	Žádost o důvěru	Žádost vlády jmenované prezidentem po demisi předchozí vlády	101	99	0	200	101	Získala důvěru a ujala se vlády	Sněmovna hlasovala o vyjádření důvěry na své řádné 44. schůzi. Pro se vyjádřili všichni poslanci vládní koalice ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU, proti celá ODS a KSČM.	

Poslanecká sněmovna PČR, 5. volební období 2006–2010

Datum hlasování	Typ	Iniciativa	Hlasování				Výsledek	Poznámka	
			A	N	Z	celkem			
První vláda Mirka Topolánka (4. září 2006 – 9. ledna 2007)									
3. 10. 2006	Žádost o důvěru	Řádná první žádost vlády jmenované prezidentem po volbách	96	99	0	195	98	Nezískala důvěru, podala demisi a byla pověřena prozatímním výkonem funkce	Na mimořádné 5. schůzi sněmovny podpořili menšinovou vládu složenou z členů ODS a nestraníků všichni přítomní poslanci ODS, SZ a většina KDU-ČSL. Chyběly však hlasy tří poslanců KDU-ČSL včetně předsedy Kalouska, kteří před hlasováním opustili sál. Předseda vlády Topolánek se hlasování nezúčastnil z důvodu „vypárování“ nepřítomné Lenky Mazuchové (ČSSD). Proti vládě hlasovala celá KSČM a ČSSD. Poprvé v historii samostatné ČR tak vláda nezískala důvěru. Vláda podala 11. října 2006 demisi a prezident Klaus ji prozatímně pověřil výkonem funkce. Dne 8. listopadu 2006 znovu pověřil sestavením vlády Mirka Topolánka, který do ní obsadil ministry navržené koaličními stranami ODS, KDU-ČSL a SZ. Tu však zprvu prezident odmítl jmenovat kvůli nesouhlasu s osobou ministra zahraničních věcí Karla Schwarzenberga. Učinil tak až 9. ledna 2007.

Datum hlasování	Typ	Iniciativa	Hlasování					Výsledek	Poznámka
			A	N	Z	celkem	kvorum		
Druhá vláda Mirka Topolánka (9. ledna 2007 – 8. května 2009)									
19. 1. 2007	Žádost o důvěru	Řádná druhá žádost vlády jmenované prezidentem po volbách	100	97	1	198	100	Získala důvěru a ujala se vlády	Pro důvěru hlasovali všichni poslanci vládní ODS, KDU-ČSL a Strany zelených, proti KSČM a téměř celá ČSSD. Sociální demokraté Miloš Melčák a Michal Pohanka při hlasování opustili sál. Pozoruhodným případem byl Petr Wolf (ČSSD), který řekl „Jsem proti návrhu.“ namísto zákonem vyžadované formy „proti návrhu“. Předseda poslanecké sněmovny Miloš Vítčík započítal v souladu s jednacím řádem Sněmovny jeho projev jako zdržení se hlasování.
20. 6. 2007	Vyslovení nedůvěry	Iniciovala ČSSD v souvislosti s korupčními podezřeními ministra pro místní rozvoj, místopředsedy vlády a předsedy KDU-ČSL Jiřího Čunka.	97	101	0	198	101	Návrh nebyl přijat	Sněmovna o návrhu jednala na mimořádné schůzi s tímto jediným bodem programu. Pro vyslovení nedůvěry hlasovali všichni přítomní poslanci ČSSD a KSČM, proti všichni přítomní poslanci ODS, KDU-ČSL, SZ a nezařazení Miloš Melčák s Michalem Pohankou, kteří byli vyloučeni z ČSSD za předchozí hlasování pro důvěru vládě.
5. 12. 2007	Vyslovení nedůvěry	Kvůli pokračující aféře s údajnou korupcí ministra Čunka vyvolala ČSSD po necelém půlroce další hlasování o nedůvěře.	97	101	0	198	101	Návrh nebyl přijat	Návrh byl sněmovnou projednán na mimořádné schůzi 4. a 5. prosince s tímto jediným bodem programu. Pro návrh opět hlasovali všichni přítomní poslanci ČSSD a KSČM, proti všichni přítomní poslanci ODS, KDU-ČSL, SZ i s nezařazenými Milošem Melčákem a Michalem Pohankou.
30. 4. 2008	Vyslovení nedůvěry	Návrh iniciovala ČSSD pro nesouhlas s vládní politikou, mimo jiné kvůli smlouvě s USA o umístění radarové základny v Brdech.	98	101	0	199	101	Návrh nebyl přijat	Sněmovna návrh projednala na své mimořádné 31. schůzi s tímto jediným bodem programu. Pro vyslovení nedůvěry hlasovali všichni přítomní poslanci ČSSD a KSČM a navíc nezařazený Evžen Snitilý (dříve ČSSD), proti všichni přítomní poslanci vládní koalice a nezařazení Miloš Melčák s Michalem Pohankou.
22. 10. 2008	Vyslovení nedůvěry	Po aférách Jana Moravy a Vlastimila Tlustého z ODS (první se vzdal poslaneckého mandátu, druhý byl v rozporu s politikou ODS; spolu s Jurajem Ranincem a Janem Schwiippem, kteří opustili poslanecký klub ODS) a po konfliktu Strany zelených s Olgou Zubovou a Věrou Jakubkovou vyvolala ČSSD další hlasování.	96	97	3	196	101	Návrh nebyl přijat	Pro návrh hlasovali všichni poslanci ČSSD a KSČM. Proti hlasovala celá KDU-ČSL, ODS s výjimkou Tlustého, který se zdržel, a SZ s výjimkou Olgy Zubové a Věry Jakubkové, které opustily sál. S nimi hlasovali i nezařazení Petr Wolf a Miloš Melčák, zatímco Juraj Raninec a Jan Schwiippel se zdrželi.

Datum hlasování	Typ	Iniciativa	Hlasování					Výsledek	Poznámka
			A	N	Z	celkem	kvorum		
Druhá vláda Mirka Topolánka (9. ledna 2007 – 8. května 2009)									
24. 3. 2009	Vyslovení nedůvěry	Po lednových personálních změnách ve vládě iniciovala ČSSD Jiřího Paroubka návrh během českého předsednictví v EU.	101	96	0	197	101	Sněmovna vyslovila vládě nedůvěru a ta podala demisi	S opozičními ČSSD a KSČM hlasovali pro návrh Vlastimil Tlustý (ODS), nezařazení Jan Schwiippel (dříve ODS), Olga Zubová a Věra Jakubková (obě dříve SZ). Proti hlasovali zbývající poslanci ODS, SZ a KDU-ČSL, navíc s nezařazenými Petrem Wolfem, Milošem Melčákem a Jurajem Ranincem. Dva poslanci vládní koalice a nezařazený Snitilý při hlasování chyběli. Dříve nezařazený Michal Pohanka se už 11. prosince 2008 vzdal poslaneckého mandátu. Poprvé v historii samostatně ČR tak návrh na vyslovení nedůvěry uspěl. Předseda vlády Mirek Topolánek podal demisi vlády do rukou prezidenta 26. března 2009 a vláda byla prozatímně pověřena výkonem funkce. Dne 9. dubna 2009 prezident jmenoval předsedou vlády dosavadního ředitele ČSÚ Jana Fischera.

Datum hlasování	Typ	Iniciativa	Hlasování					Výsledek	Poznámka
			A	N	Z	celkem	kvorum		
Vláda Jana Fischera (8. května 2009 – 13. července 2010)									
7. 6. 2009	Žádost o důvěru	Žádost „úřednické“ vlády sestavené po pádu Topolánkovy vlády na základě dohody ODS, ČSSD a SZ.	156	1	37	194	98	Získala důvěru a ujala se vlády	Pro důvěru hlasovali všichni poslanci ČSSD a ODS s výjimkou Františka Laudáta, který se zdržel. Dále Strana zelených, 5 poslanců KDU-ČSL, nezařazení Juraj Raninec a Olga Zubová (DSZ). Nezařazení Miloš Melčák jako jediný hlasoval proti. Nezařazení Vlastimil Tlustý, Jan Schwiippel a také Věra Jakubková (DSZ) se zdrželi hlasování, stejně jako 7 poslanců KDU-ČSL, celá KSČM a již zmíněný František Laudát.

Poslanecká sněmovna ČR, 6. volební období 2010–2013

Datum hlasování	Typ	Iniciativa	Hlasování					Výsledek	Poznámka
			A	N	Z	celkem	kvorum		
Vláda Petra Nečase (13. července 2010 – 9. července 2013)									
10. 8. 2010	Žádost o důvěru	Řádná první žádost vlády jmenované prezidentem po volbách	118	82	0	200	101	Získala důvěru a ujala se vlády	Pro hlasovali všichni poslanci ODS, TOP09 a VV, proti jednohlasně ČSSD a KSČM.
21. 12. 2010	Vyslovení nedůvěry	Návrh podali sociální demokraté v souvislosti s korupční kauzou na ministerstvu životního prostředí a SFŽP.	80	113	0	193	101	Návrh nebyl přijat	Sněmovna týž den absolvovala celkem tři schůze: Na jedné projednala dva zákony vrácené senátem, druhá skončila neschválením pořadu a jediným bodem programu třetí schůze byl tento návrh. Pro návrh hlasovali poslanci ČSSD a KSČM, proti návrhu všichni přítomní koaliční poslanci.
26. 4. 2011	Vyslovení nedůvěry	Iniciovala ČSSD kvůli aférám spojeným s některými členy vlády a vládní krizi.	84	114	0	198	101	Návrh nebyl přijat	Pro návrh hlasovali opět poslanci ČSSD a KSČM a tentokrát i Kristýna Kočí a Jaroslav Škárka (VV). Vojtěch Filip podal námitku proti hlasování, ta však nebyla sněmovnou přijata.
20. 3. 2012	Vyslovení nedůvěry	Opozice požadovala odchod vlády v souvislosti s jejími reformami a úspornými opatřeními.	85	113	0	198	101	Návrh nebyl přijat	Sněmovna přerušila svoji 36. schůzi mimořádnou 37. schůzi s tímto jediným bodem programu. Jednání skončilo až před půlnocí.
27. 4. 2012	Žádost o důvěru	Vláda požádala o důvěru poté, co z koalice odešly věci veřejné. Na podpoře se dohodla s částí jejich členů kolem místopředsedkyně vlády Karolíny Peake, která posléze založila novou stranu LIDEM jako součást vládní koalice.	105	93	0	198	100	Získala důvěru	Sněmovna se sešla na mimořádné 39. schůzi s tímto jediným bodem programu.
18. 7. 2012	Vyslovení nedůvěry	Opozice požádala o vyslovení nedůvěry kvůli možnému ovlivňování vyšetřování kauzy nákupu letadel CASA ze strany členů vlády i kvůli rozpočtové politice vlády.	89	89	0	178	101	Návrh nebyl přijat	Sněmovna téhož dne uzavřela svou mimořádnou 42. schůzi o důchodové reformě a pokračovala další mimořádnou schůzi. Pořad schůze s tímto bodem byl schválen až na podruhé.

7. 11. 2012	Zákon spjatý s vyslovením důvěry	Dne 5. 9. 2012 Poslanecká sněmovna neschválila vládní „stabilizační balíček“ vrácený senátem (sněmovní tisk 695) mimo jiné kvůli odmítavým hlasům šesti poslanců ODS. Vláda ihned předložila tentýž návrh znovu (jako sněmovní tisk 801) a spojila s ním žádost o vyslovení důvěry.	101	93	0	195	98	Návrh zákona byl přijat s vyslovením důvěry	Návrh zákona prošel prvním čtením 18. září na 46. schůzi sněmovny a ve druhém čtení 24. října do něj byly zapracovány pozměňovací návrhy. Dne 7. listopadu 2012 nebyl návrh zákona ve třetím čtení schválen. Tři z „rebelujících“ poslanců se předtím vzdali mandátu a těsně před projednáváním složili slib jejich náhradníci.
17. ledna 2013	Vyslovení nedůvěry	Opozice si vyžádala hlasování kvůli kontroverzní amnestii prezidenta Václava Klause, kterou kontratinoval předseda vlády Petr Nečas.	92	97	0	189	101	Návrh nebyl přijat	Proti návrhu hlasovali poslanci vládních stran ODS, TOP09/STAN, LIDEM a nezařazení Michal Doktor a Pavel Bém. S opozicí hlasoval pro návrh i Jiří Paroubek. Lubomír Zaorálek navrhl doprovodné usnesení s vyjádřením nesouhlasu k amnestii, sněmovna to však uznala za nepřipustné. Pozornost upoutala neúčast při hlasování místopředsedy vlády a prezidentského kandidáta Karla Schwarzenberga, který se kriticky v rozpravě vyjádřil k amnestii.

Dne 14. června 2013 požádali poslankyně a poslanci ČSSD předsedkyni Poslanecké sněmovny Miroslavu Němcovou o svolání mimořádné schůze s návrhem na vyslovení nedůvěry vládě. Stalo se tak po propuknutí tzv. kauzy Nagyvá. Schůze se očekávala v úterý 18. června 2013. Den předtím, v pondělí 17. června 2013 ovšem předseda vlády Petr Nečas sám podal demisi, čímž hlasování o nedůvěře vládě předešel.

Datum hlasování	Typ	Iniciativa	Hlasování					Výsledek	Poznámka
			A	N	Z	celkem	kvorum		
Vláda Jiřího Rusnoka (10. července 2013 – 29. ledna 2014)									
7. srpna 2013	Žádost o důvěru	Žádost vlády jmenované prezidentem po demisi vlády předchozí	93	100	0	193	97	Nezískala důvěru	Pro důvěru vládě hlasovaly poslanecké kluby ČSSD a KSČM, dále 10 poslanců VV a nezařazení Kristýna Kočí, Jaroslav Škárka a Josef Dobeš. Proti hlasovalo 48 poslanců ODS, 42 zákonodárců TOP 09 a Starostů, 7 poslanců frakce LIDEM, 2 národní socialisté a nezařazený Michal Doktor. Dva poslanci ODS Tomáš Úleha a Jan Florián se hlasování nezúčastnili, stejně jako Karolína Peake z LIDEM. Úleha s Floriánem byli následně vyloučeni z poslaneckého klubu ODS. Karolína Peake rezignovala na předsednickou funkci LIDEM. Kluby ČSSD, KSČM, VV a TOP 09 následně požádaly o svolání schůze sněmovny k opětovnému hlasování o rozpuštění dolní komory parlamentu a vyhlášení předčasných voleb.

Poslanecká sněmovna PČR, 7. volební období 2013–2017

Datum hlasování	Typ	Iniciativa	Hlasování					Výsledek	Poznámka
			A	N	Z	celkem	kvorum		
Vláda Bohuslava Sobotky (29. ledna 2014 – 13. prosince 2017)									
18. 2. 2014	Žádost o důvěru	Řádná první žádost vlády jmenované prezidentem po volbách	110	38	33	181	91	Získala důvěru a ujala se vlády	Po jedenáctihodinové debatě hlasovalo pro důvěru vládě všech 110 přítomných poslanců vládní koalice ČSSD, KDU-ČSL a ANO (chyběl jen omluvený Ivan Galal). Proti hlasovalo 38 přítomných poslanců TOP 09 a Starostů a ODS. Všech 33 přítomných poslanců KSČM se hlasování zdrželo. Poslanci hnutí Úsvit před hlasováním opustili sál.
26. 5. 2015	Vyslovení nedůvěry	Opoziční TOP 09, ODS a hnutí Úsvit požádaly o vyslovení nedůvěry kvůli zachování daňové podpory biopaliv, spojené s podnikáním ministra financí Andreje Babiše	47	105	32	172	101	Návrh nebyl přijat	Sněmovna o návrhu jednala na mimořádné 28. schůzi, svolané na 26. května 2015. Rozprava trvala sedm hodin. Návrh nebyl přijat; hlasovali pro něj jen poslanci TOP 09, ODS a hnutí Úsvit. 32 poslanců KSČM se hlasování zdrželo a „odpadlící“ z klubu hnutí Úsvit před hlasováním opustili jednací sál.

Poslanecká sněmovna PČR, 8. volební období od 2017

Datum hlasování	Typ	Iniciativa	Hlasování					Výsledek	Poznámka
			A	N	Z	celkem	kvorum		
První vláda Andreje Babiše (13. prosince 2017 – 27. června 2018)									
16.1. 2018	Žádost o důvěru	Řádná první žádost vlády jmenované prezidentem po volbách	78	117	0	195	98	Nezískala důvěru	V pořadí pátá schůze Poslanecké sněmovny, na jejíž program byla zařazena žádost o vyslovení důvěry, byla zahájena 10. ledna 2018. Vládu svým vystoupením osobně podpořil prezident, schůze však byla přerušena do 16. ledna kvůli tomu, že mandátní a imunitní výbor sněmovny dosud neposkytl své doporučení k žádosti o vydání poslanců Babiše a Faltnýka trestnímu stíhání v kauze Čapí hnízdo. O týden později již proběhlo hlasování, důvěru vládě vyjádřilo pouze přítomných 78 poslanců za ANO, všichni ostatní přítomní poslanci ODS, Pirátů, SPD, KSČM, ČSSD, KDU-ČSL, TOP 09 a STAN hlasovali proti. Přijetí vládní demise prezidentem republiky bylo ohlášeno, s odvoláním na jeho výtíženost, až na 24. ledna 2018, dva dny před 2. kolem prezidentských voleb.

Datum hlasování	Typ	Iniciativa	Hlasování					Výsledek	Poznámka
			A	N	Z	celkem	kvorum		
Druhá vláda Andreje Babiše (od 27. června 2018)									
12. 7. 2018	Žádost o důvěru	Řádná druhá žádost vlády jmenované prezidentem po volbách	105	91	0	196	99	Získala důvěru a ujala se vlády	O důvěře vládě poslanci jednali na mimořádné 17. schůzi, která byla zahájena 11. července 2018, protáhla se však přes půlnoc a k samotnému hlasování došlo až před jednou hodinou noční 12. července. Vládu opět svým osobním vystoupením podpořil prezident Miloš Zeman. Vládu Andreje Babiše podpořilo 105 poslanců ANO, ČSSD a KSČM, proti bylo 91 poslanců ODS, Pirátů, SPD, KDU-ČSL, TOP 09 a STAN. Vláda získala důvěru 264 dní po volbách, což představuje dosud nejdelší období v historii ČR.
23. 11. 2018	Vyslovení nedůvěry	Šest opozičních stran požádalo o vyslovení nedůvěry kvůli nejasnostem kolem cesty syna předsedy vlády Andreje Babiše mladšího do Moskvy a na Krym.	92	90	0	182	101	Návrh nebyl přijat	Sněmovna o návrhu jednala na mimořádné 23. schůzi, svolané na 23. listopadu 2018, deset dnů po odvysílání investigativní reportáže Televize Seznam. Pro vyslovení nedůvěry hlasovali všichni přítomní poslanci opozičních stran (ODS, Piráti, SPD, KDU-ČSL, TOP 09 a STAN), KSČM hlasovala spolu s hnutím ANO pro vládu a poslanci koalici ČSSD před hlasováním opustili sál.
27. 6. 2019	Vyslovení nedůvěry	Opoziční strany požádaly o vyslovení nedůvěry kvůli střetu zájmů předsedy vlády a občanským demonstracím.	85	85	12	192	101	Návrh nebyl přijat	V polovině června 2019, po zveřejnění předběžné verze závěrečné zprávy z auditu, který Evropská komise nechala provést počátkem roku kvůli podezření z pokračujícího střetu zájmů Andreje Babiše, požadovaly některé opoziční strany (ODS, Piráti, KDU-ČSL, TOP 09 a STAN) vyvolání hlasování o nedůvěře vládě. Sněmovna o návrhu jednala na mimořádné 32. schůzi, svolané na 26. června 2019. Jednání probíhalo dlouho do noci a k hlasování došlo kolem čtvrté hodiny ranní následujícího dne. Proti návrhu hlasovali všichni přítomní poslanci vládních ANO a ČSSD, poslanci KSČM se zdrželi.

15.5 Konstruktivní nedůvěra vládě ČR – úvaha de constitutione ferenda

V souvislosti s nestabilitou vlád konce první dekády 21. století se i v ČR objevily návrhy na stabilizaci postavení vlády, které hledaly svůj předobraz v zahraničních úpravách.¹²³⁹ Do značné míry módním trendem byla inspirace v německém Základním zákoně, který je postaven na roli dominantního kancléře, na jehož osudu je postavena existence spolkové vlády jako celku. Německý kancléřský systém ovšem reflektuje historickou tradici a zejména poučení z neblahého meziválečného vývoje Výmarské republiky.¹²⁴⁰ Pokusy ústavního inženýrství uměle implementovat do parlamentní republiky našeho typu kancléřské prvky byly nejvíce znatelné v období vlády Petra Nečase, která se ve svém Programovém prohlášení v roce 2010 zavázala, že se pokusí prosadit do Ústavy ČR modifikovaný model konstruktivní nedůvěry.

V roce 2012 skutečně vláda předložila návrh novely Ústavy ČR,¹²⁴¹ který kombinoval stávající úpravu článku 72 Ústavy ČR,¹²⁴² kdy nejméně 50 poslanců může podat návrh na vyslovení nedůvěry vládě, a který byl doplněn o druhý odstavec, podle kterého společně s návrhem na vyslovení nedůvěry vládě by muselo být součástí návrhu také jméno kandidáta na nového předsedu vlády. Předpokladem pro podání návrhu na vyslovení nedůvěry vládě by musel být souhlas navrženého kandidáta na předsedu vlády.

Návrh poněkud nelogicky přebíral procedurální podmínky Základního zákona, když se navrhovalo, aby se hlasování o návrhu na vyslovení nedůvěry mohlo uskutečnit nejdříve 48 hodin po podání návrhu a samotné hlasování by muselo proběhnout nejpozději do 7 dnů od

¹²³⁹ Mlsna, P.: Vyslovení konstruktivní nedůvěry..., s. X.

¹²⁴⁰ Ibid, s. VIII.

¹²⁴¹ Sněmovní tisk 668, VI. volební období Poslanecké sněmovny

¹²⁴² Citace návrhu novely Ústavy 2012: V čl. 72 odstavec 2 zní: „(2) Návrh na vyslovení nedůvěry vládě musí být podán písemně nejméně padesáti poslanci a musí v něm být navržen kandidát na nového předsedu vlády; navržený kandidát musí se svou kandidaturou na předsedu vlády vyslovit souhlas.“

V čl. 72 se doplňují odstavce 3 až 5, které znějí:

„(3) Poslanecká sněmovna projedná návrh na vyslovení nedůvěry vládě nejdříve čtyřicet osm hodin po jeho podání, nejpozději však do sedmi dnů ode dne jeho podání.

(4) K přijetí návrhu na vyslovení nedůvěry vládě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců. Prezident republiky jmenuje nového předsedu vlády na návrh Poslanecké sněmovny.

(5) Nebyl-li návrh na vyslovení nedůvěry vládě přijat, je nový návrh přípustný nejdříve po uplynutí šesti měsíců ode dne nepřijetí návrhu na vyslovení nedůvěry vládě. Před uplynutím této doby je takový návrh přípustný, jen je-li podán nejméně osmdesáti poslanci.“

Přechodné ustanovení: „Při vyslovování nedůvěry vládě Poslaneckou sněmovnou, v jejímž volebním období tento ústavní zákon nabyt účinnosti, se postupuje podle Ústavy České republiky, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto ústavního zákona.“

podání návrhu.¹²⁴³ Inspirace Základním zákonem byla v tomto ohledu zcela zřejmá. Takto stanovená lhůta pro projednání návrhu na vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě by podle důvodové zprávy k návrhu novely Ústavy ČR významně snížila riziko přijetí rychlých a překvapivých politických řešení. Pro vyslovení nedůvěry vládě, a současně i pro vyslovení souhlasu s navrženým kandidátem na jmenování novým předsedou vlády, by se hlasovalo nadpoloviční většinou všech poslanců, tj. v tomto směru nedocházelo ve srovnání s nyní platnou právní úpravou institutu vyslovení nedůvěry vládě k žádné změně.

Návrh stanovil, že v případě úspěšného hlasování o vyslovení nedůvěry vládě, by prezident republiky měl povinnost jmenovat předsedou vlády kandidáta, který byl uveden v návrhu na vyslovení nedůvěry vládě jako nový předseda vlády. V podstatě tak návrh počítal s výrazným oslabením postavení a pravomoci prezidenta republiky jmenovat předsedou vlády takovou osobu, která v sobě skýtá předpoklady a naději, že se jí podaří sestavit vládu, která by mohla získat důvěru Poslanecké sněmovny. Vzhledem ke striktní dikci povinnosti prezidenta republiky jmenovat navrženého kandidáta předsedou vlády, návrh novely Ústavy ČR poněkud zvláště počítal i nadále s obligatorním podáním demise vlády podle článku 73 odst. 2 Ústavy ČR. V tomto kontextu byl návrh deficitní a nelogický, protože nadále ponechával vládě povinnost podat demisi, ačkoliv vládě byla vyslovena nedůvěra a fakticky byl přijetím usnesení o vyslovení nedůvěry vládě „zvolen“ i nový předseda vlády. Pokud by vláda demisi nepodala, přestože jí byla Poslaneckou sněmovnou vyslovena nedůvěra, pak by ji prezident republiky odvolal (článek 75 Ústavy).¹²⁴⁴

V tomto kontextu měl podle mého názoru návrh novely spíše stanovit povinnost předsedovi Poslanecké sněmovny informovat prezidenta republiky o vyslovení nedůvěry vládě a povinnost předložit ke jmenování prezidentovi republiky návrh na jmenování nového předsedy vlády, na kterém se usnesla Poslanecká sněmovna.

Pokud bylo záměrem novely Ústavy ČR v době vlády Petra Nečase skutečně posílení stability vlády a zejména rychlé řešení personálních otázek souvisejících se sestavováním vlády, pak logika kroků směřujících k podání demise vlády musí vycházet od vůle zákonodárného sboru, nikoliv od vůle vlády, byť v našem ústavním systému s podáváním obligatorní demise vlády není faktický problém, ale historické události německé, ale i československé by nás měly varovat před silným postavením prezidenta republiky a vlády v případě podávání hromadných demisí členů vlády nebo vlády jako celku.

¹²⁴³ Mlsna, P.: Vyslovení konstruktivní nedůvěry..., s. IX.

¹²⁴⁴ Ibid, s. X.

Pokud měl být návrhem novely článku 72 Ústavy ČR skutečně zaveden v ČR institut konstruktivní nedůvěry vládě, pak se toto mělo být provedeno s ohledem na ideu německého Základního zákona, tj. při vyslovení nedůvěry vládě se mocenské těžiště přesouvá do vztahu vlády a Poslanecké sněmovny, nikoliv opětovně do vztahu vlády a prezidenta republiky.¹²⁴⁵

Návrh byl příliš podmíněn faktickou situací střetů vlády Mirka Topolánka s opoziční ČSSD Jiřího Paroubka z let 2006-2009, kdy docházelo velmi často k vyvolávání hlasování o vyslovení nedůvěry vládě, mnohdy bez variant řešení co by následovalo, pokud by takový návrh byl úspěšný. V přechodném ustanovení k novele Ústavy ČR proto bylo stanoveno, že opakovaný návrh na vyslovení nedůvěry vládě je možné podat pouze po uplynutí 6 měsíců od podání předcházejícího návrhu na vyslovení nedůvěry vládě, což mělo fakticky bránit opozici, aby podávala opakované návrhy na vyslovení nedůvěry vládě a návrh chtěl vládě ve své podstatě „poskytnout“ klid 6 měsíců, kdy se nemusela obávat hlasování o vyslovení nedůvěry.¹²⁴⁶

Z pohledu konstrukce Ústavy ČR to byl nepovedený pokus o umělé implantování cizího ústavního vzoru bez historické tradice do našeho ústavního pořádku s nedotaženými konsekvencemi. Návrh novely nepředpokládal, co by se stalo, pokud by prezident republiky jmenoval jiného předsedu vlády než toho, na kterém se usnesla Poslanecká sněmovna. Návrh také výslovně nestanovil, jak by se postupovalo, pokud by ani vláda sestavená předsedou vlády, na kterém se usnesla Poslanecká sněmovna, nezískala důvěru Poslanecké sněmovny. Otázkou by zůstávalo, zda by se postupovalo podle článku 68 Ústavy ČR a prezident republiky by mohl jmenovat „prvního“ předsedu vlády, nebo zda by se jednalo o druhý pokus jmenování vlády podle článku 68 odst. 3 Ústavy ČR, nebo zda by se postupovalo podle článku 35 odst. 1 Ústavy ČR. Nevyřešená otázka zní, zda by prezident republiky měl možnost Poslaneckou sněmovnu rozpustit, pokud tato nevyřekla důvěru vládě, jejíž předseda byl jmenován prezidentem republiky na návrh předsedy Poslanecké sněmovny.

Ze systematického výkladu vztahů v Ústavě ČR by se podle mého názoru mělo postupovat v souladu s článkem 35 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR, protože návrh na jmenování nového předsedy vlády vzešel z vůle Poslanecké sněmovny a ani taková vláda nezískala důvěru

¹²⁴⁵ Při projednávání návrhu novely Ústavy ČR v Poslanecké sněmovně zaznívala kritika, že by došlo ke zmenšení vlivu prezidenta republiky při výběru vhodného kandidáta na funkci předsedy vlády. Viz Thielová, L.: Konstruktivní vyjádření nedůvěry v českých podmínkách. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3 (2013), s. 427.

¹²⁴⁶ O návrhu na vyslovení nedůvěry vládě před uplynutím 6 měsíčního období se mohlo hlasovat podle návrhu novely pouze v případě, pokud by takový návrh podalo nejméně 80 poslanců. Stanovení hranice 80 poslanců pro podání opakovaného návrhu na vyslovení nedůvěry vládě vycházelo z faktické situace dané doby, kdy jediným samostatným poslaneckým klubem, který disponoval na začátku volebního období 80 poslanci, byl poslanecký klub ODS v době Topolánkovy vlády. Nicméně hlubší logiku stanovení tohoto kvora nemělo.

Poslanecké sněmovny, pak by logicky měla následovat možnost jejího rozpuštění prezidentem republiky. Pokud by tomu tak nebylo, pak by se nejednalo o pokus o zavedení prvků kancléřského systému v ČR, ale spíše o vložení nového institutu jmenování předsedy vlády mezi stávající právní úpravu tří pokusů jmenování vlády podle článku 68 odst. 3 a 4 Ústavy ČR bez vazby a pokusu vyřešit mezeru v Ústavě ČR, jak se má postupovat v případě neúspěšného třetího pokusu o jmenování vlády prezidentem republiky na návrh předsedy Poslanecké sněmovny.

Projednávání návrhu novely Ústavy ČR skončilo v obecné rozpravě ve druhém čtení v důsledku rozpuštění Poslanecké sněmovny.

15.6 Institut konstruktivní nedůvěry ve Spolkové republice Německo

Institut konstruktivní nedůvěry velmi úzce souvisí s rozpuštěním Spolkového sněmu. Základní zákon předpokládá dvě situace, ve kterých lze rozpustit Spolkový sněm. Podle článku 63 odst. 4 třetí věty Základního zákona může spolkový prezident rozpustit nově zvolený Spolkový sněm, pokud tento není schopen ze svého středu v souladu s článkem 63 odst. 1-3 Základního zákona zvolit spolkového kancléře.¹²⁴⁷ K takové situaci dosud v dějinách Spolkové republiky po roce 1949 nedošlo. Častější situací ve Spolkové republice v poválečných dějinách byla aplikace článku 68 Základního zákona, podle kterého spolkový kancléř může vyvolat hlasování o otázce, zda mu Spolkový sněm důvěřuje. Spolkový kancléř by měl takovou otázku předložit Spolkovému sněmu v situaci, kdy si hodlá ověřit, zda má podporu nadpoloviční většiny poslanců.

Pokud spolkový kancléř nezíská důvěru nadpoloviční většiny poslanců, má možnost předložit návrh na rozpuštění Spolkového sněmu spolkovému prezidentovi a fakticky tak dospět k vyhlášení předčasných voleb.

Základní zákon z roku 1949 se snažil po zkušenostech z Výmarské republiky zabránit častým změnám vlády v důsledku politické nestability. Podle článku 53 Výmarské ústavy jmenoval říšského kancléře říšský prezident a na jeho návrh jmenoval také ostatní říšské ministry. Každý ze členů říšské vlády musel získat důvěru Říšského sněmu, aby se mohl ujmout svého úřadu,¹²⁴⁸ pokud jmenovaný říšský ministr nezískal důvěru Říšského sněmu, pak musel

¹²⁴⁷ K vývoji vztahu parlamentu a vlády v ústavním státě viz Friesenhahn, E.; Partsch, K. J.; Köttgen, A.; Ermacora, F.: *Parlament und Regierung im modernen Staat*. In *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer* svazek 16. Berlin: de Gruyter, 1958.

¹²⁴⁸ Článek 54 věta první Výmarské ústavy

odstoupit.¹²⁴⁹ Říšský kancléř stanovil základní politický směr činnosti říšské vlády a nesl za něj odpovědnost vůči Říšskému sněmu. Výmarská ústava byla ve své podstatě kombinací prvků prezidentského a kancléřského systému, kdy na jedné straně byl říšský kancléř jmenován říšským prezidentem, na druhé straně udával základní politický směr činnosti říšské vlády a výkonné moci a nesl za ně odpovědnost. Říšský prezident měl značnou volnost v možnosti rozpustit Říšský sněm, neboť jeho úvaha nebyla nikterak limitována, v důsledku čehož velmi často byly jmenovány prezidentské vlády, které neměly důvěru Říšského sněmu, a celý ústavní systém byl velmi labilní.

Změna po 2. světové válce vedla k posílení kancléřských prvků německého ústavního systému a většímu posílení vlivu Spolkového sněmu na vládu. V tomto ohledu bychom mohli hovořit o parlamentarizaci německého ústavního systému. Klíčovým prvkem kancléřského systému je volba spolkového kancléře Spolkovým sněmem na návrh spolkového prezidenta.¹²⁵⁰

Důvěru Spolkového sněmu tak nemusí mít všichni spolkoví ministři, ale pouze spolkový kancléř, kterého spolkový sněm zvolí. Spolkový prezident je navíc velmi výrazně limitován ve své úvaze, neboť právo navrhnout kandidáta na spolkového kancléře má pouze při první volbě, proto jeho úvahu, koho navrhne, výrazně ovlivňuje faktické rozložení politických sil ve Spolkovém sněmu. Pokud by návrh spolkového prezidenta byl neúspěšný, pak Spolkový sněm může během 14 denní lhůty bez návrhu spolkového prezidenta zvolit spolkového kancléře podle vlastního uvážení.¹²⁵¹ Pokud během 14 denní lhůty není Spolkovým sněmem zvolen spolkový kancléř, koná se nová volba, ve které se hlasuje o kandidátovi, který v předchozí volbě získal největší počet hlasů.¹²⁵² Spolkový prezident tak nemá vliv na průběh druhého a třetího hlasování Spolkového sněmu. Pokud byl zvolen v rámci třetího pokusu spolkový kancléř pouze relativní většinou členů Spolkového sněmu, tedy nikoliv absolutní většinou všech poslanců Spolkového sněmu, může se spolkový prezident rozhodnout, zda zvoleného kandidáta jmenuje spolkovým kancléřem, nebo zda rozpustí Spolkový sněm.¹²⁵³

Role spolkového prezidenta po založení Spolkové republiky Německo se výrazně proměňovala ve vazbě na politickou situaci. Při první volbě spolkového kancléře v roce 1949, kterým se stal Konrad Adenauer, byl tehdejší spolkový prezident Theodor Heuss ve funkci

¹²⁴⁹ Článek 54 odst. 2 Výmarské ústavy

¹²⁵⁰ Článek 63 odst. 1 Základního zákona

¹²⁵¹ Článek 63 odst. 3 Základního zákona

¹²⁵² Článek 63 odst. 4 věta první Základního zákona

¹²⁵³ Článek 63 odst. 4 věta druhá Základního zákona

pouhé tři dny, kdy navíc Adenaurova volba byla podpořena jednak CDU/CSU, FDP, ale také opoziční SPD. Další volby spolkového kancléře v letech 1953 a 1957 nečinily žádný problém, neboť CDU/CSU dominantně vyhrála spolkové volby. Ostatní volby spolkových kancléřů fakticky vycházely z dohod politických frakcí ve Spolkovém sněmu a spolkový prezident pouze reflektoval politické dohody a návrhy předkládaných kandidátů na volbu spolkovým kancléřem.¹²⁵⁴

Samotná podstata stability spolkové vlády ovšem nespočívá ve způsobu volby spolkového kancléře, nýbrž v ústavní úpravě vyslovení nedůvěry spolkovému kancléři, tzv. konstruktivní nedůvěra. Spolkový sněm může spolkovému kancléři vyslovit nedůvěru pouze tím, že absolutní většinou všech poslanců zvolí nového spolkového kancléře a požádá spolkového prezidenta, aby předchozího spolkového kancléře odvolal.¹²⁵⁵

Stávající text článku 68 Základní zákona byl koncipován na ústavodárném konventu v Herrenchiemsee a při konečném schvalování Základního zákona Parlamentární radou v roce 1949. Vliv negativních zkušeností Výmarské republiky byl při jeho formulaci zásadní. Snahou ústavodárce bylo vytvoření funkčního ústavního systému, který posílí vztah mezi vládou a parlamentem.¹²⁵⁶

Vyslovením konstruktivní nedůvěry může Spolkový sněm nejprve vyslovit nedůvěru spolkovému kancléři a následným zvolením nového spolkového kancléře jej odvolat z funkce.¹²⁵⁷ Ústavní úprava v důsledku posíleného vlivu Spolkového sněmu na spolkového kancléře je založena na jednoduché myšlence, kdy Spolkový sněm musí nalézt nejenom většinu pro odvolání spolkového kancléře a pád vlády, ale také většinu pro volbu nového spolkového kancléře, a potažmo tak pro kreaci nové spolkové vlády. Spolkový sněm se nenaplněním těchto kondicionalit vystavuje riziku vlastního rozpuštění spolkovým prezidentem na návrh stále ještě úřadujícího spolkového kancléře, jemuž byla Spolkovým sněmem vyslovena nedůvěra. V německých dějinách po roce 1949 byly učiněny dva pokusy o vyslovení nedůvěry spolkovému kancléři,¹²⁵⁸ ale pouze v roce 1982 byl úspěšný.¹²⁵⁹

¹²⁵⁴ Podrobněji Ipsen, J.: *Der Staat der Mitte. Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Mnichov: C. H. Beck, 2009, s. 5-6 (dále jen Ipsen, J., 2009).

¹²⁵⁵ Článek 67 odst. 1 věta první Základního zákona

¹²⁵⁶ Ipsen, J., 2009, s. 7.

¹²⁵⁷ Blahož, J.: Nejvyšší státní orgány ve federacích (USA, SRN, Rakousko, Švýcarsko). *Právník* č. 10 (1992), s. 858-859.

¹²⁵⁸ První pokus o vyslovení nedůvěry spolkovému kancléři byl učiněn na návrh opoziční CDU/CSU vůči Willy Brandtovi, kdy od října 1970 fakticky neměl většinu ve Spolkovém sněmu, neboť řada poslanců SPD opustila sociálně demokratickou frakci na protest proti zahraniční politice Brandtovy vlády. Návrh na vyslovení nedůvěry spolkovému kancléři byl neúspěšný, nicméně politická situace byla neudržitelná a v listopadu 1972 se konaly nové volby do Spolkového sněmu.

Bezprostředně po zvolení nového spolkového kancléře s využitím institutu konstruktivní nedůvěry ovšem předložil nový spolkový kancléř Helmut Kohl podle článku 68 Základního zákona žádost o vyslovení důvěry, která mu nebyla ze strany Spolkového sněmu vyslovena podle vyjednaných politických dohod.

Článek 68 Základního zákona umožňuje spolkovému kancléři předložit Spolkovému sněmu žádost o vyslovení důvěry. Podle Základního zákona se nevyslovení důvěry spolkovému kancléři na jeho žádost pojí s jeho pravomocí rozpustit Spolkový sněm.¹²⁶⁰ V takovém případě je to spolkový kancléř, který disponuje právem navrhnout spolkovému prezidentovi rozpuštění Spolkového sněmu. Spolkový prezident je povinen takovému návrhu vyhovět a nemá prostor pro úvahu. Dominantní role spolkového kancléře je posílena i úpravou článku 63 Základního zákona, neboť k volbě nového kancléře se vyžaduje souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců Spolkového sněmu. Spolkový kancléř disponuje právem navrhnout rozpuštění Spolkového sněmu po dobu 21 dnů od okamžiku, kdy mu Spolkový sněm nevyslovil důvěru. Podle článku 81 Základního zákona navíc má spolkový kancléř možnost navrhnout spolkovému prezidentovi se souhlasem Spolkové rady nouzový stav zákonodárství, což fakticky vede k dvojímu tlaku na Spolkový sněm (jeho rozpuštění a přechod zákonodárných pravomocí po dobu jeho rozpuštění na spolkovou vládu).¹²⁶¹

Návrh na rozpuštění Spolkového sněmu předložil také v roce 1983 spolkovému prezidentovi Helmut Kohl, kdy spolkový prezident návrhu vyhověl, a ve lhůtě 60 dnů se konaly nové volby.¹²⁶²

Vzhledem k tomu, že někteří poslanci Spolkového sněmu cítili v postupu Helmuta Kohla účelové obcházení smyslu článků 67 a 68 Základního zákona, podali návrh na přezkum tohoto postupu Spolkovému ústavnímu soudu, který návrh odmítl. Nicméně rozhodnutí Spolkového ústavního soudu poskytlo do budoucna velmi významný výklad k těmto ustanovením Základního zákona. Ve stručnosti řečeno, otázka politické nestability není předmětem ústavního přezkumu a míra faktických okolností, za kterých spolkový kancléř předloží Spolkovému sněmu žádost o vyslovení důvěry podle článku 68 Základního zákona, nemusí

¹²⁵⁹ Úspěšný byl návrh na vyslovení nedůvěry spolkovému kancléři v roce 1982, kdy se fakticky v důsledku sporů o podobu hospodářské a sociální politiky rozpadla koalice SPD a FDP a došlo k vyslovení nedůvěry spolkovému kancléři Helmutu Schmidtovi a novým spolkovým kancléřem byl zvolen Helmut Kohl na půdorysu nově vzniklé koalice CDU/CSU a FDP. Nicméně i v tomto případě došlo k novým volbám, neboť politické strany se dohodly na tom, že spolkový kancléř předloží sám Spolkovému sněmu otázku na vyslovení důvěry, která nebude schválena a následně dojde k rozpuštění Spolkového sněmu a vypsání předčasných voleb.

¹²⁶⁰ Herzog, R.: Komentář k článku 63. In Maunz, T.; Dürig, G. (eds.): Grundgesetz. Kommentar. Mnichov: Beck, 2008, s. 3–4, bod 1.

¹²⁶¹ Blahož, J.; Balaš, V.; Klíma, K.: Srovnávací právo ústavní. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 165.

¹²⁶² Článek 39 odst. 1 věta čtvrtá Základního zákona

být zřejmá na první pohled.¹²⁶³ Koaliční stabilita je do velké míry záležitost, která nemusí být otevřeně probírána v médiích nebo na jednání ústavních orgánů, a je tak pouze a jedině odpovědností spolkového kancléře, zda si chce nechat potvrdit důvěru ve svou osobu hlasováním Spolkového sněmu a ověřit si tak faktickou většinu ve Spolkovém sněmu. Významné je to zejména pro případné vyhodnocení, zda spolkový kancléř a potažmo celá spolková vláda bude mít politickou sílu nadále realizovat body vládního programového prohlášení při schvalování zásadních vládních návrhů zákonů ve Spolkovém sněmu. Nicméně v této souvislosti by nemělo být zapomenuto separátní vótum soudce Rottmanna, který kritizoval účelovost postupu ze strany spolkového kancléře, který byl naplánován do posledního detailu, což v důsledku vedlo k oslabení ústavní role spolkového prezidenta, který nebyl součástí těchto politických dohod a byl postaven před faktické skutečnosti.¹²⁶⁴

Z ústavněprávního hlediska obdobná situace se opakovala v roce 2005, byť politické důvody tehdejšího spolkového kancléře byly diametrálně odlišné. Spolkový kancléř Gerhard Schröder předložil žádost o vyslovení důvěry Spolkovému sněmu po prohraných volbách do zemského sněmu ve spolkové zemi Severní Porýní-Vestfálsko v květnu 2005. Gerhard Schröder žádost o vyslovení důvěry předložil v červnu 2005 s úmyslem dosáhnout vyvolání předčasných voleb do Spolkového sněmu. Žádost o vyslovení důvěry podle článku 68 Základního zákona byla zamítnuta. Spolkový prezident následně rozpustil Spolkový sněm v souladu s návrhem spolkového kancléře a vyhlásil nové volby na září 2005.

Oba případy z roku 1983 a 2005 spojuje společný úmysl obou kancléřů dosáhnout skrze žádost o vyslovení důvěry rozpuštění Spolkového sněmu, aniž by bylo na první pohled zjevné, že by se rozpadla vládní většina ve Spolkovém sněmu podporující spolkového kancléře a jeho vládu.

Část poslanců napadla stejně jako v roce 1983 tento postup u Spolkového ústavního soudu, který návrh kompetenční žaloby odmítl. Spolkový ústavní soud zdůraznil, že úvaha o podání žádosti na vyslovení důvěry spolkovému kancléři je jeho ústavně garantovaným prostorem pro politické rozhodnutí a nepřísluší Spolkovému ústavnímu soudu, aby hodnotil, zda se jedná o účelové obcházení Základního zákona, ani aby blíže specifikoval kritéria, za kterých může spolkový kancléř podat žádost o vyslovení důvěry. Spolkový ústavní soud svoji argumentaci z roku 1983 rozšířil pouze v tom smyslu, že si ponechává prostor pro přezkum takové postupu v případě zjevného zneužití jsoučího v rozporu se základy demokratického právního státu.

¹²⁶³ K podrobnostem viz Mlsna, P.: Vyslovení konstruktivní nedůvěry..., s. XIV-XVI.

¹²⁶⁴ Ipsen, J., 2009, s. 9.

Oba rozsudky poukázaly v podstatě na mezeru v Základním zákoně spočívající v nemožnosti Spolkového sněmu rozhodnout autonomně o vlastním rozpuštění. Reflexe tohoto názoru na sebe v zemských ústavách nenechala dlouho čekat, kdy řada zemských ústav byla doplněna o možnost zemských sněmů rozhodnout o vlastním rozpuštění. Nicméně Základní zákon nebyl v tomto ohledu doplněn ani změněn.¹²⁶⁵

Žádost o vyslovení důvěry vládě byla v případě Helmuta Kohla i Gerharda Schrödera vnímána jako politický nástroj jak „umravnit“ koaliční strany a tlak na politické strany, aby se jasně vyjádřily, zda nadále podporují vládu. Sama žádost o vyslovení důvěry spolkovému kancléři je tak v kancléřském systému významným ústavním institutem posilujícím spolkového kancléře v situaci, kdy nadále nehodlá řešit koaliční spory ohrožující realizaci vládní politiky.¹²⁶⁶

Tento ústavní exkurz do německých ústavních a politických reálií měl za cíl alespoň nastínit, že přenos ústavních institutů kancléřského systému do podmínek parlamentní republiky se nemůže odehrávat pouze na základě povrchních informací a bez znalosti konkrétních politických souvislostí. Každá mince má svůj rub a líc.

15.7 Institut konstruktivní nedůvěry v jiných státech

Institut vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě není v Evropě institutem neznámým. Vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě je známo například ústavám Spolkové republiky Německo, Španělska, Polska, Slovinska a Maďarska. Španělská ústava upravuje problematiku vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě v článcích 113 a 114 odst. 2. Podle španělské ústavy se pro vyslovení nedůvěry vládě musí vyjádřit absolutní většina členů Kongresu, a to na návrh nejméně jedné desetiny členů Kongresu a s podmínkou, že je navržen alespoň 1 kandidát na předsedu vlády. Během následujících 2 dnů po podání návrhu je možné navrhnout další alternativní kandidáty na předsedu vlády. Hlasování o nedůvěře vládě není možné zahájit dříve než po uplynutí 5 dnů ode dne podání návrhu na vyslovení nedůvěry vládě. Pokud Kongres vysloví vládě nedůvěru, vláda podá demisi do rukou krále. Následně král jmenuje nového předsedu vlády zvoleného Kongresem, který automaticky také již disponuje důvěrou

¹²⁶⁵ Ibid, s. 10.

¹²⁶⁶ Epping, V.: Komentář k článku 68. In Mangoldt, H.; Klein, F.; Starck, Ch. (eds.): Kommentar zum Grundgesetz. Mnichov: Verlag Franz Vahlen, 2010, s. 1734–1735, bod 1.

Kongresu. Pokud návrh na vyslovení nedůvěry vládě není úspěšný, nelze již žádný další návrh na vyslovení nedůvěry vládě v daném volebním období Kongresu podat.¹²⁶⁷

Polská ústava umožňuje Sejmu, v souladu s článkem 158, vyslovit konstruktivní nedůvěru vládě, pokud návrh podá alespoň 46 poslanců a návrh obsahuje jméno kandidáta na předsedu vlády. Pro konstruktivní nedůvěru vládě musí hlasovat většina členů Sejmu. Hlasování o nedůvěře vládě se nesmí konat dříve než 7 dnů ode dne podání návrhu. Pokud Sejm vysloví vládě nedůvěru, vláda podá demisi do rukou polského prezidenta. Následně prezident Polska jmenuje nového předsedu vlády zvoleného Sejmem a ostatní členy vlády na návrh Sejmem zvoleného předsedy vlády. Další návrh na vyslovení nedůvěry vládě nesmí být podán dříve než za 3 měsíce ode dne podání návrhu na předchozí hlasování o nedůvěře vládě. Dříve než za 3 měsíce je možné podat návrh na vyslovení nedůvěry vládě pouze za předpokladu, že ho předloží nejméně 115 poslanců Sejmu a bude splňovat ostatní výše uvedené náležitosti.

Slovenská ústava v článku 116 umožňuje Národním shromáždění vyslovit vládě nedůvěru, pouze pokud je zvolen nový předseda vlády absolutní většinou všech poslanců. Návrh musí podat nejméně 10 poslanců. Hlasovat o volbě nového předsedy vlády je možné nejdříve za 48 hodin po podání návrhu. Dříve než za 48 hodin od podání návrhu je možné hlasovat pouze tehdy, souhlasí-li s tím nejméně dvě třetiny všech poslanců, nebo v případě nouzového nebo válečného stavu. Dosavadní vláda, které byla vyslovena nedůvěra, vykonává vládní funkce až do okamžiku, kdy nová vláda složí slib před Národním shromážděním.¹²⁶⁸

Maďarská ústava z roku 2011 zakotvuje institut vyslovení konstruktivní nedůvěry předsedovi vlády v článku 21, kdy jedna pětina poslanců může podat návrh na vyslovení nedůvěry předsedovi vlády a návrh na vyslovení nedůvěry musí obsahovat rovněž jméno kandidáta na předsedu vlády. Hlasování o nedůvěře předsedovi vlády se musí konat nejdříve za 3 dny a nejpozději do 8 dnů ode dne podání návrhu. Pro vyslovení nedůvěry předsedovi vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny poslanců Parlamentu. Vyslovením nedůvěry předsedovi vlády je automaticky zvolen novým předsedou vlády kandidát uvedený v návrhu na vyslovení nedůvěry.¹²⁶⁹

Uvedené evropské právní úpravy institutu vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě se sice v detailech liší, nicméně mají tři rysy společné:

- (i) v momentě hlasování o nedůvěře vládě musí být známé jméno kandidáta na nového předsedu vlády;

¹²⁶⁷ Mlsna, P.: Vyslovení konstruktivní nedůvěry..., s. XVI.

¹²⁶⁸ Ibid, s. 17.

¹²⁶⁹ Ibid, s. 17.

- (ii) pro vyslovení nedůvěry vládě se musí vyslovit nadpoloviční většina všech členů příslušné parlamentní komory a
- (iii) prezident republiky, resp. král je povinen v případě vyslovení nedůvěry vládě výsledek akceptovat a jmenovat předsedou vlády toho, kdo byl uveden v návrhu na vyslovení nedůvěry vládě.¹²⁷⁰

16 Vztah vlády a parlamentu v poloprezidentském systému – francouzský příklad

Podle Ústavy páté republiky je francouzská pátá republika parlamentní republikou, ale ve skutečnosti jde o poloprezidentský systém.¹²⁷¹ Vláda je odpovědná ze své činnosti podle Ústavy parlamentu (ve skutečnosti jen Národnímu shromáždění jako jedné z komor parlamentu vedle Senátu). Parlament podle Ústavy funguje na racionalizovaném základě. Jde o důsledek francouzského ústavního vývoje završeného v roce 1958 právě přijetím Ústavy páté republiky.¹²⁷² Zavedením racionalizovaného Parlamentu se měly omezit jeho pravomoci. Cílem Ústavy v tomto ohledu bylo za prvé přestříhnout pupeční šňůru spojující vládu a Parlament.¹²⁷³ Za druhé byla zavedena neslučitelnost poslaneckého mandátu s vládním křeslem. Za třetí bylo záměrem Ústavy omezit zákonodárnou pravomoc parlamentu ve snaze posílit ústavní postavení vlády a v důsledku toho zajistit její převahu nad ním, pokud jde o zákonodárný proces. Nakonec na základě živých zkušeností ze čtvrté republiky ústavodárce hledal způsoby jak zamezit nestabilitě vlád. Za tímto účelem bylo ústavně zavedeno omezení možností zákonodárců vyslovit vládě nedůvěru, protože, slovy Michela Debrého, ve Francii nemůže stabilita vlády vyplynout z volebního zákona, musí vyplynout z ústavní úpravy.¹²⁷⁴ To se již projevilo na základě parlamentních voleb v roce 1962, kdy vznikla vláda stojící na pevné parlamentní většině neomezeně podporující prezidenta republiky generála de Gaulla. Již tehdejší komentátoři cynicky poznamenali, že parlament je podřízen vládě.¹²⁷⁵ Tím se výrazně proměnila politická realita ve Francii, neboť všechny vlády páté republiky se opíraly

¹²⁷⁰ Ibid, s. 5.

¹²⁷¹ Tümmers, H. J.: Das politische System Frankreichs. Eine Einführung. Mnichov: C. H. Beck, 2006, s. 49-55 (dále jen Tümmers, H. J., 2006).

¹²⁷² K vývoji vlády v systému V. republiky viz vyčerpávající monografie Caron, M.: L'autonomie organisationnelle du Gouvernement. Institut Universitaire Varenne, 2015.

¹²⁷³ Bastien F.: Le régime politique de la V. République. Paříž: nakladatelství La Découverte, 1999, s. 33 (dále jen Bastien, F., 1999).

¹²⁷⁴ Ibid, s. 34

¹²⁷⁵ Ibid, s. 34

o stabilní parlamentní většinu.¹²⁷⁶ V důsledku cílů proklamovaných Ústavou tak došlo k oslabení role parlamentu v ústavním životě.¹²⁷⁷

Ustanovení Ústavy týkající se zákonodárné pravomoci parlamentu byly přímo sepsány úzkou skupinou okolo Michela Debrého. Při tomto úkolu se snažila především omezit zákonodárnou pravomoc parlamentu a zákonodárnou iniciativu jejich členů tak, aby bylo umožněno vládě ovládnout všechny etapy zákonodárného procesu. Řešení odráží koncepti tvůrců Ústavy páté republiky, kdy na základě ústavněprávní praxe výkonné moci v období třetí a čtvrté republiky bylo cílem ústavodárce obejít parlamentní překážku a rozšířit rozsah působnosti výkonné moci.¹²⁷⁸

Jednu z největších novinek Ústavy, která byla v době jejího přijetí považována za revoluční, spočívala v jasném rozlišení dvou právotvorných pravomocí: zákonodárné pravomoci parlamentu a nařizovací pravomoci vlády. Od toho okamžiku je Parlament oprávněn legislativně konat jen v taxativně vymezených záležitostech definovaných Ústavou (článek 34 Ústavy). Jiné právotvorné záležitosti jsou výlučnou doménou vlády. I když je formálně zachována pravomoc parlamentu v rozpočtových věcech, prakticky ji pozbývá, neboť článek 40 Ústavy zakazuje zákonodárcům snižovat daně a zvyšovat státní výdaje.¹²⁷⁹

Parlament sice hlasuje o přijetí zákona a disponuje spolu s předsedou vlády zákonodárnou iniciativou, je však v podřízeném postavení, pokud jde o legislativní proces.¹²⁸⁰ Toto podřízené postavení se vyznačuje tím, že pozbývá možnosti volně disponovat svým pořadem schůze.¹²⁸¹ Za čtvrté republiky bylo Národní shromáždění pánem svých schůzí.¹²⁸² Za účelem „vymanit“ vládu z neustálé parlamentní kontroly zmrazila Ústava počet schůzí Národního shromáždění zavedením jediné schůze, jejíž délka nesmí přesáhnout sto dvacet dní za kalendářní rok.¹²⁸³ Na druhé straně Ústava zavádí možnost svolání mimořádných schůzí na návrh předsedy vlády či prosté většiny poslanců, ovšem s přesně vymezeným pořadem jednáním a omezenou časovou délkou. V každém případě rozhodnutí svolat mimořádnou schůzi je závislé na vůli prezidenta republiky. Podřízené postavení parlamentu se dále projevuje v určení jeho pořadu schůze, který zahrnuje přednostně jednání o návrzích zákona

¹²⁷⁶ Verpeaux, M.: *Droit constitutionnel français*. Paříž: Presses universitaires de France, 2013, s. 281-283 (dále jen Verpeaux, 2013).

¹²⁷⁷ Tümmers, H. J., 2006, s. 100.

¹²⁷⁸ Bastien F., 1999, s. 35.

¹²⁷⁹ *Ibid*, s. 36.

¹²⁸⁰ Verpeaux, M., 2013, s. 334 an.

¹²⁸¹ Tümmers, H. J., 2006, s. 102-103.

¹²⁸² Bastien F., 1999, s. 40

¹²⁸³ Tümmers, H. J., 2006, s. 100-102.

předložených a schválených vládou v pořadí, které určuje vláda (článek 28 Ústavy).¹²⁸⁴ Od okamžiku projednání vládních návrhů ve výborech, jejichž počet byl omezen tak, aby se zabránilo tomu, že se z nich nestanou stínová ministerstva,¹²⁸⁵ mají vládní návrhy privilegované postavení, jelikož parlamentní výbor není oprávněn provést úpravy v návrzích, které projednává. Parlamentní výbor může návrh zákona buď jako celek přijmout nebo zamítnout (což není pravděpodobné, neboť to předpokládá, že vláda nedisponuje v Národním shromáždění většinou), anebo se může usnést na potřebě úprav předloženého návrhu navržením seznamu pozměňovacích návrhů. Jinými slovy, ať je usnesení výboru jakékoliv, má vláda jistotu, že její návrh zákona, který je následně projednán na plénu, zůstane ve znění, které schválila. V případě parlamentního návrhu zákona je výbor oprávněn provádět úpravy návrhu. I v průběhu plenární schůze ovšem vláda disponuje prostředky, kterými může omezit právo zákonodárců podávat pozměňovací návrhy. Vláda je oprávněna oponovat každému návrhu, který by byl v kolizi s nařizovací pravomocí vlády (článek 41 Ústavy),¹²⁸⁶ nebo který by měl za cíl určení daní či zvýšení státních výdajů (článek 40 Ústavy).¹²⁸⁷ Vláda ale může zejména použít blokového hlasování (článek 44 Ústavy), což je procedura, ve které vláda může kdykoliv během rozpravy požadovat hlasování o části nebo celém návrhu zákona s takovými pozměňovacími návrhy, které sama navrhuje nebo podporuje.¹²⁸⁸ Tento postup slouží k tomu, aby vláda měla pod kontrolou případné obstrukce opozice, případně aby donutila vládní poslance k podpoře návrhu.¹²⁸⁹ Vláda ovládá také vztahy mezi oběma komorami Parlamentu, které projednávají návrhy zákonů do dosažení dohody mezi nimi (článek 45 Ústavy). V případě trvajících rozporů mezi Národním shromážděním a Senátem může vláda přerušit „pendlování“ mezi oběma komorami zřízením dohodovacího výboru složené ze stejného počtu zástupců Národního shromáždění a Senátu.¹²⁹⁰ V tomto případě mohou nastat dvě varianty. Buď dohodovací výbor dosáhne kompromisu, který může být předmětem hlasování v obou komorách; ovšem pouze vláda je oprávněna k podání pozměňovacích návrhů, a pokud jí návrh kompromisu nevyhovuje, může obnovit

¹²⁸⁴ Kosař, D.: Nesnesitelná lehkost bytí francouzské exekutivy aneb racionalizace parlamentarismu po francouzsku. In Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 89 (dále jen Kosař, D.: Nesnesitelná lehkost bytí francouzské exekutivy...).

¹²⁸⁵ Bastien F., 1999, s. 41.

¹²⁸⁶ Blahož, J.; Balaš, V.; Klíma, K.: Srovnávací ústavní právo. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 180.

¹²⁸⁷ D. Kosař expresivně, ale výstižně říká, že parlamentu se „zatnul tipec“ viz Kosař, D.: Nesnesitelná lehkost bytí francouzské exekutivy..., s. 81.

¹²⁸⁸ Ke vztahu francouzské vlády a parlamentu viz Preuss, O.: Jak racionalizovat parlamentarismus? In Wintr, J.; Antoš, M. (eds.): Parlamenty. Funkce, kultura, procedury. Praha: Leges, 2011, s. 33-35.

¹²⁸⁹ Bastien F., 1999, s. 42.

¹²⁹⁰ Perottino, M.: Francouzský politický systém. Praha: SLON, 2005, s. 151 (dále jen Perottino, M., 2005).

„pendlování“ mezi oběma komorami. V případě že dohodovací výbor nedojde k dohodě, může vláda obnovit „pendlování“ mezi oběma komorami, nebo nechat hlasovat pouze v Národním shromáždění (článek 45 Ústavy).¹²⁹¹

16.1 Odpovědnost francouzské vlády vůči Národnímu shromáždění

Francouzská pátá republika je podle Ústavy parlamentní republikou, odtud plyne její odpovědnost vůči parlamentu. Vláda je odpovědna ze své činnosti jen Národnímu shromáždění, nikoliv Senátu. Tuto odpovědnost lze realizovat různými způsoby. Ústavodárce přenechal dominantní roli předsedovi vlády, neboť prvotním cílem Ústavy je ochrana vlády před opozicí parlamentu.¹²⁹²

Odpovědnost vlády vůči Národnímu shromáždění se realizuje prostřednictvím vyslovení důvěry nebo nedůvěry vládě, což je upraveno v článku 49 a 50 Ústavy. Ústava vedle toho zná i institut hlasování o návrhu zákona, se kterým vláda spojila vyslovení důvěry Národním shromážděním (obdoba článku 44 odst. 3 Ústavy ČR).¹²⁹³ Institut vyslovení důvěry vládě v souladu s článkem 49 odst. 1 Ústavy spočívá v tom, že pouze předseda vlády po projednání ve vládě, jejíž závěry ovšem nejsou pro předsedu vlády závazné, požádá Národní shromáždění o vyslovení důvěry vládě na základě jejího vládního programu, nebo na základě všeobecného politického prohlášení.¹²⁹⁴ Důvěra je vyslovena vládě, vysloví-li se pro ni nadpoloviční většina přítomných poslanců. Zajímavou skutečností je, že článek 49 odst. 1 Ústavy nestanoví žádnou lhůtu, ve které by měla vláda požádat Národní shromáždění o vyslovení důvěry. Prakticky to znamená, že vláda může požádat Národní shromáždění o důvěru kdykoliv po jejím jmenování prezidentem republiky.¹²⁹⁵ Ve skutečnosti se předsedové vlád nikdy necítili být povinni požádat Národní shromáždění o důvěru, a v případě kdy tak učinili, to mělo spíše politický význam. Žádost o vyslovení důvěry vládě měla spíše demonstrovat solidaritu mezi vládou a většinou vládních poslanců v Národním shromáždění. Někteří konstitucionalisté dokonce v této souvislosti mluví o povinnosti ze slušnosti.

¹²⁹¹ Bastien F., 1999, s. 42.

¹²⁹² Z české literatury k analýze ústavy francouzské V. republiky viz Blahož, J.: Ústava páté republiky a její tvůrce (k 100. výročí narození Charlese de Gaulla). Právník č. 12 (1990), s. 1120-1128.

¹²⁹³ Kosař, D.: Nesnesitelná lehkost bytí francouzské exekutivy..., s. 88.

¹²⁹⁴ Verpeaux, M., 2013, s. 378-380.

¹²⁹⁵ Acquaviva, J.-C.: Droit constitutionnel et institutions politiques. Paříž: Gualino, 2004, s. 194.

Vzhledem k tomu, že legitimita vlády (kromě období kohabitace)¹²⁹⁶ je odvozena od důvěry prezidenta republiky, má žádost o vyslovení důvěry vládě pouze symbolický význam.¹²⁹⁷

K tomu, aby vláda musela podat demisi, je třeba jí vyslovit nedůvěru. Tento institut je upraven v článku 49 odst. 2 Ústavy.¹²⁹⁸ K vyslovení nedůvěry vládě se vyžaduje splnění současně pěti podmínek, a to:

- žádost o vyslovení nedůvěry vládě musí být podepsána nejméně desetinou všech poslanců, tj. 58 poslanci, což zabraňuje malým poslaneckým klubům podat návrh o vyslovení nedůvěry vládě;
- v průběhu řádné schůze Národního shromáždění se poslanec může nanejvýš podepsat pod třemi žádostmi o vyslovení nedůvěry vládě; v průběhu mimořádné schůze nanejvýš pod jednu žádost, nespadá-li žádost o vyslovení nedůvěry pod režim článku 49 odst. 3 Ústavy;
- k vyslovení nedůvěry vládě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců;
- počítají se jen hlasy poslanců, kteří se výslovně vyslovili pro návrh na vyslovení nedůvěry vládě, což znamená, že se má to, že poslanci, kteří se zdrželi hlasování, se vyslovili proti návrhu; důvěra vlády se presumuje¹²⁹⁹;
- samotné hlasování o vyslovení nedůvěry vlády se může konat nejdříve čtyřicet osm hodin po podání žádosti, což umožňuje vládě zajistit si hlasy vládních poslanců.¹³⁰⁰ Toto ustanovení je ovšem bezvýznamné, opírá-li se vláda o silnou většinu. Pokud vláda disponuje křehkou většinou, musí si zajistit, aby se alespoň potřebná část poslanců zdržela hlasování¹³⁰¹;

Vzhledem k těmto restriktivním podmínkám je třeba dodat, že vyslovení nedůvěry vládě se podařilo dosáhnout jen jednou, a to v roce 1962¹³⁰² v souvislosti s revizí Ústavy, která vyústila v zavedení přímé volby prezidenta republiky.¹³⁰³ Znamená to tedy, že prvotním cílem podání žádosti o vyslovení nedůvěry vládě není ji donutit podat demisi. Vyslovení nedůvěry

¹²⁹⁶ Ke kohabitaci ve Francii viz Massot, J.: *Chef de l'État et chef du Gouvernement*. Paříž: La documentation Française, 2008, s. 59-66.

¹²⁹⁷ Bastien F., 1999, s. 54

¹²⁹⁸ Verpeaux, M., 2013, s. 382-383.

¹²⁹⁹ Acquaviva, J.-C.: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paříž: Gualino, 2004, s. 195

¹³⁰⁰ Perottino, M., 2005, s. 156.

¹³⁰¹ Bastien F., 1999, s. 55.

¹³⁰² V roce 1962 byla vyslovena nedůvěra vládě G. Pompidoua. Viz Perottino, M., 2005, s. 156.

¹³⁰³ Kosař, D.: *Nesnesitelná lehkost bytí francouzské exekutivy...*, s. 87.

vládě slouží k vyvolání debaty opozicí či k veřejnému projevu nesouhlasu s vládní politikou. Článek 49 odst. 2 Ústavy se stal v podstatě nástrojem komunikační strategie opozice vůči veřejnosti. V informační společnosti, kdy komentování průzkumů veřejného mínění a marketingové strategie převažují nad veřejnou debatou, se může použití institutu vyslovení nedůvěry vládě zdát adekvátním za předpokladu, že „*by média o tu hru bez sázky měla zájem*“.¹³⁰⁴

V článku 49 odst. 3 Ústavy je umožněno předsedovi vlády spojit osud kabinetu s hlasováním o určitém vládním návrhu zákona.¹³⁰⁵ Předseda vlády po předběžném projednání ve vládě může požádat kdykoli v průběhu legislativního procesu Národní shromáždění o vyslovení důvěry vládě na základě hlasování o určitém vládním návrhu zákona.¹³⁰⁶ Vyslovení důvěry vládě se presumuje fikcí, aniž by se o takovém návrhu zákona hlasovalo, není-li ve lhůtě 24 hodin předložena žádost o vyslovení nedůvěry vládě. To, že se o návrhu již nehlasuje, má logiku, neboť nepodá-li nejméně desetina všech poslanců návrh na vyslovení nedůvěry, znamená to, že návrh na vyslovení důvěry má podporu vládních poslanců, nebo že opozice nemá šanci vyslovit vládě nedůvěru.¹³⁰⁷ Podaří-li se ovšem předložit žádost o vyslovení nedůvěry vládě, musí se pro návrh vyslovit nadpoloviční většina všech poslanců. Zdrží-li se poslanec hlasování, má se opět za to, že se vyslovil proti návrhu. Pokud by byla vládě vyslovena nedůvěra, je vláda povinna podat demisi do rukou prezidenta republiky. Použití článku 49 odst. 3 Ústavy umožňuje vládě prosadit návrh zákona ve znění, které schválila, a eliminovat pozměňovací návrhy, se kterými nesouhlasí (stejně jako v případě tzv. blokového hlasování).¹³⁰⁸ Použije-li vláda rovněž článek 45 Ústavy, který ji umožňuje obejít nesouhlas Senátu tak, že dá Národnímu shromáždění „poslední slovo“ hlasovat, může umlčet senátní opozici a prosadit tak dominantní roli Národního shromáždění. Racionalizace parlamentarismu se tímto stává demokratickou parodií kontroly vlády ze strany parlamentu.¹³⁰⁹ Původně měl tento institut sloužit k prosazení důležitých vládních návrhů, dnes se ovšem stal běžným prostředkem k prosazení méně důležitých návrhů. Nejsměšnějším

¹³⁰⁴ Bastien F., 1999, s. 55.

¹³⁰⁵ Jirásková, V.: Parlamentní republika a současnost. In Jirásek, J. (ed.): Dělna moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2013. Olomouc: Acta Iuridica Olomoucensia, 2014, s. 71.

¹³⁰⁶ K postavení francouzského předsedy vlády v ústavním systému viz Massot, J.: Chef de l'État et chef du Gouvernement. Paříž: La documentation Française, 2008, s. 79-86.

¹³⁰⁷ Verpeaux, M., 2013, s. 381-382.

¹³⁰⁸ Perottino, M., 2005, s. 157.

¹³⁰⁹ Bastien F., 1999, s. 58.

příkladem jeho použití vládou byla situace v roce 1982, kdy na příkaz prezidenta republiky, byla umožněna rehabilitace generálů teroristické organizace OAS.¹³¹⁰

Jak bylo již uvedeno, vláda je odpovědná ze své činnosti jen Národnímu shromáždění. Nicméně v souladu s článkem 49 odst. 4 Ústavy je předseda vlády oprávněn požádat Senát o souhlas s jím předloženou deklarácí všeobecné politiky. V tomto případě může předseda vlády deklaráci všeobecné politiky předložit, aniž by ji musela předem projednat vláda. Předseda vlády navíc nemusí programové prohlášení vlády projednat v Senátu, čímž může demonstrovat politickou sílu vlády.¹³¹¹

16.2 Nástroje kontroly francouzského parlamentu vůči vládě

Kontrola parlamentu vůči vládě tvoří jeden ze základních parlamentních rysů francouzského politického režimu. Kontrola parlamentu vůči vládě může být vykonávána, jsou-li zákonodárci dostatečně informováni a seznámeni s činností a záměry vlády. Právo na informace je podmínkou kontroly.¹³¹² Právo zákonodárců na informace má ve Francii různou podobu a uplatnění:

- diskuse v Národním shromáždění o deklaráci všeobecné politiky vlády nebo o určité aktuální otázce;
- účast členů vlády na rozpravách (od počátku páté republiky je to výjimečné; vládu obvykle zastupuje ministr, jehož agendu tvoří vztahy s parlamentem);
- interpelace ministrů či vlády jako celku;
- vyšetřovací komise;
- informace o evropských záležitostech.¹³¹³

Pokud jde o interpelace ministrů, rozlišuje se mezi písemnými a ústními interpelacemi. Interpelace ministrů nejsou upraveny ani Ústavou ani organickými zákony, ale jen jednacímí řády Národního shromáždění a Senátu.¹³¹⁴ Každá písemná interpelace je zveřejněna v Úředním věstníku, odpověď interpelovaného ministra taktéž. Interpelovaný ministr je povinen odpovědět na interpelaci ve lhůtě jednoho měsíce od jejího zveřejnění, usoudí-li

¹³¹⁰ Ibid, s. 58-59.

¹³¹¹ Odpovědnost vlády pouze vůči Národnímu shromáždění je podle M. Perottina projevem parlamentní demokracie. Viz Perottino, M., 2005, s. 154.

¹³¹² Ardant, P: Institutions politiques et droit constitutionnel. L. G. D. J., 2004, s. 580 (dále jen Ardant, P., 2004).

¹³¹³ K nástrojům kontroly viz Verpeaux, M., 2013, s. 367 an.

¹³¹⁴ Ibid, s. 374-376.

však, že tato lhůta je nedostatečná (např. z důvodu veřejného zájmu nebo obtíží při technickém zpracování odpovědi), má právo na další měsíc.¹³¹⁵ Neodpoví-li interpelovaný ministr na písemný dotaz zákonodárce ani v této dodatečné lhůtě, je jedinou možností zákonodárce přeformulovat interpelaci do ústní podoby. Písemné interpelace jsou v politické praxi hojně využívány nejen z důvodu kontroly vlády a veřejné správy, ale zejména za účelem získání informací právního a administrativního charakteru. Jejich hojnost a technické zaměření způsobují, že nejsou zpravidla zodpovězeny ve lhůtě. Jen čtvrtina z nich je zodpovězena ve lhůtě. Jako příklad lze uvést situaci v průběhu jedenáctého volebního období (1997-2002), kdy Národní shromáždění podalo 73 256 písemných interpelací oproti 59 698 odpovědím.¹³¹⁶ Co se týče ústních interpelací, článek 48 Ústavy stanoví, že se parlament nejméně jednou týdně schází kvůli ústním interpelacím. Historicky se vyvinuly dvě formy ústních interpelací. První - klasické ústní interpelace byly vytvořeny na základě zákonné úpravy, kdy jednací řády obou komor parlamentu stanovily, že musí být nejdříve podány písemně, zveřejněny v Úředním věstníku a být zapsány do pořadu jednání příslušné komory. V prvním případě je každá parlamentní frakce oprávněna se účastnit diskuse, ale o závěrech nelze hlasovat. V druhém případě jen zákonodárce, který interpeloval ministra, je oprávněn reagovat na odpověď interpelovaného ministra. V praxi ovšem nemají tyto klasické ústní interpelace příliš velké uplatnění, neboť jsou zpravidla vznášeny na konci pracovního týdne, kdy se jednotliví zákonodárci vracejí do svých volebních obvodů. Problémem ústních interpelací je procedurální složitost, proto se postupem doby obyčejově vytvořila druhá forma ústních interpelací, a to interpelace vlády podle britského vzoru.¹³¹⁷ Objevily se poprvé v Národním shromáždění v roce 1974, v Senátu až v roce 1982. Jejich výhoda tkví v tom, že je není třeba zařadit do pořadu jednání; jsou vznášeny v úterý a ve středu odpoledne v Národním shromáždění, ve čtvrtek v Senátu a jsou živě přenášeny francouzskou veřejnoprávní televizí France 3. V zásadě by měli být na ústních interpelacích přítomni všichni ministři, praxe ale ukazuje, že se tak neděje, a málokdy se stává, že ministr je přítomen celou dobu. V roce 1993 bylo též rozhodnuto nesdělovat obsah těchto ústních interpelací předem ministrům, což v důsledku znamená, že ministři musí reagovat spontánně. Opozice se může zmínit o jakékoli problematice a zvolený čas určený k interpelacím – od patnácti do šestnácti hodin v úterý, ve středu a čtvrtek – zaručuje přítomnost většího počtu zákonodárců, kteří tolik nespěchají do svých volebních obvodů jako v pátek. Během

¹³¹⁵ Perottino, M., 2005, s. 154.

¹³¹⁶ Ardant, P., 2004, s. 581.

¹³¹⁷ Verpeaux, M., 2013, s. 374.

jedenáctého volebního období (1997-2002) bylo vzneseno v Národním shromáždění 3340 ústních interpelací.¹³¹⁸

Vyšetřovací komise jsou zřizovány usnesením prostou většinou členů komory. Pokud si vláda nepřeje, aby vyšetřovací komise vznikla, může tomu zabránit tím, že neumožní zapsání tohoto bodu do programu jednání komory. K tomu, aby nebyly návrhy opozice na zřízení vyšetřovací komise ustavičně zamítány, se zavedla v roce 1998 v Národním shromáždění ústavní praxe, která dala každému poslaneckému klubu jednou za rok při sestavování programu schůze možnost podat návrh na zřízení vyšetřovací komise, což neznamena, že bude zřízena, ale že bude její zřízení projednáno.¹³¹⁹ Vyšetřovací komise je zřízena k tomu, aby sbírala informace v určité záležitosti. Její činnost se nemůže týkat věci, v důsledku jejíhož projednání by mohlo dojít k soudnímu řízení,¹³²⁰ pokud by tomu bylo tak, musí vyšetřovací komise neprodleně ukončit činnost. Činnost vyšetřovacích komisí je pouze dočasná, může trvat nanejvýš šest měsíců.¹³²¹ Jednání vyšetřovací komise jsou na základě zákona z roku 1991 veřejná, pokud Národní shromáždění nerozhodlo nadpoloviční většinou všech poslanců jinak.

Od novely Ústavy v roce 1992 je vláda podle článku 88 odst. 4 Ústavy povinna předložit Národnímu shromáždění a Senátu návrhy unijních právních aktů, mají-li dopad na francouzskou legislativu. Novela Ústavy z roku 1999 rozšířila tuto povinnost na návrhy aktů Evropské unie týkající se soudní a policejní spolupráce a společné zahraniční politiky. Ústava dále stanoví, že vláda je povinna předložit parlamentu i jiné návrhy, akty či dokumenty, které nemají legislativní povahu. O návrhu unijního právního aktu nejprve jedná výbor pro evropské záležitosti a přijímá o něm usnesení. Obě komory Parlamentu jsou potom oprávněny ho projednávat a hlasovat o usnesení schvalující či neschvalující unijní legislativní akt (žlutá, oranžová karta).¹³²² V praxi se zřídka stává, že by komory o návrhu unijního legislativního aktu debatovaly.

¹³¹⁸ Ardant, P., 2004, s. 583.

¹³¹⁹ Ibid, s. 584.

¹³²⁰ Perottino, M., 2005, s. 154.

¹³²¹ Ibid, s. 145.

¹³²² Verpeaux, M., 2013, s. 439 an.

17 Zákonodárna iniciativa vlády

Vláda disponuje v souladu s článkem 41 Ústavy ČR zákonodárnou iniciativou. Návrhy zákonů se předkládají Poslanecké sněmovně. Vyjma ústavních orgánů vymezených v článku 41 Ústavy ČR nikdo jiný nemůže předložit návrh zákona. Začátek zákonodárného procesu je tak za všech okolností spojen s činností Poslanecké sněmovny.¹³²³

Vzhledem k tomu, že vláda je největším navrhovatelem zákonů, tak její postavení je zohledněno také v Ústavě ČR, kdy všechny návrhy zákonů, jejichž navrhovatelem je jiný Ústavou ČR k tomu oprávněný orgán než vláda, jsou obligatorně zasílány vládě ke stanovisku. Z článku 44 Ústavy ČR vyplývá právo vlády vyjádřit se ke všem návrhům zákonů a vychází z logického postulátu, že vláda by měla být o každém návrhu zákona informována právě proto, že je to ona, kdo v praxi zákonné normy naplňuje, ale i jejich neplnění sankcionuje.¹³²⁴

Z hlediska zákonodárného procesu na úrovni Poslanecké sněmovny a práva vlády se vyjádřit ke všem návrhům zákonů je nutné vymezení a rozlišení mezi pozměňovacím návrhem a zákonodárnou iniciativou poslance, neboť „kamuflovaným“ pozměňovacím návrhem může být vláda zkrácena na svém ústavním právu se vyjádřit ke každému návrhu zákona ve lhůtě 30 dní. Toto právo vlády nelze žádným způsobem omezit, pokud tedy nebude v budoucnosti nadále docházet k obcházení zákonodárné iniciativy podáváním „komplexních“ pozměňovacích návrhů.

Základní otázkou je tedy rozlišení mezi pozměňovacím návrhem a zákonodárnou iniciativou. Jak uvádí Ústavní soud, pozměňovací návrh by měl v úzké souvislosti pozměňovat materiálně navrhovanou právní úpravu, přičemž by ji neměl zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat.¹³²⁵

Ústava ČR nedefinuje, co se rozumí pozměňovacím návrhem. Právní úprava pozměňovacího návrhu vyplývá až ze zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který stanoví, že poslanec může v rozpravě k projednávané věci podávat návrhy.¹³²⁶

Pozměňovací návrhy musí splňovat několik podmínek, zejména se musí vztahovat k projednávané věci; nelze tedy připustit, aby poslanec vznášel pozměňovací návrh, který nesouvisí nikoliv s předmětem projednávané věci, nýbrž s předmětem návrhu zákona. Lze si totiž představit široké odůvodnění takto jednajícího poslance, že jím podaný pozměňovací

¹³²³ Mlsna, P.: Článek 41. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 407.

¹³²⁴ Ibid, s. 412

¹³²⁵ Nález ÚS č. 37/2007 Sb.

¹³²⁶ § 63 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

návrh souvisí s předmětem projednávané věci. Hledání objektivní hranice, zda je pozměňovací návrh návrhem, který souvisí s jádrem návrhu zákona nebo jeho novely, je velmi obtížné. Jsem toho názoru, že, pokud poslanec navrhuje pozměňovací návrh, měl by za všech okolností takový návrh reflektovat důvody, na jejichž základě byla předkladatelem návrhu zákona navržena novelizace zákona. Jedině tak lze zabránit zneužití práva poslance podávat pozměňovací návrhy vybočující z merita nosného zákona.

Právě od pozměňovacího návrhu je nutné odlišovat zákonodárnou iniciativu všech ostatních nositelů zákonodárné iniciativy. Zákonodárnou iniciativu vymezuje článek 41 odst. 2 Ústavy ČR, který přiznává právo navrhopvat zákony poslancům, skupině poslanců, Senátu, vládě a zastupitelstvu vyššího územně samosprávného celku.¹³²⁷ Co ovšem lze považovat za návrh zákona, to sama Ústava ČR neřeší a ponechává to úpravě jednoduchého práva. Podávání návrhu zákona tak upravuje jednací řád Poslanecké sněmovny.¹³²⁸ Návrh zákona musí být navrhovatelem předložen písemně a musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má usnést Poslanecká sněmovna. Návrh zákona musí obsahovat také důvodovou zprávu, ve které jsou vysvětleny důvody, pro které byl návrh zákona předložen.¹³²⁹ Důvodová zpráva musí obsahovat zhodnocení finančních nároků na veřejné rozpočty¹³³⁰ a zejména soulad s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami.¹³³¹

Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny zároveň vyžaduje, aby byl k návrhu zákona vždy přiložen prováděcí právní předpis, pokud by měl nabýt účinnosti ke stejnému dni jako zákon.¹³³² Tento požadavek se ovšem z logiky zákonodárného procesu vztahuje pouze na případ, kdy je předkladatelem návrhu zákona vláda; poslanec, skupina poslanců, Senát ani zastupitelstvo územně samosprávného celku není oprávněno vydávat ani navrhopvat prováděcí právní předpisy. Sekundární normotvorba je výhradní kompetencí vlády založenou u

¹³²⁷ Pro srovnání jenom uvádím také právní úpravu zákonodárné iniciativy ve Spolkové republice Německo, kde má zákonodárnou iniciativu spolková vláda, spolková rada a také jednotlivý poslanec spolkového sněmu, i když zde je třeba podotknout, že Základní zákon v článku 76 odst. 1 hovoří o „návrzích zákonů ze středu spolkového sněmu“, z logiky věci tedy nepřísluší zákonodárná iniciativa spolkovému sněmu jako celku, ale jednotlivému poslanci z jeho středu.

¹³²⁸ § 86 an. zákona č. 90/1995 Sb.

¹³²⁹ § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb.

¹³³⁰ Syllová, J.: Článek 41. Komentář. Praha, C. H. Beck, 2007, s. 307, vyčíslení dopadů návrhu zákona státní rozpočet bylo zakotveno již za první republiky.

¹³³¹ V praxi bývá soulad s ústavním pořádkem odbyt pouhým konstatováním, že návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem, aniž by předkladatel řádně specifikoval, jakými mezinárodními smlouvami je Česká republika ve vztahu k předmětnému návrhu zákona vázána. Lze také říci, že je obecným trendem nedostatečná propracovanost důvodové zprávy, ačkoliv důvodová zpráva by měla být prvním zdrojem interpretace v případě aplikačních problémů zákona. Obdobně Mlsna, P.: Ústavní základy tvorby práva: ústava, ústavodárce a zákon, zákonodárce. In Kolektiv autorů: Legislativní proces (teorie a praxe). Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 124 an.

¹³³² § 86 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb.

vydávání nařízení vlády článkem 78 Ústavy ČR a u prováděcích právních předpisů článkem 79 odst. 3 Ústavy ČR. Pokud by byl návrh zákona spojen k vydáním podzákonného právního předpisu, bylo by tím uloženo naplnění této povinnosti vládě, nikoliv navrhovateli, není-li jím vláda. Podle zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny může navrhovatel vzít svůj návrh zákona zpět až do konce druhého čtení zákona.¹³³³ Následně již může takový návrh zákona vzít vláda zpět jen se souhlasem Sněmovny.¹³³⁴ Vymezení a rozlišení mezi pozměňovacím návrhem a zákonodárnou iniciativou poslance má také vliv na právo vlády, aby se ve lhůtě 30 dní vyjádřila k návrhu zákona.¹³³⁵

Pokud jde o legislativní proces na úrovni vlády, jehož vyústěním je předložení návrhu zákona vládou, jsou podrobné parametry legislativního procesu na úrovni výkonné moci upraveny v Legislativních pravidlech vlády. Vláda rozhoduje o návrhu zákona jako kolektivní orgán a vláda předloží návrh zákona Poslanecké sněmovně, pokud je návrh zákona schválen nadpoloviční většinou všech členů vlády. Podle § 28a kompetenčního zákona může vláda zřídit pro posuzování legislativních návrhů zřídit jako svůj poradní orgán Legislativní radu vlády. Tato tradice sahá až do roku 1969. Podrobnější úpravu postavení Legislativní rady vlády obsahuje Statut Legislativní rady.¹³³⁶

Vláda v drtivé většině případů akceptuje stanovisko Legislativní rady a schvaluje návrh zákona ve znění jejích připomínek Legislativní rady, teprve poté co byly připomínky Legislativní rady do návrhu zákona zapracovány, zašle vláda schválený návrh zákona Poslanecké sněmovně.¹³³⁷

Úkolem Legislativní rady vlády je dbát nejenom na soulad návrhů právních předpisů s ústavním pořádkem, mezinárodními smlouvami a unijním právem, ale také pečovat o legislativní čistotu a používání právního jazyka. K tomu účelu také vydává metodické návody jak postupovat v případě nejčastějších chyb.¹³³⁸

¹³³³ § 86 odst. 6 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

¹³³⁴ Mlsna, P.: Článek 41. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 412.

¹³³⁵ Postup vlády pro projednávání legislativních návrhů je upraven v čl. II odst. 8 jednacího řádu vlády: „*Materiál pro jednání schůze vlády, který má legislativní povahu (návrh věcného záměru zákona, návrh zákona, návrh nařízení vlády, návrh stanoviska vlády k návrhu zákona, jehož předkladatelem není vláda) se předkládá podle Legislativních pravidel vlády.*“

¹³³⁶ Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188

¹³³⁷ Mlsna, P.: Článek 41. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 413.

¹³³⁸ Viz metodická příručka Kněžínek, J.; Mlsna, P.; Vedral, J.: Příprava návrhů právních předpisů. Praha: Úřad vlády, 2010 (dále jen Kněžínek, J.; Mlsna, P.; Vedral, J., 2010).

18 Vztah vlády a Senátu

18.1 Vláda a zákonná opatření Senátu

Prozatímní zákonodárství v době, kdy je rozpuštěna Poslanecká sněmovna, je upraveno v článku 33 Ústavy ČR, kdy podstatou zákonného opatření Senátu je zajistit, aby zákonodárná moc nepřetržitě fungovala i v době, kdy Poslanecká sněmovna svou zákonodárnou pravomoc nevykonává, jelikož byla prezidentem republiky rozpuštěna buď na základě článku 35 odst. 1, nebo článku 35 odst. 2 Ústavy ČR.¹³³⁹

Ústavní úprava prozatímního zákonodárství je součástí československých ústav od vzniku Československa.¹³⁴⁰ V Ústavní listině 1920 bylo prozatímní zákonodárství podrobně upraveno a vykonával jej Stálý výbor Národního shromáždění.¹³⁴¹ V ČR došlo k přijetí zákonných opatření Senátu v době rozpuštění Poslanecké sněmovny v roce 2013, kdy vláda Jiřího Rusnoka navrhla Senátu celkem čtyři zákonná opatření.¹³⁴²

Zákonné opatření Senátu je možné přijmout pouze v případě, pokud je rozpuštěna Poslanecká sněmovna. Dnes je již pouze teoretickou otázkou, zda ústavodárce rozuměl rozpuštěním Poslanecké sněmovny pouze rozpuštěním na základě skutečností uvedených v článku 35 Ústavy, nebo i rozpuštěním Poslanecké sněmovny jiným způsobem, například na základě zvláštního jednorázového ústavního zákona, jako tomu bylo v roce 1998, neboť novela Ústavy ČR č. 319/2009 Sb. umožnila rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky, pokud tato přijala ústavní většinou návrh svého vlastního rozpuštění. V době rozpuštění Poslanecké sněmovny v roce 1998 by nebylo možné, aby Senát vydal zákonné opatření, neboť samotná skutečnost rozpuštění Poslanecké sněmovny ústavním zákonem 69/1998 Sb., který byl prolomením Ústavy ČR a v souladu s nosnými důvody v nálezu Pl. ÚS 27/09, není možné, aby protiústavní úkon, který je mimo rámec ústavního pořádku, mohl vést ke spuštění mechanismů zakotvených v Ústavě ČR.¹³⁴³

¹³³⁹ Mlsna, P.: Článek 33. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 338.

¹³⁴⁰ Bližší rozbor substitučního zákonodárství viz Kysela, J.: Zákonodárství bez parlamentů. Delegation a substituce zákonodárné pravomoci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006.

¹³⁴¹ § 54 Ústavní listiny 1920, který Stálému výboru Národního shromáždění vymezoval pravomoc v časovém období od rozpuštění některé sněmovny Národního shromáždění, nebo od uplynutí jejího volebního období. Ústavní listina ovšem nerefletovala krizi rakouského parlamentarismu, kdy docházelo k obcházení parlamentu a zcela absentovala kontrola vlády. Ústavní listina chtěla zajistit, aby vláda byla pod parlamentní kontrolou i v době, kdy došlo k rozpuštění některé sněmovny Národního shromáždění, nebo kdy bylo zasedání Národního shromáždění odročeno nebo ukončeno. Viz Sobota, E., 1935, s. 118-127.

¹³⁴² Zákonná opatření Senátu č. 340/2013, 341/2013, 342/2013 Sb. a 344/2013 Sb.

¹³⁴³ Mlsna, P.: Článek 33. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 337.

Rozpuštění Poslanecké sněmovny musí být dokonané, což znamená, že prezidentem republiky buď bylo přijato rozhodnutí podle článku 35 odst. 1 Ústavy ČR, nebo prezident republiky rozpustil Poslaneckou sněmovnu na základě článku 35 odst. 2 Ústavy ČR, pokud Poslanecká sněmovna ústavní většinou přijala usnesení o svém rozpuštění. Dokonání aktu rozpuštění Poslanecké sněmovny tedy vyžaduje konání prezidenta republiky, pokud by nastal některý z důvodů uvedených v článku 35 Ústavy ČR, ale pokud by prezident republiky nepřijal rozhodnutí, nebo jej odmítl vydat, k rozpuštění Poslanecké sněmovny nemůže dojít.¹³⁴⁴ V souladu s článkem 35 odst. 2 Ústavy ČR je i rozpuštění Poslanecké sněmovny přijetím usnesení ústavní většinou návrhem prezidentovi republiky.¹³⁴⁵

Zákonné opatření je právní předpisem, který nelze formálně označit za zákon, byť ústavodárce materiálně předpokládá, že zákonné opatření má být přijímáno ve věcech, které by jinak vyžadovaly přijetí zákona.¹³⁴⁶ Z materiálního hlediska tedy může být zákonné opatření Senátu přijato výlučně v případech, kdy sám ústavodárce stanoví, že předmět úpravy je vyhrazen zákonu a *expressis verbis* požaduje zákon jako formu právního předpisu (ústavní výhrada zákona), nebo se materiálně jedná o úpravu, která nemůže být upravena z hlediska obecných ústavních pravidel jinak než zákonem (např. ukládání povinností občanům; podmínky nebo kompetenční pravidla pro výkon státní moci, omezení lidských práv nebo základních svobod aj.). Formou zákonného opatření Senátu tedy nemohou být upraveny skutečnosti, které mohou být v době, kdy je rozpuštěna Poslanecká sněmovna, upraveny jiným právním předpisem než zákonem (nařízení vlády; vyhláška; opatření obecné povahy; interní normativní akty).¹³⁴⁷

Zákonné opatření Senátu ovšem nenahrazuje zákon z formálního hlediska, neboť ústavodárce stanoví, že může být přijato i ve věcech bezpečnosti ČR. V souladu s článkem 11 ústavního zákona o bezpečnosti ČR rozhoduje Senát v době rozpuštění Poslanecké sněmovny o prodloužení nebo o zrušení nouzového stavu, o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu a o účasti ČR v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je ČR členem.¹³⁴⁸ Zákonným opatřením Senátu může být vysloven souhlas s vysláním ozbrojených sil ČR mimo

¹³⁴⁴ Syllová, J.: Článek 33. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 371.

¹³⁴⁵ Vzniká otázka, zda prezident republiky může odmítnout rozpustit Poslaneckou sněmovnu. I v případě, že by prezident republiky odmítl Poslaneckou sněmovnu rozpustit, nemůže tato substituuovat žádným ústavně konformním nástrojem jeho vůli. Vhodnější formulace, která by jasně vyjadřovala skutečnost, že Poslanecká sněmovna musí být rozpuštěna, by zněla: „Došlo-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny“ namísto stávající formulace „[d]ojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny“.

¹³⁴⁶ Mlsna, P.: Článek 33. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 338.

¹³⁴⁷ Ibid, s. 338.

¹³⁴⁸ Ibid, s. 338.

území ČR a s pobytem ozbrojených sil jiných států na území ČR, nejsou-li taková rozhodnutí vyhrazena vládě.¹³⁴⁹

Pokud jde o otázky bezpečnosti ČR, pak ústavní zákon o bezpečnosti ČR, stanoví, že Senátu přísluší namísto Poslanecké sněmovny vykonávat taxativně stanovené pravomoci, nicméně jasně také v článku 12 obecně stanoví, že rozhodnutí o válečném stavu, o stavu ohrožení státu nebo válečném stavu se vyhláší stejně jako zákon. Ústavodárce tak sice nestanoví, že pro vyhlášení těchto mimořádných stavů je třeba zákona, nicméně s rozhodnutím o jejich vyhlášení se má zacházet jako se zákonem. Jsem tedy přesvědčen, že ve věcech bezpečnosti ČR by musel Senát vydávat také zákonná opatření, neboť v době rozpuštění Poslanecké sněmovny pouze jako substitut vykonávající její pravomoci a Poslanecká sněmovna musí mít možnost, aby se jako suverén v těchto v ústavních otázkách mohla po svém konstituování vyjádřit, zda bude takové Senátem přijaté zákonné opatření ratifikovat nebo nikoliv. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR stanoví, že nouzový stav a stav ohrožení státu lze vyhlásit pouze na návrh vlády, což navíc plně odpovídá ústavní úpravě, že zákonné opatření Senátu lze přijmout pouze na návrh vlády, tudíž i toto rozhodnutí Senátu namísto Poslanecké sněmovny by muselo mít formu zákonného opatření. Pokud jde o válečný stav, pak ani Ústava ČR, ani ústavní zákon o bezpečnosti ČR nestanoví, kdo podává návrh na vyhlášení válečného stavu; nicméně z logiky věci to může být pouze vláda, neboť vyhlášení válečného stavu musí odpovídat také připravenost armády, nastavení průmyslových kapacit pro vedení války, resp. mobilizace záložních jednotek, což jsou agendy v působnosti vlády, bez jejichž zajištění by vyhlášení válečného stavu bylo nemyslitelné. Proto se domnívám, že válečný stav lze vyhlásit pouze na návrh vlády a Parlament jej nemůže vyhlásit o vlastní vůli.¹³⁵⁰

Podmínka pro vydání zákonného opatření Senátu „[...] vyžadovaly by jinak přijetí zákona“ nelze vykládat formálně jako skutečnost, že zákonná opatření Senátu se vydávají nejen tehdy, pokud nahrazují zákon, nýbrž i pokud Senát nahrazuje vůli Poslanecké sněmovny a vyjadřuje se tak prozatímně namísto ní.¹³⁵¹ V takovém případě by Poslanecká sněmovna byla zkrácena na svých pravomocích rozhodnutím ústavního orgánu, jemuž ústavodárce svěřil roli „náhradníka“ za Poslaneckou sněmovnu v době jejího rozpuštění. K tomuto závěru je možné dospět i na základě úzkého vztahu a kontrolních mechanismů mezi Poslaneckou sněmovnou a vládou. Za realizaci, průběh a přijaté opatření vedoucí ke zvládnutí mimořádného stavu se

¹³⁴⁹ Uhl, P.: Článek 11 ústavního zákona o bezpečnosti ČR. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1166. Obdobně Syllová, J.: Článek 33. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 370.

¹³⁵⁰ Mlsna, P.: Článek 33. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 338-339.

¹³⁵¹ Opačně Syllová, J.: Článek 33. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 372.

vláda zodpovídá Poslanecké sněmovně, jež mimořádné stavy vyhláší. Pokud by se vláda měla zodpovídat Poslanecké sněmovně za rozhodnutí, která učinil Senát, aniž by se fakticky k těmto rozhodnutím Poslanecká sněmovna nemohla vyjádřit, došlo by k narušení kontrolního vztahu mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou, proto i takové rozhodnutí Senátu by nutně vyžadovalo ratihabici Poslaneckou sněmovnou.¹³⁵²

Zákonné opatření Senátu lze přijmout pouze ve věcech, jež nesnesou odkladu. Ústavodárce tedy jasně stanoví podmínku časové a faktické naléhavosti. Senát může zákonné opatření přijmout pouze při nebezpečí z prodlení, tj. v situaci, kdy by nepřijetím zákonného opatření Senátu hrozily škody či ztráty, které nejsou jiným možným způsobem odvrátitelné a které, pokud by nastaly, byly by nezhojitelné nebo by byly zhojitelné pouze s vynaložením mimořádného úsilí.¹³⁵³ Formulaci „[n]esnesou odkladu“ nelze vykládat jako neomezený prostor proto, aby Senát vykonával zákonodárnou pravomoc v ČR.¹³⁵⁴ Odkladu nesnesou pouze takové věci, které nemohou počkat na novou Poslaneckou sněmovnu.

Senát v době rozpuštění Poslanecké sněmovny nepřebírá pravomoci, které jsou vyhrazeny pouze Poslanecké sněmovně; nelze tedy hlasovat o důvěře či nedůvěře vládě, nelze volit prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, nelze postoupit prezidentovi republiky k ratifikaci mezinárodní smlouvy pouze se souhlasem Senátu.

Senát také nemůže v době rozpouštění Poslanecké sněmovny pokračovat v legislativním procesu u zákonů, které Senátu nebyly postoupeny Poslaneckou sněmovnou. S ohledem na princip materiální diskontinuity nepokračuje v legislativním procesu u neprojednaných návrhů zákonů ani nově zvolená Poslanecká sněmovna. Senát nemůže Poslaneckou sněmovnu nahradit ve výkonu její zákonodárné působnosti a namísto ní projednat návrhy zákonů a mezinárodních smluv, které byly Poslanecké sněmovně řádně předloženy.¹³⁵⁵

Zákonná opatření Senátu mohou být předmětem přezkumu ústavnosti Ústavním soudem.¹³⁵⁶

Do doby, dokud nepozbude zákonné opatření Senátu platnosti, zakládá práva a povinnosti a

¹³⁵² Mlsna, P.: Článek 33. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 339.

¹³⁵³ Ibid, s. 339.

Jan Kysela je toho názoru, že z právní konstrukce článku 33 Ústavy ČR nevyplývá, že by se zákonná opatření Senátu mohla přijímat pouze v mezích případů, jako jsou např. teroristický útok nebo povodně. „*Je to spíše věc názoru, než že by to z něčeho nutně plynulo. To, že něco nesnese odkladu, neznamená nutně, že je válka, zuří megaorkán nebo jsou povodně.*“ Viz Hadrava, L.: Ústavní experti: zákonná opatření nemusí řešit jen válku nebo povodně. ČT24 dne 22. srpna 2013. Dostupné v archivu České televize.

¹³⁵⁴ Rozhodnutí o tom, co je neodkladnou věcí, přísluší Senátu; viz Bahýřová, L.: Článek 33. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 429-431.

¹³⁵⁵ Mlsna, P.: Článek 33. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 340.

¹³⁵⁶ Podle Jana Kysely by měl Ústavní soud být zdrženlivý v posuzování naléhavosti právní úpravy, a to i s ohledem na dodatečné schválení Poslaneckou sněmovnou. Viz Kysela, J.: Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 487.

nelze jej vyloučit z přezkumu ústavnosti. Pokud by zákonné opatření Senátu pozbylo platnosti, a řízení před Ústavním soudem by nebylo skončeno, pak, vzhledem k nemožnosti Ústavního soudu vyhlásit akademický výrok, by bylo řízení zastaveno.¹³⁵⁷

Článek 33 Ústavy ČR stanoví vyloučení oblastí, ve kterých nemůže být zákonné opatření Senátu přijato. Ústavodárce se rozhodl, že zákonné opatření nelze vydat ve věcech Ústavy ČR, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle článku 10.¹³⁵⁸ Pokud jde o výluky ve věcech Ústavy ČR, pak je zřejmé, že Senát v době, kdy je rozpuštěna Poslanecká sněmovna, nenahrazuje ústavodárce, neboť ústavodárná moc není podle Ústavy ČR dělitelná a realizovatelná jednou nebo druhou komorou Parlamentu. Ústavodárná moc přísluší pouze Parlamentu jako celku. Ústava ČR ovšem hovoří nepřesně pouze o tom, že zákonná opatření nelze přijmout ve věci Ústavy ČR, nikoliv ve věcech ústavního pořádku. Je možné se domnívat, že se jedná o legislativní nepřesnost, neboť pojem ústavního pořádku byl do Ústavy ČR včleněn během posledních fází ústavodárného procesu a nebyl již promítnut do ostatních ustanovení Ústavy ČR. Jsem toho názoru, že zákonné opatření nelze přijmout nejenom ve věcech Ústavy ČR, ale ani ve věcech ústavního pořádku (viz článek 112 Ústavy ČR; ostatní ústavní zákony; mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách).¹³⁵⁹ Zákonné opatření Senátu nemůže argumentem *a contrario* mít ústavní právní sílu.¹³⁶⁰

Dále nelze přijmout zákonné opatření ve věcech státního rozpočtu a státního závěrečného účtu. Toto opatření je logickým promítnutím kontrolních vazeb mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou; schvalování zákona o státním rozpočtu, jakož i státního závěrečného účtu, který nemá formu zákona, navíc Ústava ČR vyhrazuje výlučně do pravomoci Poslanecké sněmovny. V praxi by tak mohla nastat i následující situace: vláda je podle zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny povinna do 30. září předložit Poslanecké sněmovně návrh zákona o státním rozpočtu, ale Poslanecká sněmovna je rozpuštěna a nová není zvolena nebo ustavena; v takovém případě vláda nebude moci dostát zákonné povinnosti, ale nemůže návrh

¹³⁵⁷ Mlsna, P.: Článek 33. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 340; obdobně Syllová, J.: Článek 33. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 371; Filip, J.; Holländer, P.; Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 348 an.

¹³⁵⁸ Mlsna, P.: Článek 33. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 340.

¹³⁵⁹ Opačně Kysela, J.: Zákonodárství bez parlamentů. Delegation a substitute zákonodárné pravomoci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, s. 133-134, který se domnívá, že nelze zákonná opatření přijímat ve věcech Ústavy ČR, ale u ostatních součástí ústavního pořádku zákonné opatření Senátu přijímat lze. K tomu Jan Kysela uvádí: „*Jelikož je explicitně vyloučena Ústava, nelze argumentovat ani tak, že zákonné opatření nahrazují jen „zákon“, a nikoliv „ústavní zákon“; v takovém případě by byla i zmínka o Ústavě nadbytečná. Není snad sporu o tom, že by bylo třeba při změnách ústavního pořádku zákonným opatřením Senátu postupovat velmi opatrně, a to zejména při zásazích do Listiny.*“

¹³⁶⁰ Mlsna, P.: Článek 33. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 340.

zákona o státním rozpočtu předložit Senátu. Obdobně tomu je i u návrhu státního závěrečného účtu, byť ten je pouze bilancí rozpočtového hospodaření státu v minulém rozpočtovém roce, nikoliv zákonem.¹³⁶¹ Někteří autoři považují vyluku zákonných opatření u státního závěrečného účtu za zavádějící, neboť se z jejich pohledu nejedná o právní předpis vyžadující ke schválení formu zákona.¹³⁶² S tímto názorem nesouhlasím, neboť spojení zákonného opatření Senátu s formálním pojetím zákona jako jediné a neoddělitelné podmínky nevyplývá z ústavního textu. Státní závěrečný účet nemá podobu zákona, ale je projednáván jako zákon. Zákonodárny legislativní proces může probíhat i u předloh, které nejsou návrhem zákona, proto ústavodárce hovoří šifrovaně o věcech, „*kteřé by jinak vyžadovaly přijetí zákona.*“

Dále nelze přijmout zákonné opatření ve věci volebních zákonů. Ústavodárce volební zákony považuje za zásadní zákony zajišťující demokratický a konsenzuální charakter demokratického státu, proto jejich schválení podmínil souhlasem jak Poslanecké sněmovny, tak i Senátu bez možnosti přehlasování absolutní většinou Poslaneckou sněmovnou při vrácení návrhu volebního zákona Senátem zpět Poslanecké sněmovně. Pojem volebního zákona je třeba vykládat *largo sensu* – jedná se nejen o zákon o volbách do Parlamentu, zákon o volbách do Evropského parlamentu, zákon o volbách do zastupitelstev obcí, zákon o volbách do zastupitelstev krajů, zákon o volbě prezidenta republiky, ale také o novely těchto zákonů.¹³⁶³ Nedomnívám se ovšem, že obecná vyluka u volebních zákonů je vhodná. V praxi totiž může nastat situace, kdy je rozpuštěna Poslanecká sněmovna a je nezbytné provést technickou novelu volebního zákona (např. změna senátních volebních obvodů v důsledku pohybu obyvatelstva),¹³⁶⁴ a pokud taková novela volebního zákona nebude přijata, nelze vyloučit, že volby proběhnou a následně mohou být na základě porušení zákonných volebních pravidel prohlášeny za neplatné *de facto* v důsledku nečinnosti zákonodárny moci. Ve vymezených oblastech volebního zákonodárství by Senát měl mít *de constitutione ferenda*

¹³⁶¹ Ibid, s. 340-341.

¹³⁶² Syllová, J.: Článek 33. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 374.

¹³⁶³ K vymezení pojmu volební zákon viz Wintr, J.: Co je a co není volební zákon podle článku 40 Ústavy? Jurisprudence č. 1 (2006).

¹³⁶⁴ Zákonem č. 72/2018 Sb., který nabyl účinnosti dne 19. května 2018, byla na základě pozměňovacího návrhu Senátu zrušena úprava (§ 59 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky), podle které se měnily senátní volební obvody v případě, že počet obyvatel poklesl nebo se zvýšil o 15 % oproti průměrnému počtu obyvatel připadajícímu na jeden mandát v České republice. V průběhu projednávání tohoto návrhu zákona v Senátu byla ze strany senátorů zřetelně vyslovena dlouhodobá nespokojenost se systémem, podle kterého se volební obvody do Senátu mění každé dva roky. V důsledku toho pak dochází k tomu, že jsou konkrétnímu senátorovi z volebního obvodu, za který byl zvolen, před volbami „odňata“ území, kterým se při výkonu mandátu věnoval nebo v nichž má tradičně vysokou podporu voličů. Časté změny volebních obvodů mají za následek rovněž to, že někteří voliči nevolí v šestiletém volebním cyklu, ale např. jednou za deset let nebo naopak volí častěji než jedenkrát za šest let, případně volí v rámci volebního obvodu, ke kterému nemají vztah.

pravomoc přijímat zákonná opatření, pokud přijetí novely volebního zákona vyžaduje již stávající právní rámec a jedná se o změnu, jež nedává v legislativním procesu prostor k politické úvaze, nebo v případech změn volebních zákonů vyplývajících z unijního práva.¹³⁶⁵

Interpretační obtíže mohou nastat i u poslední výluky při vyslovování souhlasu k ratifikaci mezinárodních smluv Parlamentem. Senátu nepřísluší, aby přijímal zákonná opatření ve věcech mezinárodních smluv podle článku 10 Ústavy ČR.¹³⁶⁶ Toto ustanovení vyvolává výkladové pochybnosti tím spíše, že Ústava ČR stanoví, že zákonná opatření Senátu jsou přijímána jen tehdy, dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, a jejich přijímání přísluší Senátu jen ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Není proto zřejmé, jaký je vztah úpravy vyžadující přijetí zákona ve vztahu k prezidentským mezinárodním smlouvám, které mají, jsou-li samy svým obsahem povahy *self-executing*, aplikační přednost před zákonem a mohou tedy být uplatňovány zcela samostatně, bez nutnosti přijmout k tomu jakýkoli zákon.¹³⁶⁷ Naopak tam, kde by šlo o vyslovení souhlasu Parlamentu s ratifikací mezinárodní smlouvy, nelze rozhodně hovořit o „*věci, která by jinak vyžadovala přijetí zákona*“, neboť vyslovování souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy se neděje ve formě zákona, nýbrž prostým usnesením obou komor Parlamentu. Je možné se domnívat, že záměrem ústavodárce nebylo znemožnit Senátu, aby v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, jednal o souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy, která tak jako tak nevyžaduje přijetí zákona, takže ani v době rozpuštění Poslanecké sněmovny nemůže mít formu zákonného opatření. Projednání návrhu Senátem ještě nemůže vytvořit mezinárodněprávní závazek ČR.¹³⁶⁸ Podle Jindřišky Syllové je uvedené ustanovení Ústavy ČR obsoletní.¹³⁶⁹ S tím lze v zásadě souhlasit, neboť si lze stěží představit, že by se výluka měla týkat přijímání takových zákonných opatření Senátu, která by se svým předmětem úpravy mohla týkat předmětu věcné působnosti některé mezinárodní smlouvy podle článku 10 Ústavy ČR.¹³⁷⁰ Takový výklad by představoval evidentní extenzi vůči záměru ústavodárce, podle kterého se ustanovení původně vztahovalo výlučně k mezinárodním smlouvám o

¹³⁶⁵ Například unijní předpisy regulující volby do Evropského parlamentu: Smlouva o fungování EU článek 20, 22, 223; Listina základních práv EU - článek 39; Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (41976X1008(01)) ve znění Rozhodnutí Rady ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002, kterým se mění Akt (2002/772/ES, Euratom)

¹³⁶⁶ Mlsna, P.: Článek 33. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 341.

¹³⁶⁷ K pojmu *executing* mezinárodních smluv viz Mlsna, P.; Kněžinec, J. Praha: Linde, 2009, s. 303-315.

¹³⁶⁸ Mlsna, P.: Článek 33. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 342.

¹³⁶⁹ Syllová, J.: Článek 33. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 374.

¹³⁷⁰ Mlsna, P.: Článek 33. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 342.

lidských právech a základních svobodách, a jeho rozsah byl rozšířen nepřímo až euronovelou Ústavy ČR.¹³⁷¹ Takový zákaz by byl, s ohledem na šíři materie upravované mezinárodními smlouvami podle článku 10 Ústavy ČR, v podstatě neuchopitelný. Přesto lze zdůraznit, že Senát, jakkoliv může i v době rozpuštění Poslanecké sněmovny jednat o mezinárodních smlouvách a vyslovovat souhlas s jejich ratifikací, jedná i v tomto případě výlučně sám za sebe a ani v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, nemůže žádným způsobem nahradit její souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy. Nadále totiž platí, že k ratifikaci mezinárodních smluv uvedených v článku 49 Ústavy ČR je třeba souhlasu obou komor Parlamentu; tento ústavní požadavek nelze žádným způsobem obejít ani v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna. Ostatně je možné zdůraznit, že stávající ústavní úprava umožňuje, aby každá z komor Parlamentu jednala o vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy samostatně – nezávisle na druhé komoře.¹³⁷²

Pouze vláda může Senátu podat návrh zákonného opatření.¹³⁷³ Vláda je v tomto jediným legitimovaným subjektem a lze říci, že článek 33 odst. 3 Ústavy ČR je *lex specialis* k článku 41 Ústavy ČR, který taxativně stanoví, kdo je oprávněn podat návrh zákona. Vzhledem ke skutečnosti, že návrh zákonného opatření může podat pouze vláda a nikoliv Senát jako celek nebo zastupitelstvo kraje, jsem toho názoru, že je to další argument, že na zákonné opatření Senátu nelze pohlížet jako na zákon ve formálním pojetí, byť odstavec 1 k takovému výkladu přímo vyzývá. Vláda jako kolektivní orgán musí vyhodnotit, zda jsou splněny ústavní požadavky proto, aby bylo vydáno zákonné opatření Senátu ve věci, která nesnese odkladu.

¹³⁷¹ K reflexi euronovely Ústavy ČR viz Malenovský, J.: Euronovela Ústavy ČR v pěti obrazech. In Gerloch, A.; Kysela, J. (eds.): 20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 176-208.

¹³⁷² Mlsna, P.: Článek 33. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 342.

¹³⁷³ Dominantní postavení má při předkládání zákonných opatření Senátu předseda vlády, který určuje program schůze vlády a rozhoduje fakty o tom, který návrh zákonného opatření Senátu bude na schůzi vlády zařazen. V roce 2013 požádal ministr zdravotnictví předsedu vlády o zařazení čtyř zákonných opatření Senátu dopisem ze dne 20. srpna 2013, nicméně předseda vlády rozhodl, že bude na program vlády zařazeno pouze zákonné opatření Senátu – novela zákona o veřejném zdravotním pojištění, které reagovalo na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 36/11, kterým se od 1. ledna 2014 zrušily regulační poplatky v rámci poskytování lůžkové péče. Předseda vlády Jiří Rusnok rozhodl, že výpadek příjmů ve zdravotnictví ve výši 2 mld. by byl natolik zásadní, že je nutné předložit návrh zákonného opatření Senátu (viz dopis č. j. 11047/2013-OVL; osobní archiv autora, který koncept tohoto dopisu psal). Ministrem zdravotnictví navrhované novely zákonů z důvodů transpozice evropského práva předseda vlády nevyhodnotil jako věc, jež nesnese odkladu. K tomu předseda vlády uvádí: „K Vašemu dopisu uvádím, že Ústava ČR pro přijímání zákonných opatření Senátu vyžaduje, aby se tak dělo jen ve věcech, které nesnesou odkladu. Vzhledem k neexistenci jakýchkoliv praktických zkušeností s používáním tohoto institutu a tedy i neexistence judikatury Ústavního soudu a konečků i názorů právní nauky by se zákonná opatření měla přijímat jen v těch skutečně nejnutejších případech, aby se pokud možno minimalizovalo nebezpečí jejich následného zpochybnění a případně třeba i zrušení Ústavním soudem, což by mohlo mít nakonec mnohem horší důsledky než to, že by některé zákonné opatření vůbec nebylo přijato a dala se přednost přijetí příslušné právní úpravy formou zákona v legislativním procesu, do kterého by byla zapojena už i nově zvolená Poslanecká sněmovna.“

Naléhavost musí vláda podrobně odůvodnit.¹³⁷⁴ Z hlediska projednání návrhu zákonného opatření Senátu vládou platí i pro jeho přípravu požadavky stanovené Legislativními pravidly vlády; návrh zákonného opatření by byl podroben připomínkovému řízení, jednání v legislativních orgánech vlády a vládou samou, což by poskytlo dostatek prostoru k odpovědi na otázku, zda věc snese odkladu, nebo zda naléhavou věc nelze řešit jinak než formou kvazi zákonodárného procesu.¹³⁷⁵ Legislativní proces u přijímání zákonných opatření Senátu je obsažen v části třinácté zákona o jednacím řádu Senátu.

Pokud by vláda předložila zákonné opatření v době stavu ohrožení státu nebo válečného stavu, zákon o jednacím řádu Senátu má pro tento případ upraveno zkrácené jednání (§ 123).

Vláda může vzít návrh zákonného opatření Senátu zpět do doby, než Senát přikročí k hlasování o návrhu, což je pro vládu důležité, neboť může disponovat s návrhem zákonného opatření a stáhnout jej, zejména tehdy, pokud by se v důsledku přijatých pozměňovacích návrhů návrh zákonného opatření zcela odchýlil od „věci, která nesnese odkladu“, nebo pokud by byly přijaty pozměňovací návrhy, které s návrhem zákonného opatření nesouvisejí.¹³⁷⁶

Zákonné opatření Senátu se vyhláší stejně jako zákony, tedy vyhlášením ve Sbírce zákonů v souladu se zákonem o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, čímž se zcela respektuje publikační princip a ústavní princip, že právní předpisy mají být vyhlášeny.¹³⁷⁷

Obdobně tomu bylo i v minulosti, kdy se zákonná opatření také vyhlášovala jako zákony.¹³⁷⁸

Zákonná opatření podepisuje předseda Senátu, prezident republiky a předseda vlády.¹³⁷⁹

Předseda Senátu podepisuje zákonná opatření, neboť je rozpuštěna Poslanecká sněmovna a

¹³⁷⁴ K podmínce neodkladných opatření podle Ústavní listiny 1920 uvádí František Weyr: „*Nutkavost jeho musí býti takového druhu, že by nebylo lze beze škody s ním sečkat až do doby, kdy se pravidelný zákonodárný sbor opět sejde. Opatření musí býti i věcně důležité, poněvadž toliko skutečně důležité věci mohou se jeviti též neodkladnými. Záležitost menšího významu může zpravidla i sečkat, aniž by tím vznikla podstatná škoda pro stát. Je nutno si uvědomit tento dvojnásobný význam pojmu neodkladnosti. Neboť jinak by se ze Stálého výboru jakýsi miniaturní parlament, což zajisté nebylo v úmyslu zákonodárcově.*“ Weyr, F.: Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 19237, s. 166.

¹³⁷⁵ Viz odpověď ministryně spravedlnosti Marie Benešové na dopis ministra financí Jana Fischera s žádostí o upuštění od připomínkového řízení k zákonným opatřením Senátu týkajících se změn daňových zákonů v souvislosti s nabytím účinnosti nového občanského zákoníku k 1. lednu 2014, kde ministryně spravedlnosti uvádí: „*S ohledem na výše uvedené problémy Vám, vážený pane I. místopředsedo vlády, doporučuji Vámi navržený postup znovu velmi důkladně analyzovat, a pokud se skutečně rozhodnete návrh zákonného opatření Senátu vládě předložit, bude nezbytné se velmi důkladně vypořádat se všemi právě uvedenými problémy v rámci důvodové zprávy.*“ (dopis ministryně spravedlnosti ze dne 21. srpna 2013 č.j. 11041/2013-RSL; osobní archiv autora).

¹³⁷⁶ Mlsna, P.: Článek 33. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 343-344.

¹³⁷⁷ Článek 52 Ústavy ČR.

¹³⁷⁸ Například podle § 2 zákona č. 77/1959 Sb., o Sbírce zákonů a o Úředním listě se ve Sbírce vyhlášovala „*b) zákonná opatření předsednictva Národního shromáždění, jimiž se tato opatření schvalují nebo se jim schválení odpírá, a oznámení o tom, že tato opatření pozbyla další platnosti.*“

¹³⁷⁹ Mlsna, P.: Článek 33. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 344.

tudíž není funkce předsedy Poslanecké sněmovny obsazena. Z hlediska procedury podepisování se bude postupovat obdobně jako u podepisování zákonů, což znamená, že předseda Senátu nejprve zašle zákonné opatření k podpisu prezidentovi republiky; po jeho podpisu předseda Senátu zašle zákonné opatření k podpisu předsedovi vlády a poté jej předseda Senátu zašle k publikaci ve Sbírce zákonů.¹³⁸⁰

Prezident republiky nemůže u zákonného opatření Senátu uplatnit suspenzivní veto, neboť mu toto právo nepřiznává Ústava ČR, která použití suspenzivního veta přiznává prezidentovi republiky pouze v případě „přijatých zákonů“. Nicméně analogicky s článkem 50 Ústavy musí prezident republiky podepsat zákonné opatření Senátu v 15 denní lhůtě nebo může nechat tuto lhůtu marně uplynout. Nelze vyloučit ani situaci, že úřad prezidenta republiky nebude obsazen a tudíž nebude podpisu prezidenta republiky pod zákonným opatřením Senátu.¹³⁸¹ Absence podpisu prezidenta republiky nebrání vstupu zákonného opatření Senátu v platnost.¹³⁸²

Zákonná opatření Senátu jsou platná a účinná pouze do doby, než je ratihabici schválí Poslanecká sněmovna na první schůzi, na které sejde po volbách. První schůzí je třeba v souladu s Ústavou ČR rozumět ustavující schůzi Poslanecké sněmovny. Pokud by Poslanecká sněmovna na své ustavující schůzi neschválila zákonné opatření Senátu, pak by toto zákonné opatření pozbylo platnosti. Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny neupravuje postup pro ratihabici zákonných opatření Senátu, ale ústavní podmínku lze naplnit pouze tak, že jedním z bodů programu ustavující schůze Poslanecké sněmovny by měl být bod – schválení zákonných opatření Senátu. Tento bod nemusí být zařazen na první den jednání ustavující schůze. Poslanecká sněmovna má několik možností jak naložit se zákonnými opatřeními Senátu; buď na ustavující schůzi schválí zákonná opatření a následně je spolupodepíše také nově zvolený předseda Poslanecké sněmovny a zákonné opatření zůstává nadále platné a účinné, nebo Poslanecká sněmovna svým usnesením zákonné opatření Senátu neschválí a toto pozbývá platnosti, nebo se Poslanecká sněmovna vůbec nebude zákonnými opatřeními Senátu na ustavující schůzi zabývat, což má za následek, že vyčerpáním programu ustavující schůze Poslanecké sněmovny pozbývají tato zákonná opatření Senátu platnosti, aniž by se jimi ustavující schůze zabývala. Neprojednání zákonných opatřeními

¹³⁸⁰ Ibid, s. 344.

¹³⁸¹ Ibid, s. 344.

¹³⁸² Pokud by prezident republiky v zákonné lhůtě nepodepsal zákonné opatření Senátu, lze vyjít obdobné situace jako u zákonů, tj. zákonné opatření Senátu by bylo publikováno ve Sbírce zákonů i bez podpisu prezidenta republiky (viz analogicky zákony publikované bez podpisu prezidenta republiky zákon č. 59/2003 Sb.; č. 292/2004 Sb.; 180/2005 Sb.; 443/2006 Sb.; 169/2009 Sb.

Senátu na ustavující schůzi Poslanecké sněmovny má stejný následek jako jejich neschválení, tj. pozbytí platnosti.

Předseda Poslanecké sněmovny musí zaslat Sbírci zákonů usnesení nebo alespoň oznámení, jaké stanovisko Poslanecká sněmovna k zákonným opatřením zaujala – schválení, neschválení, neprojednání. Toto usnesení je projevem respektu Poslanecké sněmovny k principu právní jistoty, aby adresáti práva měli možnost se seznámit s platným právem a podle něj se řídit.¹³⁸³ Neoznámení rozhodnutí Poslanecké sněmovny o výsledku projednání zákonných opatření Senátu ve Sbírci zákonů by narušilo právní jistotu adresátů práva.

19 Vláda a Ústavní soud

19.1 Politický prostor mezi vládou a Ústavním soudem

Ústavní soud je v souladu s článkem 83 Ústavy ČR soudním orgánem ochrany ústavnosti. Ústavní soud jako nezávislá soudní instituce nemá žádný ústavní nárok na bezprostřední tvorbu politického života.¹³⁸⁴ Jeho pravomoci jsou vymezeny v Ústavě ČR a v zákoně o Ústavním soudu.¹³⁸⁵ Neexistuje žádná obecná klauzule, která by pravomoci Ústavního soudu vymezovala jako celek. Ústavní soud zahajuje svá řízení vždy na návrh, nikdy nemůže zahájit řízení ze svého vlastního podnětu (ex officio).¹³⁸⁶ Lze říci, že Ústavní soud požívá ve veřejném mínění velmi vysoký kredit, což se ukazuje ve výzkumech veřejného mínění již po několik let. Důvěra v něj přesahuje nejen všechny s ním srovnávané instituce jako politické strany, církve a odbory, nýbrž také mnohé ústavní orgány. Přetrvává rozšířený pocit, že v Ústavním soudu se snoubí racionalita v rozhodování v nejvyšší možné míře, což nebývá v politice obecně zvykem.

Rozhodnutí Ústavního soudu podléhají pouze právním normám a pravidlům a respektují pevně stanovený rozsah působnosti ostatních ústavních orgánů při vytváření rozhodnutí, ke kterým jsou tyto orgány dle Ústavy ČR povolány. Nelze ovšem opomíjet to, že mnohdy i Ústavní soud přikročil ve své judikatuře k extenzivnímu výkladu právních norem. Zákonodárce se tak v ČR dostal pod kontrolu Ústavního soudu nikoli pouze jako tvůrce

¹³⁸³ Dne 29. listopadu 2013 byla ve Sbírci zákonů uveřejněna usnesení Poslanecké sněmovny č. 379/2013 Sb.; č. 380/2013 Sb.; č. 381/2013 Sb. a 382/2013 Sb. ze dne 27. listopadu 2013, kterými byla ratifikována zákonná opatření Senátu č. 340/2013 Sb.; č. 341/2013 Sb.; č. 342/2013 Sb. a č. 344/2014 Sb. Viz Mlsna, P.: Článek 33. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 345.

¹³⁸⁴ Isensee, J.: Spolkový ústavní soude-Quo vadis? Právník č. 10-11 (1997), s. 886.

¹³⁸⁵ zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

¹³⁸⁶ Säcker, H.: Das Bundesverfassungsgericht. München: Bundeszentrale für politische Bildung, 1989, s. 20.

obyčejného práva, ale rovněž jako ústavodárce.¹³⁸⁷ Soudcovské sebeomezení (doktrína *self-restraint*) stanoví, že si Ústavní soud nenárokuje vytváření politiky.¹³⁸⁸ Pravdou ovšem zůstává, že např. při posuzování souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem nelze opomínat politický postoj jednotlivých ústavních soudců.

Není úkolem Ústavního soudu rozhodovat o politických sporech na půdě Parlamentu, nýbrž aby byla všemi ústavními orgány při těchto sporech dodržována pravidla, která jsou stanovena Ústavou ČR. Ústavní soud vícekrát konstatoval, že posuzování politicko-ústavních otázek nemůže nikdy vytvářet ve svém výsledku rozhodnutí pro posouzení životních otázek státu, neboť k tomu jsou příslušné primárně jiné ústavní orgány, jejichž činnost je veskrze politická (vláda, Parlament).¹³⁸⁹

Ústavní soud svými politicko-věcnými úvahami nenahrazuje rozhodování jiných ústavních orgánů. V řadě případů je ovšem velmi obtížné oddělit politickou rovinu rozhodování Ústavního soudu od roviny ústavněprávní. Ústavní soud má primárně vykládat Ústavu ČR a ústavní pořádek a nemá se nechat zviklat k roli zákonodárce, byť v jeho případě skrze extenzivní ústavněprávní interpretaci. Nicméně chaotičnost zákonodárného procesu v mnoha případech vede k situaci, kdy se Ústavní soud stává náhradním zákonodárcem, aby zákonné nebo právní úprava, jež je předmětem řízení, byla v praxi vůbec životaschopná. Vztah vlády a Ústavního soudu je velmi citlivý právě s ohledem na právní a politické aspekty problému.¹³⁹⁰

Mezi vládou a Ústavním soudem bude vždy existovat latentní napětí možného politického střetu, které se bude ponejvíce odehrávat na půdorysu politických představ vlády jako politického orgánu, co je ústavně konformní a co nikoliv.

Konflikt mezi politikou a ústavním soudem se bude nejvíce vyskytovat při posuzování zahraničněpolitických otázek, např. při posuzování souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem, kdy nelze opomíjet politické důvody, podle které byla patřičná smlouva přijata.¹³⁹¹

Ústavnímu soudu primárně přísluší chránit ta práva, která jsou každému garantována ústavním pořádkem. V otázce protiústavnosti právního předpisu, který je možno vyložit několika způsoby, které ovšem jsou v souladu s ústavním pořádkem, se dává Ústavnímu soudu možnost prohlásit tento právní předpis v souladu s ústavním pořádkem za platný.

¹³⁸⁷ Pl. ÚS 27/09

¹³⁸⁸ Mlsna, P.: Ústavní soudnictví v německy mluvících zemích a jeho vztah k politice. Praha: Právnická fakulta UK, 2006, s. 22 (disertační práce).

¹³⁸⁹ Mlsna, P.: Ústavní soudnictví a jeho konflikty s politikou jako důsledek dělby moci. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 1 (2014), s. 122.

¹³⁹⁰ Mlsna, P., op. cit. sub 1388, s. 25.

¹³⁹¹ Ibid, s. 22.

Politický rozměr některých takových rozhodnutí je ovšem neopominutelný. Ve svém důsledku jde o základní otázky ústavní interpretace, včetně volby metody interpretace. Ustanovení Listiny základní práv a svobod jsou natolik abstraktní a také jazykově mnohoznačná, že požadují interpretaci. Hodnotová teorie, která je při jejich interpretaci Ústavním soudem zvolena, by měla rozšířit a upevnit prostor svobody pro občany.¹³⁹² Na druhé straně se tím ovšem otevírá prostor pro pronikání subjektivních a časově podmíněných hodnotových soudů

Zda je Ústavní soud ochráncem ústavnosti nebo faktickým materiálním normotvůrcem napravujícím chyby Parlamentu a vlády, je oním místem střetu mezi politickým světem a soudnictvím. V mnoha případech Ústavní soud pojal politickou snahu do svých rozsudků, ve kterých se neuchýlil pouze ke konstatování ústavněprávní konformity, ale i k vytváření direktiv, kterými by se měla tvorba jednoduchého práva ubírat. Přebíral tak roli určitého náhradního zákonodárce. Přezkum ústavnosti právních norem není žádným druhem zákonodárné činnosti ani činnosti jí podobnou.

Dnešní vztah normotvůrce (Parlament, vláda) a Ústavního soudu je s ohledem na dělbu moci v ústavním státě velmi citlivý právě s ohledem na právní a politické aspekty problému. Všechny moci mají svůj ústavní mandát. Zákonodárce má výlučný mandát k přijímání zákonů, vláda k sekundární normotvorbě na základě delegace zákonodárcem, soudní moc naopak k posuzování zákonnosti a ústavnosti. Stále silnější zasahování do politické agendy ze strany soudní moci je neblahé. Vzniklá nerovnováha mezi mocemi totiž může mít neblahé důsledky pro fungování ústavního systému jako celku.

Ústava ČR je základním výchozím bodem právního systému státu, je nejenom zdrojem, ale i omezením a návodem pro všechny státní moci. Lze tedy konstatovat, že i zahraničněpolitické akty musí nutně být v souladu s Ústavou ČR jako nejvyšší normou. V souladu s ústavním pořádkem se musí pohybovat i česká zahraniční politika. Zahraniční politika není určována jenom vnitřně politickými faktory, ale i zahraničně politickými faktory, které se mohou dostat do přímého rozporu s ústavně právními normami. Tato tzv. *facta bruta*, která takové napětí mohou způsobovat (např. válka, porážka, obsazení aj.), lze odstranit pouze dvojitým způsobem buď ústavně konformním výkladem právního řádu, nebo mezinárodní smlouvy, která takové napětí vyvolá, nebo změnou ústavního pořádku.

Nelze zpochybnit, že Ústavní soud má působnost ústavní kontroly na poli zahraniční politiky, zejména pokud jde o preventivní kontrolu ústavnosti mezinárodních smluv. Působení

¹³⁹² Mlsna, P., op. cit. sub 1389, s. 134.

Ústavního soudu v zahraničně politických záležitostech může nastat v rámci jeho rozhodování ve třech případech, více možností jak ovlivňovat zahraniční politiku Ústavní soud nemá.

V rámci řízení musí mnohdy Ústavní soud zohlednit i určitá politicko-sociální skutečnosti, které nelze oddělit od projednávaného problému v právní rovině. Ústavní soud se tak ocitá v situaci, kdy musí nejenom vykládat ústavní pořádek, ale musí nutně zaujmout i politické stanovisko. Ústavní soud musí zhodnotit zahraničně politické následky svého rozhodnutí. Tento případ je nepředvídatelný a nemůže být ani legislativně upraven, nastává vždy v jednotlivém konkrétním případě a s jeho vyřešením také končí.

Druhou možností je rozhodování Ústavního soudu o mezinárodní smlouvě a jejím souladu s ústavním pořádkem. V tomto případě může Ústavní soud dospět pouze ke dvěma možným závěrům, k ústavnímu souladu takové mezinárodní smlouvy nebo k jejímu rozporu s ústavním pořádkem.

Třetí oblast je z hlediska vztahu k zahraniční politice nejdůležitější. Ústavní soud na základě své interpretace ústavního pořádku vytváří směr a obsah pro zahraniční politiku, která se musí v rámci takového ústavně konformního výkladu pohybovat, neboť jinak by mohlo dojít v budoucnosti ke sjednání mezinárodní smlouvy, která by mohla být protiústavní. Nutné je ale zdůraznit, že doposud ani jednou Ústavní soud neprohlásil již sjednanou mezinárodní smlouvu za rozpornou s ústavním pořádkem. V souvislosti s touto třetí oblastí je nutné se ptát po hranicích takové ústavně právní kontroly vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci. Výkonná moc se totiž velmi výrazně může cítit ohrožena ve svém počínání Ústavním soudem a omezena ve svobodném vytváření zahraniční politiky, které jí přísluší. *Judicial self-restraint* je obrannou koncepcí vytvořenou Ústavním soudem a zabraňuje útokům vlády na přehnanou soudcovskou aktivitu, čímž je relativně pevně stanoven pro vládu autonomní prostor pro její ústavně konformní zahraniční politiku. Ne všechny zahraničně politické akty mohou být Ústavním soudem přezkoumávány, některé svou podstatou nepodléhají omezením ze strany soudní moci, i když svým rozsahem způsobují dalekosáhlé právní následky (např. uznání státu nebo vyhlášení stavu obrany podle mezinárodních smluv). Ústavní soud se při posuzování zahraničně politických problémů dostává do velmi výrazné informační závislosti na vládě, než je tomu v jiných řízeních.

V ČR nebyl dosud zaznamenán případ vtažení Ústavního soudu do řešení zahraničně politických otázek a politické boje se vždy odehrávaly pouze na půdě Parlamentu (viz americký radar v Brdech), nicméně toto může vycházet možná i z nedostatečné představitosti parlamentní opozice, jaké jsou vlastně pravomoci Ústavního soudu a kde jsou jejich hranice.

V mnoha případech by Ústavní soud mohl vládě v oblasti zahraniční politiky výrazně zkomplikovat život, ze zahraničí je takových případů známo poměrně dost.

19.2 Preventivní přezkum souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem

Vláda ČR má přímý vztah s Ústavním soudem v případě preventivního přezkumu souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem, kde vláda sice není aktivně legitimována podat návrh na preventivní přezkum ústavnosti mezinárodní smlouvy, ale rozhodování Ústavního soudu se meritorně dotýká její zahraniční politiky.

Zákonodárce při vymezení navrhovatelů k přezkumu mezinárodní smlouvy vycházel z premisy, že je to vláda, kdo sjednává mezinárodní smlouvy podle článků 10a a 49 Ústavy ČR, proto by se otázkou ústavnosti sjednané mezinárodní smlouvy měla vláda zabývat již v samotném procesu sjednávání a možnost preventivního přezkumu ústavnosti mezinárodní smlouvy by měly mít ty ústavní orgány, které dávají souhlas k ratifikaci (komory Parlamentu) a prezident republiky, který mezinárodní smlouvu ratifikuje. Inspirace právní úpravy preventivního přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv vychází z jiných zahraničních ústavních úprav. Výslovně se uvádějí Spolková republika Německo, Francie, Španělsko, Portugalsko a Polsko,¹³⁹³ kde se koncept preventivní kontroly ústavnosti mezinárodních smluv uplatňuje.¹³⁹⁴

Změna zákona o Ústavním soudu,¹³⁹⁵ vycházející z euronovely Ústavy ČR¹³⁹⁶ přinesla do dosavadní koncepce kontroly ústavnosti právních předpisů v ČR zcela nový prvek.¹³⁹⁷ Je to jednak poprvé, co Ústavní soud na našem území získal v zákoně *expressis verbis* vyjádřené oprávnění posuzovat soulad pramene mezinárodního práva s českým ústavním pořádkem, a rovněž pak poprvé, co Ústavní soud provádí přezkum ústavnosti jakožto přezkum preventivní, tedy ještě předtím, než se posuzovaný předpis stane pramenem práva a součástí právního řádu.¹³⁹⁸ S ohledem na převážně dualistickou koncepci vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva před euronovelou Ústavy ČR přitom dříve nebylo nezbytně nutné řešit

¹³⁹³ Obecná část důvodové zprávy ke sněmovnímu tisku č. 884 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000, www.psp.cz).

¹³⁹⁴ Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 483.

¹³⁹⁵ Zákon č. 48/2002 Sb.

¹³⁹⁶ Ústavní zákon č. 395/2001 Sb.

¹³⁹⁷ K euronovele Ústavy ČR viz Mlsna, P.: Příprava, vznik a problémy spojené s euronovelou Ústavy ČR. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* č. 4 (2013), s. 33 an. (dále jen Mlsna, P., 2013).

¹³⁹⁸ Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 484.

možnost přezkumu mezinárodních smluv z hlediska jejich ústavní konformity.¹³⁹⁹ Z koncepčního hlediska představoval tento nový druh rozhodovací pravomoci Ústavního soudu průlom do dosavadní koncepce výlučně aposteriorní kontroly ústavnosti.¹⁴⁰⁰

Právní úprava řízení o preventivní kontrole mezinárodních smluv, obsažená konkrétně v § 71a až 71e zákona o Ústavním soudu, je koncipována tak, že řízení o posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem by mělo být ve své podstatě řízením výjimečným. Dosavadní ústavní praxe to jenom potvrzuje, dokonce se ukazuje, že institutu preventivního přezkumu mezinárodních smluv je v České republice využíváno zcela minimálně i v porovnání s jinými státy, kde se obdobný ústavněprávní institut uplatňuje.¹⁴⁰¹

Ve středoevropském prostoru se preventivní přezkum ústavnosti mezinárodních smluv vyvíjí zcela nezávisle a odlišným způsobem v každém státě. V Rakousku Ústavní soudní dvůr rozhoduje v souladu s článkem 140a rakouské ústavy o protiprávnosti mezinárodních smluv, které jsou svou povahou prezidentského charakteru, a tam, kde konstatuje, že mezinárodní smlouva odporuje zákonům nebo rakouské ústavě, nemohou být tyto mezinárodní smlouvy použity ode dne rozhodnutí Ústavního soudního dvora.¹⁴⁰² Rakouský Ústavní soudní dvůr může ovšem stanovit maximální lhůtu 2 let, během níž může být taková protiústavní mezinárodní smlouva aplikována. Rakouský Ústavní soudní dvůr nepřezkoumává pouze samotný text mezinárodní smlouvy a její soulad s ústavním řádem, ale přezkoumává v rámci řízení také prohlášení o ratifikaci a všechna možná prohlášení o výhradách, která byla k mezinárodní smlouvě učiněna. Rozhodnutí Ústavního soudního dvora o protiústavnosti

¹³⁹⁹ Ibid, s. 484.

¹⁴⁰⁰ Ibid, s. 484.

¹⁴⁰¹ V Maďarsku byla v roce 2004 vedena čtyři řízení o preventivním přezkumu mezinárodních smluv, v roce 2005 bylo maďarským Ústavním soudem rozhodnuto o šesti návrzích – viz Drinóczi, T.: Preventivní přezkum mezinárodních smluv. Časopis pro právní vědu a praxi č. 1 (2007), s. 3.

¹⁴⁰² Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 486-487. Citace ustanovení čl. 140a rakouské ústavy: „(1) Ústavní soudní dvůr rozhoduje o protiprávnosti státních smluv. Přitom se použije na státní smlouvy, uzavřené podle čl. 50 se souhlasem Národní rady a na všechny ostatní smlouvy, které mění nebo doplňují zákon podle čl. 16 odst. 1, čl. 140, na všechny ostatní státní smlouvy se použije čl. 139 s tím, že státní smlouvy, u nichž Ústavní soudní dvůr zjistil, že odporují zákonům nebo ústavě, nemohou být použity ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno orgánům povolaným k jejich provádění, jestliže Ústavní soudní dvůr neurčí lhůtu, během níž má být taková státní smlouva dále aplikována. Tato lhůta nesmí překročit 2 roky u státních smluv uvedených v čl. 50a u státních smluv podle čl. 16 odst. 1, pokud mění nebo doplňují zákon, u všech ostatních státních smluv pak 1 rok. (2) Jestliže Ústavní soudní dvůr prohlásí, že státní smlouva, k jejímuž provedení má být vydán zákon nebo nařízení, je v rozporu se zákony nebo ústavou, zaniká účinnost rozhodnutí příkazu k provedení státní smlouvy nařízením.“

mezinárodní smlouvy má v zásadě za následek, že mezinárodní smlouva nemůže vnitrostátně vyvolávat žádné účinky.¹⁴⁰³

Ve Spolkové republice Německo není problematika preventivního přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv řešena způsobem, který by byl obdobný právní úpravě v ČR. Základní zákon stanoví v článku 25, že obecně uznávaná pravidla mezinárodního práva jsou součástí německého spolkového práva. V případě pochybností, zda je určité pravidlo mezinárodního práva součástí spolkového právního řádu, rozhoduje Spolkový ústavní soud v souladu s článkem 100 odst. 2 Základního zákona o tom, zda takové obecně uznávané pravidlo mezinárodního práva je součástí spolkového práva a zda jej lze aplikovat v soudních řízeních před německými soudy.¹⁴⁰⁴ Ustanovení článku 100 odst. 2 Základního zákona v zásadě upravuje řízení, kdy Spolkový ústavní soud rozhoduje s účinky *erga omnes* o tom, co je platným právem na území Spolkové republiky Německo. Německé ústavní právo se tak velmi vhodným způsobem otevírá mezinárodnímu právu veřejnému a jeho snadnějšímu použití ve vnitrostátním právu. Spolkový ústavní soud v zásadě v rámci řízení o verifikaci pravidla mezinárodního práva jako vnitrostátního pramene práva rozhoduje o tom, zda určité mezinárodní pravidlo existuje a zda splňuje podmínky pro to, aby jej bylo možné považovat za součást spolkového práva, a zda se takové pravidlo mezinárodního práva dotýká práv a povinností jednotlivce.¹⁴⁰⁵

V ČR je řízení před Ústavním soudem o preventivním přezkumu souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem v praxi podle očekávání spíše okrajovým. Při dlouhodobé absenci jakékoliv rozhodovací činnosti Ústavního soudu proto po dlouhou dobu absentovalo i vyslovení jednoznačného názoru Ústavního soudu na procesní a některé další zásadní otázky tohoto řízení. Ústavní soud se sice již v roce 2004 zabýval návrhem na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, a to konkrétně v případě Aténské smlouvy ze dne 16. dubna 2003 o přistoupení České republiky k Evropské unii,¹⁴⁰⁶ řízení však tehdy nevyústilo v nález Ústavního soudu, který je v daném řízení obligatorní formou rozhodnutí ve

¹⁴⁰³ Blíže k této otázce Walter, R.; Mayer, H.; Kucsko-Stadlmayer, G.: Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2007, s. 542-544; Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 487.

¹⁴⁰⁴ Citace ustanovení čl. 100 odst. 2 Základního zákona: „Vznikne-li v některém sporu pochybnost, zda je určité pravidlo mezinárodního práva součástí spolkového práva a zda zakládá pro jednotlivce práva a povinnosti přímo, vyžádá si soud rozhodnutí Spolkového ústavního soudu.“

¹⁴⁰⁵ Blíže k otázce řízení před Spolkovým ústavním soudem o existenci pravidla mezinárodního práva jako součástí spolkového práva viz Schlaich, K.; Koriototh, S.: Das Bundesverfassungsgericht. München: C. H. Beck, 2001, s. 116-123.

¹⁴⁰⁶ Vyhlášena sdělením č. 44/2004 Sb. m. s. Text smlouvy byl posléze opraven protokolem vydaným pod č. 72/2004 Sb. m. s., podepsaným dne 29. března 2004 v Římě, a protokolem vydaným pod č. 26/2007 Sb. m. s., podepsaným dne 22. ledna 2007 v Římě.

věci.¹⁴⁰⁷ Řízení bylo ukončeno z procesních důvodů odmítnutím návrhu, neboť návrh byl podán opožděně, tj. poté, co smlouva byla prezidentem republiky, se souhlasem lidu daným v referendu, ratifikována.¹⁴⁰⁸ Žádné jiné řízení o posouzení souladu mezinárodní smlouvy podle článků 10a a čl. 49 Ústavy ČR s ústavním pořádkem před Ústavním soudem neproběhlo,¹⁴⁰⁹ a to až do doby, kdy se Ústavní soud zabýval návrhem Senátu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství¹⁴¹⁰ s ústavním pořádkem. Ústavní soud v této věci rozhodl nálezem Pl. ÚS 19/08.

Jakkoli by se ze samotné formulace obsažené v Ústavě ČR mohlo zdát, že Ústavní soud přezkoumává ústavnost všech mezinárodních smluv ve smyslu článků 10a a 49 Ústavy ČR, které ČR hodlá ratifikovat, *ex officio*, opak je pravdou. Také na případy řízení o preventivním přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv se totiž vztahuje ustanovení Ústavy ČR, podle něhož zákon stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení před Ústavním soudem.¹⁴¹¹

O návrzích na posouzení souladu mezinárodní smlouvy podle článků 10a a 49 Ústavy ČR rozhoduje Ústavní soud v plénu.¹⁴¹² Pokud jde o náležitosti návrhu na předběžné přezkoumání ústavnosti mezinárodní smlouvy, každopádně se na ně vztahují ustanovení zákona o Ústavním soudu, která upravují obecné náležitosti návrhu.¹⁴¹³

Vzhledem ke specifickému předmětu řízení o souladu mezinárodních smluv podle článků 10a a 49 Ústavy ČR s ústavním pořádkem je však poměrně legitimní otázkou, která vyvolala i polemiky v odborné literatuře, nakolik musí navrhovatel tvrdit a argumentačně podpořit mezinárodní smlouvu, jíž se jeho podání Ústavnímu soudu týká, nakolik je obsahem jeho

¹⁴⁰⁷ Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 488.

¹⁴⁰⁸ Viz usnesení Pl. ÚS 1/04 (sv. č. 32 Sb. ÚS, s. 519), jímž došlo k odmítnutí návrhu skupiny 41 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu na posouzení souladu mezinárodní smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii (podepsané v Aténách dne 16. dubna 2003) s ústavním pořádkem, neboť skupina poslanců jej podala až po té, kdy prezident republiky smlouvu o přistoupení České republiky k Evropské unii ratifikoval.

¹⁴⁰⁹ Jan Kysela správně připomíná ještě neformální blanketní výzvu prezidenta republiky, aby se Ústavní soud vyslovil ke Smlouvě o Ústavě pro Evropu, která však vůbec nebyla návrhem na zahájení příslušné řízení, takže o ní ani žádné řízení neproběhlo. Viz Kysela, J.: Lisabonská smlouva v kontextu předběžného přezkumu Ústavním soudem. Právní zpravodaj č. 6 (2008), s. 3. Shodně též Šťastný, V.: Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv. In: Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 225 (dále jen Šťastný, V., 2008).

¹⁴¹⁰ Úř. věst. C 306, 17. 12. 2007. Listina základních práv Evropské unie byla vyhlášena v Úř. věst. C 303, 14. 12. 2007. Konsolidovaná znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie byla vyhlášena v Úř. věst. C 115, 9. 5. 2008.

¹⁴¹¹ Článek 88 odst. 1 Ústavy ČR.

¹⁴¹² § 11 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

¹⁴¹³ Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 502.

návrhu Ústavní soud vázán podle zásady *ne ultra petita*, případně zda je dokonce přípustné, aby se navrhovatel alternativně domáhal vydání nálezu, v němž Ústavní soud vysloví, zda smlouva je či není v rozporu s ústavním pořádkem, aniž by navrhovatel nutně očekával a argumentačně podporoval pouze jednu z uvedených variant.¹⁴¹⁴

V rámci řízení ohledně Lisabonské smlouvy Ústavní soud především vyslovil názor, že v rámci řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem je rozsahem podaného návrhu vázán. Přitom vláda i prezident republiky se jako účastníci dovolávali opaku, tedy přezkoumání souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem i nad rámec senátního návrhu, a ani z postoje Senátu a Poslanecké sněmovny nelze dovodit, že by od Ústavního soudu očekávaly opak.¹⁴¹⁵ Jak přitom přiznal i předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský, jenž byl v době přijímání euronovely Ústavy ČR a zákona č. 48/2002 Sb. místopředsedou vlády zodpovědným za legislativu, bylo dokonce záměrem zákonodárce, aby Ústavní soud rozhodl o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem v plném rozsahu, aniž by byl vázán zásadou *ne ultra petita* a rozsahem podaného návrhu.¹⁴¹⁶

Ústavní soud rozhodl, že nebude rozlišovat, zda se jedná o sporné nebo nesporné řízení, neboť v daném případě se jedná o zvláštní řízení o přezkumu ústavnosti mezinárodní smlouvy. Vycházel analogicky z konstantní judikatury v oblasti přezkumu právních předpisů a i pro účely řízení o mezinárodní smlouvě dospěl k závěru, že se v rámci daného řízení zaměří pouze na v návrhu kvalifikovaně napadená a odůvodněná ustanovení předmětné mezinárodní smlouvy.¹⁴¹⁷

Ústavní soud se tedy ohradil proti snahám, aby byl považován za „výkladové místo“,¹⁴¹⁸ respektive za poradní orgán,¹⁴¹⁹ namísto rozhodovacího orgánu. Ústavní soud výslovně uvedl, že není politickou institucí poskytující jakákoli stanoviska či dobrozdání pro účely vedení politického boje na půdě zákonodárné nebo výkonné moci. V otázce argumentu opírajícího se

¹⁴¹⁴ Blíže Filip, J.; Holländer, P.; Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 467.

¹⁴¹⁵ Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 505.

¹⁴¹⁶ Rychetský, P.: Teze k přezkumu Lisabonské smlouvy. In Gerloch, A.; Wintr, J. (eds.): Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 13.

¹⁴¹⁷ Body 73 a 74 nálezu Pl. ÚS 19/08.

¹⁴¹⁸ Bod 75 odůvodnění nálezu Pl. ÚS 19/08; Güttler, V.: K otázkám souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR se zaměřením na proceduru, uvažované varianty a zvolené základní východisko obsahového přezkumu smlouvy. In Gerloch, A.; Wintr, J. (eds.): Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 19.

¹⁴¹⁹ Filip, J.: Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě z pohledu ústavního práva. Časopis pro právní vědu a praxi č. 4 (2008), s. 309; Filip, J.: Senátní návrh na zahájení řízení a nález k Lisabonské smlouvě: procesní aspekty. In Gerloch, A.; Wintr, J. (eds.): Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 45.

o podobnost s řízením o přezkumu zákonů se Ústavní soud v odůvodnění nálezu omezil pouze odkazem na svou konstantní judikaturu v oblasti přezkumu právních předpisů, v níž se rozsahem přezkumu podrobně zabýval,¹⁴²⁰ aniž by uvedl rozsáhlejší argumentaci ve vztahu ke specifické povaze a specifickému účelu řízení o preventivní kontrole mezinárodních smluv.

Nepřekročení zásady *ne ultra petita* a přezkum mezinárodní smlouvy pouze ve vztahu ke kvalifikovaně napadeným ustanovením pochopitelně vyvolává řadu otázek. Již bylo řečeno, že uvedený postup Ústavního soudu nepředpokládali zřejmě ani účastníci řízení, přinejmenším vláda a prezident republiky a zřejmě také Senát jako navrhovatel. Předpoklad, že Ústavní soud by měl postupovat jinak a rozhodnout o mezinárodní smlouvě jako celku, byť o kvalifikovaně nenapadených ustanoveních i jen třeba povšechně, byl vyjádřen též v literatuře.¹⁴²¹ Není přitom asi všeobecného sporu o tom, že takový postup předpokládal i zákonodárce při přijímání příslušné zákonné úpravy,¹⁴²² byť si možná mnohá úskalí jím zvoleného řešení a pozdější aplikační obtíže ve všech důsledcích neuvědomoval.¹⁴²³

V řízení o preventivní kontrole mezinárodních smluv rozhoduje Ústavní soud meritorně vždy nálezem. Ze zákona o Ústavním soudu přitom vyplývají dva možné výroky nálezu. Dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že mezinárodní smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem, pak podle zákona platí, že vysloví tento nesoulad nálezem, v němž uvede, se kterým ustanovením ústavního pořádku je mezinárodní smlouva v rozporu.¹⁴²⁴ Dojde-li naopak Ústavní soud k závěru, že mezinárodní smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem, rozhodne nálezem, že ratifikace mezinárodní smlouvy není v rozporu s ústavním

¹⁴²⁰ Pl. ÚS 7/03, vyhlášený pod č. 512/2004 Sb.

¹⁴²¹ Například Kněžínek, J.: Ústavní soud v reflexi patnácti let Ústavy České republiky. In Suchánek, R.; Jirásková, V. et alii: Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona. Praha: Leges, 2009, s. 282-290. Názor na rozsah přezkumu mezinárodní smlouvy přesto nebyl v literatuře před „lisabonským“ nálezem jednotný. V některých případech se uvádí možný dvojí výklad zákona, z nichž jeden svědčí ve prospěch komplexního přezkumu mezinárodní smlouvy z hlediska jejího souladu s ústavním pořádkem jako celkem, zatímco druhý naopak hovoří o přezkumu pouze z hlediska rozsahu námitek obsažených v návrhu, jímž bylo řízení iniciováno, přičemž se konstatuje, že definitivní vyjasnění přinese až judikatura Ústavního soudu - Wagnerová, E.; Dostál, M.; Langášek, T.; Pospíšil, I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2007, s. 313-314. Jiní autoři naopak dospívají k závěru, že se bude třeba nadále držet stanoviska Ústavního soudu stran vázanosti petitem návrhu, a poukazují na fakt, že v opačném případě by jeden návrh zakládající povinnost Ústavního soudu přezkoumat všechny možné aspekty souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem vytvořil komplikovanou situaci - viz Filip, J.; Holländer, P.; Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 482-483.

¹⁴²² Rychetský, P.: Teze k přezkumu Lisabonské smlouvy. In Gerloch, A.; Wint, J. (eds.): Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 13.

¹⁴²³ Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 508.

¹⁴²⁴ § 71e odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

pořádkem.¹⁴²⁵ K přijetí kteréhokoli z uvedených nálezů je třeba, aby se pro něj vyslovila kvalifikovaná většina alespoň devíti z přítomných soudců.¹⁴²⁶

Preventivní přezkum ústavnosti mezinárodních smluv má značný politický přesah k vládě. Je třeba si uvědomit, že situace kolem ratifikace Lisabonské smlouvy v ČR byla vnímána v ostatních evropských státech se značným napětím, protože politické poměry v ČR vyvolávaly obavy, zda nakonec dojde v ČR k ratifikaci Lisabonské smlouvy, což se nakonec jako v poslední členské zemi EU stalo. Politické úsilí, které musela vláda navzdory Senátu a prezidentovi republiky vynaložit, bylo obrovské. Mezinárodní politika a s ní související sjednávání mezinárodních smluv je v podstatě oddělena od otázek ústavněprávních a ve značné míře je sjednávání mezinárodní smlouva otázkou mezinárodně politického kompromisu a diplomacie. Vláda mezinárodní smlouvy prezidentského typu může sjednávat pouze na základě individuální plné moci prezidenta republiky kontrasignované předsedou vlády, nicméně finální návrh vyjednané mezinárodní smlouvy nemusí konvenovat politickým názorům ani prezidenta republiky ani Parlamentu ani Ústavního soudu. Vláda je tak fakticky po sjednání mezinárodní smlouvy vystavena politickému rozhodování ostatních ústavních orgánů, ale nikoliv z hlediska mezinárodně politického, ale z hlediska ryze vnitrostátně politického. Parlament může hodnotit sjednanou mezinárodní smlouvu prizmatem domácí politiky, ačkoliv mohou zcela absentovat souvislosti mezi konkrétní mezinárodní smlouvou a vnitrostátní politikou. Lze uvést i konkrétní příklady, kdy se vnitrostátní politika absolutně rozešla s mezinárodně politickými představami vlády (např. možnost vybudování tzv. amerického radaru v Brdech; dosud (ne)sjednaná mezinárodní smlouva s Vatikánem; diskuse v roce 2018-2019 týkající se Istanbulské úmluvy atd.). Při hlubším rozboru politických otázek, které čas od času hýbou politickou podporou vlády, se mezinárodní otázky stávají mnohdy zásadnějších bodem střetu mezi vládou a parlamentní opozicí, než je tomu v případě projednávání vnitrostátních právních předpisů (vyjma daňových zákonů a zákona o státním rozpočtu).

Výše uvedené příklady jsou pouze příklady mezinárodních smluv, jejichž sjednání a ratifikace je ve výlučné působnosti ČR a nejedná se o výlučnou nebo sdílenou pravomoc členského

¹⁴²⁵ § 71e odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

¹⁴²⁶ § 13 zákona o Ústavním soudu. Na uvedený problém nicméně nejsou jednotné názory – viz Wagnerová, E.; Dostál, M.; Langášek, T.; Pospíšil, I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2007, s. 314. Zřejmě většina autorů naopak zastává názor, že kvalifikované většiny devíti hlasů je třeba pouze ke konstatování, že mezinárodní smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem – viz např. Filip, J.: Lisabonská smlouva za branami Ústavního soudu. Právní zpravodaj č. 10 (2008), s. 6; Wintr, J.: První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. Jurisprudence č. 1 (2009), s. 24. Jelikož „lisabonský“ náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08 byl přijat jednomyslně, nemusel se Ústavní soud uvedeným problémem zabývat.

státu EU a orgánů EU. Proto nelze opomíjet ani mezinárodní smlouvy unijního typu, které mohou mít na ČR zásadní dopad a kde je vláda silně limitována mandátem schvalovaným komorami Parlamentu nebo jejich k tomu pověřenými výbory. Velmi zásadní jsou mezinárodní smlouvy týkající se vytváření zón volného obchodu (viz diskuse EU-Kanada; EU-USA; EU-Pacifik; EU-Mercuro). To jsou politické otázky, které mají na ČR mnohem zásadnější dopad (zejména hospodářský), než politické mezinárodní smlouvy typu konkordátu s Vatikánem.

Zapojení Ústavního soudu do otázek spojených s mezinárodními smlouvami a mezinárodní politikou v rámci preventivního přezkumu ústavnosti bude vyžadovat preciznější formulaci *judicial self-restraint* doktríny ze strany Ústavního soudu, aby dokázal v budoucnosti čelit pokusům o přímé zapletení do otázek mezinárodní politiky.¹⁴²⁷

20 Vztah prezidenta republiky a předsedy vlády

20.1 Obligatorní demise vlády jako celku

Ústava ČR v článku 73 uvádí situace, kdy je vláda povinna podat demisi. Jedná se o případy obligatorní demise, kdy není na úvaze vlády či jejího předsedy, zda se rozhodne demisi podat nebo nikoliv.¹⁴²⁸ Jedná se o taxativní případy, s jejichž dokonáním jsou spojeny i ústavní povinnosti prezidenta republiky např. vládu odvolat, pokud by obligatorní demisi nepodala.¹⁴²⁹

Vláda je povinna podat demisi, pokud Poslanecká sněmovna zamítla její žádost o vyslovení důvěry. Ústavodárce nerozlišuje, zda se jedná o případ zamítnutí žádosti o vyslovení důvěry z návrhu vlády samé (např. v průběhu funkčního období), nebo zda se jedná o zamítnutí návrhu podaného v souladu s článkem 68 odst. 3 Ústavy ČR, tj. při konstituování nové vlády. Důvody, pro které Poslanecká sněmovna s návrhem o důvěru nevyslovila souhlas, jsou pro ústavní následky demise vlády zcela nepodstatné. Důvěru vyslovuje Poslanecká sněmovna nadpoloviční většinou přítomných poslanců.¹⁴³⁰

¹⁴²⁷ Pokud by měla být ratifikována Istanbulská úmluva, jsem přesvědčen, že by Ústavní soud měl na stole další návrh na preventivní přezkum ústavnosti mezinárodní smlouvy.

¹⁴²⁸ Mlsna, P.: Článek 73. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 557.

¹⁴²⁹ Článek 74 Ústavy ČR.

¹⁴³⁰ Mlsna, P.: Článek 73. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 557.

V případě nově jmenované vlády musí vláda předstoupit před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry do 30 dnů od svého jmenování.¹⁴³¹ V případě žádosti vlády o vyslovení důvěry v průběhu funkčního období musí Poslanecká sněmovna projednat návrh vlády do 14 dnů po jeho předložení. Poslanecká sněmovna vyslovuje důvěru vládě jako celku. Není možné, aby Poslanecká sněmovna vyslovila důvěru vládě s výhradou nebo některému z členů vlády vyslovila nedůvěru. Všichni členové vlády musí požívat důvěry Poslanecké sněmovny. V případě nespokojenosti s některým členem vlády, tak Poslanecká sněmovna může vyvíjet pouze politický nátlak na vládu jako celek nebo na jejího předsedu, aby člena vlády navrhl prezidentovi republiky odvolat.

Jelikož v tomto případě podává demisi vláda jako celek, je třeba, aby se na jejím podání usnesla. Tomu odpovídá i zavedená praxe. Na nejbližší schůzi vlády po zamítnutí žádosti o důvěru by tedy mělo být přijato usnesení vlády o tom, že vláda podává demisi. Pro přijetí takového usnesení platí standardní pravidla jako v případě kteréhokoliv jiného usnesení vlády. Příkladem takového postupu je usnesení vlády o podání demise vlády Mirka Topolánka poté, co tato vláda rovněž nezískala důvěru Poslanecké sněmovny. V uvedeném usnesení se vláda usnesla na následujícím:

„Vláda

- I. konstatuje, že Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky jí dne 3. října 2006 nevyslovila důvěru;*
- II. podává demisi podle ustanovení čl. 73 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.*¹⁴³²

O přijetí takového usnesení vlády, tj. o demisi vlády, by měl následně předseda vlády neprodleně informovat prezidenta republiky a ten by měl takovou demisi vlády povinně a neprodleně přijmout a současně tuto vládu pověřit podle článku 62 písm. d) Ústavy ČR.

Druhým případem obligatorní demise vlády je vyslovení nedůvěry vládě Poslaneckou sněmovnou.¹⁴³³ Jedná se o případ, kdy je návrh na vyslovení nedůvěry vládě iniciován Poslaneckou sněmovnou. Návrh na vyslovení nedůvěry musí být podán nejméně 50 poslanci (článku 72 odst. 2 Ústavy ČR). Vyslovení nedůvěry vládě může nastat pouze v průběhu funkčního období vlády, tzn. v situaci, kdy vláda požívá důvěry Poslanecké sněmovny. Nevyslovení nedůvěry vládě má za následek, že vláda nadále požívá důvěry Poslanecké sněmovny. Úprava ztížené konstrukce vyslovení nedůvěry je praktickou pojistkou pro případ,

¹⁴³¹ Ibid, s. 530.

¹⁴³² Usnesení vlády ze dne 11. října 2006 č. 1177

¹⁴³³ Mlsna, P.: Článek 73. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 551.

že vláda v průběhu funkčního období bude v zásadě vládou menšinovou, která se nebude opírat o většinu v Poslanecké sněmovně, ale přesto bude mít důvěru Poslanecké sněmovny, neboť ta není schopna nalézt absolutní většinu členů, která by k vládě měla nedůvěru. Tento institut je obdobou konstruktivní nedůvěry, která je zakotvena v Základním zákoně. Ztížený proces k odvolání vlády v průběhu funkčního období je pojistkou proti politické nestabilitě.¹⁴³⁴

Třetím důvodem, kdy je vláda obligatorně povinna podat demisi, je situace, kdy úspěšně proběhne ustavující schůze nově zvolené Poslanecké sněmovny. „Dosluhující“ vláda je povinna podat demisi tehdy, pokud byla ustavující schůze Poslanecká sněmovny skončena. To znamená, že vláda není povinna podat demisi pouze v návaznosti na to, že se nově zvolená Poslanecká sněmovna sešla ke své ustavující schůzi. Prakticky tak může nastat situace, že ustavující schůze Poslanecké sněmovny může trvat i několik týdnů, aniž by byla dokončena, tj. aniž by byly konstituovány orgány Poslanecké sněmovny. Po volbách v roce 2006 trvala ustavující schůze Poslanecké sněmovny několik měsíců, neboť nebylo možné nalézt shodu na předsedovi Poslanecké sněmovny.

Tento důvod pro podání obligatorní demise vlády je zcela pochopitelný, neboť v nově zvolené Poslanecké sněmovně se konstitovala nová legitimita moci, od níž se musí odvíjet i ustavování jiných ústavních orgánů, včetně vlády. Vláda nemůže vycházet, byť by byla politicky složená ze stejných osob a politických stran, z toho, že požívá důvěry Poslanecké sněmovny jenom proto, že v ní má většinu. Nová legitimita Poslanecké sněmovny se musí projevit výslovnou vůlí, že vláda požívá důvěry Poslanecké sněmovny, tj. že se může oprávněně opírat o její důvěru při svém vládnutí.

Ve všech případech obligatorní demise vlády je povinností prezidenta republiky pověřit vládu v demisi prozatímním výkonem funkce. Vláda v demisi není ve výkonu svých pravomocí žádným způsobem omezena a vykonává svůj mandát plnohodnotně, byť je zřejmě politicky nepřijatelným, aby přijímala zásadní rozhodnutí, která by determinovala vládní politiku nově jmenované vlády. Vláda v demisi nemá některé ústavní pravomoci, jako je např. povinnost žádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry, stejně jako se nejeví účelným, aby předseda vlády v demisi navrhoval odvolání členů vlády prezidentem republiky. Ústavně nelze ovšem vyloučit situaci, kdy by vláda v demisi podala fakultativní demisi v souladu s článkem 73 odst. 1. V takovém případě by byl vyvinut na prezidenta republiky tlak, aby urychleně jmenoval novou vládu. Ústava ČR nezakazuje vládě v demisi (obligatorní demise), aby

¹⁴³⁴ Ibid, s. 557.

podala fakultativní demisi, a proto *de constitutione ferenda* by bylo vhodné v Ústavě ČR vyjádřit, že vláda v demisi nemůže podat demisi o své vůli.

Spor je veden o to, zda ze slovního spojení, že vláda podá obligatorní demisi, vyplývá, že tak vláda musí učinit jako celek přijetím svého usnesení. Vzhledem k tomu, že v případě skutečností uvedených v článku 73 odst. 2 Ústavy ČR vláda ztrácí legitimitu k výkonu funkce, nelze uvažovat o tom, že by bylo na úvaze vlády, zda demisi podá nebo nikoliv. Jedná se o ústavní povinnost, kterou může navenek vykonat za vládu jejím jménem předseda vlády a jejíž důsledky se týkají vlády jako celku. Podání demise vlády je v zásadě pouze vyjádřením, že vláda si je vědoma toho, že nastala skutečnost, která má za následek ztrátu legitimity k výkonu její funkce. Vláda tedy může podat demisi ve formě usnesení, kdy je zcela irelevantní, zda s ním vyslovili souhlas všichni členové vlády nebo jenom většina členů, neboť osvědčení nastalých ústavních skutečností podmiňujících obligatorní demisi není v pravomoci vlády. Stejně tak může vláda pověřit usnesením předsedu vlády, aby jejím jménem podal do rukou prezidenta republiky demisi vlády jako celku.

V případě, že vláda podala demisi z obligatorních důvodů, nemá prezident republiky žádný volný prostor, aby zhodnotil, zda demisi přijme nebo nikoliv. Prezident republiky je povinen demisi přijmout a pověřit vládu prozatímním výkonem funkce. Postup prezidenta republiky je kogentní ústavní normou.¹⁴³⁵

Prezident republiky je povinen demisi vlády neprodleně přijmout, tj. měl by tak učinit bez zbytečného prodlení a v zásadě tak, aby nedocházelo k prohlubování nejistoty, kdo je vlastně pověřen výkonem exekutivních pravomocí.¹⁴³⁶ Přijetí demise prezidentem republiky nevyžaduje formálně právně žádného rozhodnutí, neboť není nutné osvědčovat ústavní skutečnost, která nastala a s níž ústavodárce spojil povinnou demisi.

Prezident republiky nemůže přijetí demise podmiňovat žádnými podmínkami ani náležitostmi, které by demise měla mít. Z podané demise musí pouze vyplývat, že demisi podává vláda. Demisi může prezidentovi republiky doručit předseda vlády osobně nebo ji lze doručit prostřednictvím pošty.

Přijetí demise prezidentem republiky je pouze označením okamžiku, kdy byla demise prezidentovi republiky doručena a od kdy tak vzniká prezidentovi republiky ústavní povinnost pověřit vládu v demisi prozatímním výkonem funkce. Prozatímní pověření výkonem funkce vlády v demisi by mělo ze strany prezidenta republiky následovat bezodkladně.

¹⁴³⁵ Rychetský, P.: Článek 73. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 707.

¹⁴³⁶ Mlsna, P.: Článek 73. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 554; Molek, P.: Článek 73. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 865.

Článek 75 Ústavy ČR lze považovat za ústavní pojistku v situaci, kdy vláda nesplní svou ústavní povinnost podat demisi, neboť nastala některá z ústavních situací, kdy je vláda povinna podat demisi.¹⁴³⁷ Vláda je povinna podat demisi jako celek a jejím jménem tak činí předseda vlády. V zásadě je toto ustanovení pojistkou proti nečinnosti předsedy vlády. Předseda vlády je povinen podat demisi i v případě, pokud by se na tom neusnesla vláda svým usnesením.

Prezident republiky je chápán jako garant dodržování ústavních postupů souvisejících se jmenováním a odvoláním vlády. Dodržování Ústavy ČR v případě, že vláda nekoná v souladu s Ústavou ČR, je v plné odpovědnosti prezidenta republiky.¹⁴³⁸ Prezident republiky není povinen vládu vyzývat k podání obligatorní demise ani stanovit vládě lhůtu, ve které by měla tuto demisi podat. Je povinností vlády, aby z důvodů výše uvedených podala demisi bez zbytečných průtahů a povinností prezidenta republiky je demisi vlády neprodleně přijmout.¹⁴³⁹ Za podání demise bez průtahů lze považovat podání demise vládou nejbližší pracovní den následující po dni, kdy nastala skutečnost, s níž Ústava ČR spojuje obligatorní demisi vlády.¹⁴⁴⁰ Chceme-li ovšem dospět k nějakému jednoznačnému závěru, co je lhůtou bez zbytečného odkladu nebo neprodleně, pak musíme použít některá vodítka, která nám poskytuje stávající judikatura Ústavního soudu týkající se počítání lhůt v ústavním právu, která se kloní k procesně právnímu počítání lhůt, a pokud tedy byla vládě vyslovena nedůvěra nebo nevyslovena důvěra v pátek, pak nejzazším dnem pro přijetí usnesení vlády o podání demise musí být pondělí následujícího týdne.¹⁴⁴¹ Pokud by byla vyslovena nedůvěra nebo nevyslovena důvěra vládě v průběhu pracovního týdne od pondělí do čtvrtka, pak by tímto nejzazším dnem byl následující pracovní den. S ohledem na permanentnost výkonu správních činností na ministerstvech a správních úřadech je ústavně nepřijatelné, aby vláda bez důvěry vládla více než jeden den nebo přes jeden víkend v týdnu.¹⁴⁴²

¹⁴³⁷ Mlsna, P.: Článek 75. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 564.

¹⁴³⁸ Cibulka, L.: Vývoj formy vlády v Slovenskej republike. In Orosz, L.; Breichová Lapčáková, M.; Majerčák, T. (eds.): 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. I. zväzok, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafarčíka v Košiciach, 2012, s. 159.

¹⁴³⁹ Mlsna, P.: Článek 73. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 559.

¹⁴⁴⁰ Tento názor rozporuje Pavel Molek s poukazem na to, že Ústava ČR sice nestanoví žádné lhůty, ale vláda i prezident republiky mohou pracovat o víkendech. Molek, P.: Článek 73. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 866.

¹⁴⁴¹ Pl. ÚS 33/97. Osobně sice považuji tento náleží Ústavního soudu za sporný, ale jiný v současné době nemáme k dispozici, abychom se v rámci ústavní analýzy mohli posunout k jiným závěrům, nechceme-li ovšem argumentovat pouze *ex cathedra*.

¹⁴⁴² Jako příklad neakceptovatelnosti delšího časového horizontu lze uvést konání ministra kultury Antonína Staňka, který ještě poslední den svého úřadování ve funkci ministra učinil několik zásadních personálních a správních rozhodnutí.

Rozhodnutí prezidenta republiky je jednostranným ústavním úkonem, který je povinen prezident republiky učinit bez zbytečného odkladu, pokud je zřejmé, že vláda nekoná a nepodala obligatorní demisi. Prezident republiky je povinen vládu odvolat, pokud je zjevné, že předseda vlády není schopen demisi vlády podat (např. vážné zdravotní důvody). Rozhodnutí prezidenta republiky o odvolání vlády nepodléhá kontrasignaci.¹⁴⁴³

Případný spor vyvolaný nesouhlasem vlády či jejího předsedy s odvoláním by bylo lze posuzovat jako kompetenční konflikt, k jehož rozhodování je příslušný Ústavní soud. Případnou nečinnost prezidenta republiky, který měl odvolat vládu, ale neučinil tak, by bylo lze považovat za ohrožení demokratických základů ČR, čímž by prezident republiky mohl naplnit skutkovou podstatu ústavního skutku velezrady nebo hrubého porušení Ústavy ČR nebo jiné součásti ústavního pořádku. K rozhodování o tomto ústavním skutku je oprávněn také Ústavní soud.

Ustanovení článku 75 bylo i předmětem pokusu o novelu (sněmovní tisk 359, Poslanecká sněmovna 1999). Součástí tohoto poslaneckého návrhu byla konstrukce nového článku 75, který se snažil ústavně vymežit pravomoci vlády v demisi. Předkladatelé navrhovali, aby vláda, která vykonává své funkce prozatímně, přijímala až do jmenování nové vlády pouze opatření, která nesnesou odkladu.¹⁴⁴⁴ Textace navrhovaného článku 75 Ústavy ČR nebyla logická. Vláda, která by totiž byla nově jmenována, by svým postavením byla rovna vládě, jejíž demisi prezident republiky přijal a pověřil dočasným výkonem funkcí, neboť také nepoživá dosud důvěry Poslanecké sněmovny.¹⁴⁴⁵

20.2 Fakultativní demise vlády jako celku

Vláda se může kdykoliv v průběhu svého funkčního období dobrovolně rozhodnout, že podá demisi. Fakultativní demise vlády je v podstatě reflexe vnitropolitické situace buď uvnitř vlády samé, nebo celospolečenské nálady vůči vládě. Obvykle vláda podá fakultativní demisi ve vazbě na problémy některé koaliční strany nebo předsedy vlády, kdy je udržení vládní koalice nereálné. Ústava ČR ovšem neupravuje výslovně situaci a postup při podávání fakultativní demise. Článek 73 Ústavy ČR poněkud tajemně hovoří o demisi předsedy vlády a

¹⁴⁴³ Jirásková, V.: Zvláštnosti parlamentní formy vlády v České republice. In Jirásek, J.; Witkowski, Z. (eds.): Proměny dělby moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Olomouc: Acta Iuridica Olomucensia, 2015, s. 53.

¹⁴⁴⁴ Mlsna, P.: Článek 75. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 565.

¹⁴⁴⁵ Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 73. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 681-682.

jednotlivých členů a stanoví tři situace, kdy vláda musí podat demisi a prezident republiky má povinnost takovou demisi vlády přijmout.¹⁴⁴⁶

Nicméně výkladem článku 73 odst. 3 Ústavy ČR lze dospět k závěru, že prezident republiky nemá povinnost přijmout demisi vlády, která se na tom dobrovolně usnesla.¹⁴⁴⁷ Lze si tedy představit situaci, kdy vláda přijme usnesení o podání demise, ale prezident republiky demisi nepřijme a vstoupí aktivně do řešení koaliční situace, aby udržel vládu s důvěrou Poslanecké sněmovny a nevystavil ČR politické nestabilitě. Manévrovací prostor prezidenta republiky je v takové situaci značný, protože dobrovolná demise vlády se přijímá usnesením vlády nadpoloviční většinou všech členů, a lze si tak představit demisi vlády, která nebude jednomyslným rozhodnutím vlády, ale pokusem koaliční politické strany rozbít vládu s výhledem přeskupení koaliční vlády. Ponejvíce taková taktika přichází v úvahu u vlád složených z tří politických stran, kdy obvykle dvě menší politické strany mají většinu jednoho hlasu ve vládě, aby nedocházelo k jejich přehlasování nejsilnější vládní stranou.

Nepřijetí fakultativní demise vlády prezidentem republiky otevírá značné množství variant jak postupovat. Nepřijetí fakultativní demise vlády by mohlo vést k předložení návrhů předsedy vlády na odvolání všech členů vlády, kteří hlasovali pro podání demise a v podstatě k rekonstrukci vlády ovlivněné nejsilnější vládní stranou za spolupráce předsedy vlády a prezidenta republiky. Prezident republiky tak může nepřijetím fakultativní demise ovlivnit průběh sestavení vlády jakýmkoli směrem.

Naopak přijetí fakultativní demise vlády znamená zahájení nového politického vyjednávání o sestavení vlády v souladu s článkem 68 Ústavy ČR. Prezident republiky dostává fakultativní demisi vlády silný politický prostor buď pro výměnu předsedy vlády za jinou osobu, na které je předem domluvený s politickými stranami v Poslanecké sněmovně, nebo za osobu, kterou si vybere bez ohledu na parlamentní politické dohody. Navíc přijetí fakultativní demise vlády

¹⁴⁴⁶ P. Rychetský nezpochybněuje možnost nepřijetí fakultativní demise vlády prezidentem republiky, ale extenzivně dovozuje z článku 73 odst. 3 Ústavy ČR, že se jedná o obecné pravidlo nepřijmout nejenom fakultativní demisi vlády, ale i fakultativní demisi jejího člena. Podle mého názoru ovšem takto nelze článek 73 odst. 3 Ústavy ČR interpretovat, neboť nehovoří o podání demisi jednotlivých členů vlády, ale o podání demise vlády jako celku v situacích, kdy vláda musí obligatorně podat demisi podle článku 73 odst. 2 Ústavy ČR. *Argumentem a contrario* lze dospět k výkladu P. Rychetského nikoliv ovšem z článku 73 odst. 3 Ústavy ČR, ale z článku 74 Ústavy ČR. S názorem P. Rychetského o možnosti prezidenta republiky nepřijmout fakultativní demisi vlády nebo demisi člena vlády souhlasím, ale vyplývá podle mého názoru *a contrario* z článku 74 Ústavy ČR. Viz Rychetský, P.: Článek 73. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 707-708. Obdobný názor jako P. Rychetský má i P. Molek, který spojuje význam pojmu obligatorní demise vlády a fakultativní demise člena vlády v jeden pojem, ze kterého výkladem *a contrario* dovozuje pravomoc prezidenta republiky odmítnout fakultativní demisi člena vlády bez ohledu na význam článku 74 Ústavy ČR (povinnost prezidenta republiky odvolat člena vlády na návrh předsedy vlády). Viz Molek, P.: Článek 73. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 869.

¹⁴⁴⁷ Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: Článek 73. Komentář. Praha: Linde, 1994, s. 225-226.

má za důsledek existenci vlády s důvěrou Poslanecké sněmovny, protože vládě nebyla vyslovena nedůvěra, ale vládne v demisi a je pouze prozatímně pověřena výkonem jejích funkcí.

Lze se pouze domnívat, proč ústavodárce o fakultativní demisi vlády nehovoří, ale lze vycházet z toho, že se držel dominantního postavení předsedy vlády, kdy způsob jeho demise výslovně upravil v článku 73 odst. 1 Ústavy ČR a ponechal na jeho uvážení, zda podá demisi on sám a tím podá demisi vláda jako celek, nebo navrhne odvolat členy vlády, kteří by chtěli hlasovat pro usnesení vlády o podání fakultativní demise.

Ústavodárce proto logicky řeší pouze demisi předsedy vlády jako projev jeho vůle, zda chce nadále vést svoji vládu, a nezabývá se otázkou většinového názoru vlády. Vzhledem k tomu, že existuje téměř doktrinární shoda na povinnosti odvolat člena vlády, pokud to navrhne předseda vlády, je předseda vlády v podstatě tím, kdo rozhodne, zda vláda podá fakultativní demisi, pokud se předseda vlády nerozhodne podat vlastní demisi.

Vzhledem k tomu, že předseda vlády svolává schůzi vlády, určuje program jejího jednání, jakož i rozhoduje o tom, které body zařadí na program schůze vlády, může se předseda vlády vyhnout konfliktu na schůzi vlády v souvislosti s hlasováním o podání demise tím, že schůzi vlády nesvolá a v mezidobí podá návrh na odvolání některých členů vlády.

Podíváme-li se totiž na fakultativní demisi vlády ze systematického hlediska konstrukce Ústavy ČR, pak není sporu o inspiraci kancléřským systémem. Bude-li předseda vlády, i přes politický tlak, chtít být předsedou vlády, má k dispozici všechny ústavněprávní nástroje a jedinou možností je vyslovení nedůvěry vládě Poslaneckou sněmovnou. V těsných poměrech vládní většiny v ČR je ovšem dosažení nadpoloviční většiny hlasů poslanců pro vyslovení nedůvěry značně složité. V komplexním pohledu tak je předseda vlády chráněn jak článkem 68 odst. 2 Ústavy ČR (jmenování členů vlády), tak článkem 74 Ústavy ČR (odvolání členů vlády na návrh předsedy vlády), tak i článkem 72 odst. 2 Ústavy ČR (absolutní většina pro vyslovení nedůvěry vládě).

Fakultativní demise vlády může být s ohledem na výše uvedené schválena vládou pouze, pokud je to shodné s vůlí předsedy vlády, který nechce podat vlastní demisi podle článku 73 odst. 1 Ústavy ČR. Bez součinnosti předsedy vlády a proti jeho vůli fakticky vláda nemá možnost fakultativní demisi přijmout.

Účinky podání demise vlády nastávají v okamžiku jejího doručení prezidentovi republiky a doručenu demisi nelze vzít zpět.¹⁴⁴⁸ Předseda vlády musí doručit demisi vlády prezidentovi republiky v písemné podobě a musí odkazovat na usnesení vlády, kterým vláda demisi podala. Nicméně podle mého názoru nelze vyloučit, že do okamžiku doručení podání fakultativní demise prezidentovi republiky je možné, aby vláda rozhodla i o zrušení usnesení vlády, kterým podala demisi.¹⁴⁴⁹ Nelze totiž vyloučit situaci, kdy předseda vlády navrhne ještě před přijetím fakultativní demise vlády odvolání některých členů vlády a prezident republiky ještě nepřijal rozhodnutí o jejich odvolání. V takové situaci, která ovšem není ničím jiným než politickým bojem předsedou vlády s většinovou vůlí ve vládě, může předseda vlády zdržovat doručení fakultativní demise vlády prezidentovi republiky do doby odvolání jím navržených členů vlády prezidentem republiky.¹⁴⁵⁰ Fakultativní demise vlády a její kusá ústavní úprava ukazují, že prezident republiky má v této situaci mnohem silnější postavení, než je tomu při jmenování vlády po volbách nebo povinnosti přijímat obligatorní demise vlády v souladu s článkem 73 odst. 3 Ústavy ČR. Ústavodárce tak s velkou pravděpodobností, bez ohledu na způsob volby prezidenta republiky, chtěl konstruovat silný vztah prezidenta republiky k vládě z hlediska její existence. Při přijetí nebo nepřijetí fakultativní demise vlády tak prezident republiky vystupuje jako autonomní politický subjekt, který logicky bude preferovat řešení, které bude konvenovat i jeho politickým zájmům.

20.3 Demise předsedy vlády

Ústavodárce vycházel z koncepce, že předseda vlády je *primus inter pares*, od kterého se odvíjí existence vlády jako celku.¹⁴⁵¹ Předseda vlády podává demisi jako jednotlivec s tím, že ústavním důsledkem podání demise předsedy vlády je i demise vlády jako celku. Tato teze je uznáním praxe, která se v ČR vyvinula bez potřeby výslovného zakotvení takového ústavního institutu.¹⁴⁵² Předseda vlády podává demisi do rukou prezidenta republiky.¹⁴⁵³

¹⁴⁴⁸ Obdobně Molek, P.: Článek 73. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 865; Rychetský, P.: Článek 73. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 706-707.

¹⁴⁴⁹ Podle mého názoru je nutné odlišovat mezi zpětvzetím návrhu, který již byl doručení prezidentovi republiky a není tudíž v dispozici vlády jako celku, a mezi revokací přijatého usnesení vlády, které ještě nemohlo vyvolat ústavněprávní účinky, neboť nebylo doručeno prezidentovi republiky k přijetí jeho rozhodnutí.

¹⁴⁵⁰ Předseda vlády je samozřejmě vázán usnesením vlády, nicméně Ústava ČR nestanoví, jaké právní důsledky lze dovodit z porušení usnesení vlády jejím předsedou. Důsledky takového jednání předsedy vlády jsou pouze v rovině politické odpovědnosti, nikoliv ústavněprávní odpovědnosti.

¹⁴⁵¹ Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 73. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 712.

¹⁴⁵² Filip, J.: K ústavní odpovědnosti ..., s. 26.

¹⁴⁵³ Pavlíček, V.: S premiérem padá i vláda. In Pavlíček, V.: O české státnosti. Úvahy a polemiky. Praha: Karolinum, 2009, s. 256-257.

Pokud se předseda vlády fakultativně rozhodne, že podá demisi, pak faktickým důsledkem tohoto osobního rozhodnutí předsedy vlády je podání demise všech členů vlády do rukou prezidenta republiky prostřednictvím předsedy vlády jako *via facti* následek jeho osobního rozhodnutí. Předseda vlády tak v návaznosti na své rozhodnutí podává do rukou prezidenta republiky i faktickou demisi vlády jako celku.¹⁴⁵⁴ Ke konstatování této ústavněprávní skutečnosti je předseda vlády povinován přímo na základě ústavního textu a není třeba, aby o tomto úkonu jednala vláda jako celek, popř. aby jej vláda schvalovala usnesením. Postavení předsedy vlády je určující pro existenci vlády jako celku.¹⁴⁵⁵

Ústavní úprava v zásadě vychází z kancléřského modelu vlády, kdy předseda vlády určuje základní kurs vládní politiky a jeho setrvání ve funkci je elementární pro realizaci vládní politiky.¹⁴⁵⁶ Vláda nemůže pokračovat ve své činnosti, pokud předseda vlády podá z jakýchkoliv důvodů demisi, neboť podání demise je osobním vyjádřením předsedy vlády, že nadále nehodlá pokračovat v realizaci vládní politiky. Demise předsedy vlády je osobním úkonem, který nemá ústavně předepsanou formu, ale je třeba mít za to, že tento úkon musí být vůči prezidentovi republiky učiněn písemně, aby byla zřejmá vůle předsedy vlády a aby byl určitelný okamžik, kdy se předseda vlády rozhodl podat demisi.¹⁴⁵⁷ Za předsedu vlády nemůže podat demisi nikdo jiný.

Podání demise předsedy vlády je ústavním úkonem, kterým je podmíněna demise ostatních členů vlády.¹⁴⁵⁸ Pokud se předseda vlády rozhodne podat demisi, pak tím vyvolává ústavní důsledky i pro ostatní členy vlády, a to dokonce i bez jejich vědomí (v praktické politice je to ovšem velmi obtížně realizovatelné).¹⁴⁵⁹ Ústava ČR nestanoví, zda předseda vlády může podat demisi k okamžiku, který v budoucnosti teprve nastane, lze ovšem vycházet z toho, že není vyloučeno, aby předseda vlády podmínil účinky demise i v návaznosti na okamžik či událost, která v brzké budoucnosti teprve nastane.

Prezident republiky je povinen demisi předsedy vlády přijmout. Měl-li by platit opak a prezident republiky by byl oprávněn fakultativní demisi předsedy vlády odmítnout, byla v podstatě existence vlády závislá na vůli prezidenta republiky, který by z různých důvodů

¹⁴⁵⁴ Filip, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 324.

¹⁴⁵⁵ Jirásková, V.: Zvláštnosti parlamentní formy vlády v České republice. In Jirásek, J.; Witkowski, Z. (eds.): Proměny dělby moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Olomouc: Acta Iuridica Olomucensia, 2015, s. 61.

¹⁴⁵⁶ Pavlíček, V., op. cit. sub 1453, s. 257.

¹⁴⁵⁷ Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 73. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 711.

¹⁴⁵⁸ Mlsna, P.: Článek 73. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 553.

¹⁴⁵⁹ Suchánek, R.: § 2 vytvoření vlády, její trvání a ukončení. In Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges, 2015, s. 892.

mohl udržovat vládu, jejíž předseda vlády nehodlá nést odpovědnost za činnost vlastní vlády. Absurdita situace by se projevovala k neochotě předsedy vlády nést odpovědnost za vládu jako celek, ale paradoxně by zůstával ve funkci z vůle prezidenta republiky, který by nechtěl takového předsedu vlády propustit a umožnit vzniknout vládě nové. V takové bezvýhodné situaci by měl předseda vlády jedinou možností, a to buď vyvolat úspěšné hlasování o nedůvěře vládě Poslaneckou sněmovnou a následně by vláda jako celek musela podat demisi, kterou by musel prezident republiky přijmout. Druhou možností by bylo vyvolání kompetenčního konfliktu mezi předsedou vlády a prezidentem republiky u Ústavního soudu. Ústava ČR prezidentovi republiky nepřiznává pravomoc, ani výslovně nestanoví, na základě jakých důvodů by byl prezident republiky k takovému postupu oprávněn a je nutné vycházet z enumerativnosti státních pretenzí, tudíž i prezident republiky může činit pouze to, co mu Ústava ČR stanoví a nemůže demisi předsedy vlády nepřijmout.¹⁴⁶⁰ Úprava v článku 73 odst. 3 Ústavy ČR je vyjádřením povinnosti prezidenta republiky demisi přijmout (obligatorní demise), čímž by chtěl ústavodárce vyjádřit názor, že v případě fakultativních demisí je přijetí demise předsedy vlády ponecháno na volné úvaze prezidenta republiky.¹⁴⁶¹ Žádnou osobu nelze nutit k tomu, aby vykonávala či zastávala funkci i přes osobní nevoli tak činit, to je i případ předsedy vlády. Ústavodárcovým úmyslem bylo zakotvení možnosti, aby se i předseda vlády mohl rozhodnout, zda nadále hodlá zastávat ústavní funkci nebo nikoliv. Obdobně postupoval ústavodárce i v případě osobního rozhodnutí poslance nebo senátora, který se rozhodne vzdát mandátu.

Nelze připustit, aby byla existence a výkon vládní politiky závislý na tom, zda prezident republiky demisi přijme nebo nikoliv.¹⁴⁶² Předsedu vlády navíc k podání demise mohou vést i osobní důvody, o kterých nemusí být prezident republiky vůbec spraven. Prezident republiky zastává v českém ústavním systému postavení ústavního garanta při sestavování vlády, kdy jmenuje předsedu vlády, jehož povinností je předstoupit s vládou před Poslaneckou sněmovnou se žádostí o vyslovení důvěry. Setrvání ve funkci není na vůli prezidenta republiky vůbec závislé a prezident republiky má Ústavou ČR jasně stanovené povinnosti jak postupovat v případě, pokud vláda podá demisi.

Pokud předseda vlády podá demisi, pak by ji měl prezident republiky přijmout bez zbytečných průtahů tak, aby bylo zřejmé, jak se bude v nastalé ústavní situaci postupovat.

¹⁴⁶⁰ Mlsna, P.: Článek 73. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 554.

¹⁴⁶¹ Ibid, s. 554.

¹⁴⁶² Ibid, s. 554.

Podání demise předsedou vlády je osobním úkonem, který nelze vzít zpět.¹⁴⁶³ Na ústavní činitele je nezbytné klást zvýšené nároky uvážlivosti a nelze vystavovat ústavní systém nejistotě, zda náhodou v budoucnosti své rozhodnutí nepřehodnotí, neboť tím by byl ústavní systém jako takový paralyzován a vystaven nejistotě. Určujícím hybatelem ústavních mechanismů by byl pouze předseda vlády. Takovou dominanci předsedy vlády nad ostatními ústavními činiteli nelze z ideového ani demokratického hlediska připustit.

20.4 Demise člena vlády

Ostatní členové vlády podávají demisi prostřednictvím předsedy vlády, přičemž tak mohou učinit svým osobním projevem vůle, tj. doručením písemného prohlášení předsedovi vlády, že podávají demisi do rukou prezidenta republiky. Osobní projev vůle člena vlády je ve vztahu k podání demise předsedou vlády irelevantní, neboť předseda vlády je povinen podat demisi za vládu jako celek, tj. za jednotlivé členy vlády přímo na základě Ústavy. Osobní projev vůle člena vlády doručeny předsedovi vlády v návaznosti na jeho rozhodnutí podat demisi je tak spíše osobním projevem člena vlády následovat osud předsedy vlády, v jehož vládě působil a s nímž se podíval na realizaci vládní politiky, který je ovšem bez ústavního významu.¹⁴⁶⁴

Pokud bychom připustili, že členové vlády podávají v případě demise předsedy vlády individuální demise prezidentovi republiky prostřednictvím předsedy vlády, pak by mohla nastat i situace, že někteří členové vlády demisi nepodají a v zásadě by tak personálně vláda mohla fungovat i bez předsedy vlády. To by ovšem znamenalo značné vychýlení v ústavním vztahu mezi předsedou vlády a členy vlády, kdy člen vlády by nutně musel být chápán jako samostatný ústavní činitel, který se sám o své vůli rozhoduje, zda bude členem vlády nebo nikoliv, bez ohledu na to, zda je většinové rozhodnutí vlády opačné. V případě výkladu individuálního rozhodnutí člena vlády nepodat demisi by musel předseda vlády postupovat v souladu s článkem 74 Ústavy ČR a navrhnout prezidentovi republiky odvolání člena vlády. Takovýto postup by byl značně nepřehledný a vyvolával by pochybnosti v případě, pokud by předseda vlády navrhl odvolání prezidentovi republiky a v mezidobí by odvolávaný člen doručil předsedovi vlády svou demisi se žádostí o postoupení prezidentovi republiky.¹⁴⁶⁵

¹⁴⁶³ Ibid, s. 554.

¹⁴⁶⁴ Ibid, s. 554-555.

¹⁴⁶⁵ Ibid, s. 555.

De constitutione ferenda by byla vhodnější formulace ústavní fikce, pokud předseda vlády podá demisi do rukou prezidenta republiky, má se za to, že podání demise předsedy vlády je demisí vlády jako celku.

Každý člen vlády může podat demisi o své vlastní vůli. Zde je třeba poznamenat, že ústavní zařazení takového postupu by bylo vhodné upravit v samostatném ustanovení, a to spíše jako odstavec druhý v článku 74 Ústavy ČR. V kombinaci s první větou článku 74 Ústavy ČR se totiž vytváří mylný dojem, že demise člena vlády a demise předsedy vlády jsou spojenými nádobami a jako ústavní úkony se navzájem následují.

Ústavní možnost, aby člen vlády mohl podat o své vlastní vůli demisi, je jistě na místě, pokud člen vlády nechce připustit, aby byl odvolán prezidentem republiky na návrh předsedy vlády. Nicméně z hlediska systematiky Ústavy ČR a konstrukce vzniku vlády je to postup značně neobvyklý, neboť konkrétní osoba se stává členem vlády jmenováním prezidentem republiky, a to pouze na návrh předsedy vlády. Je proto úkolem předsedy vlády, aby zajistil, že v jeho vládě budou pouze takoví členové, s jejichž prací je spokojen nebo členové, kteří chtějí funkci člena vlády zastávat. V případě výměny jednotlivých ministrů by proto byla zcela postačující úprava v článku 74 Ústavy ČR, že na návrh předsedy vlády odvolá člena vlády prezident republiky. Je přitom na komunikaci mezi předsedou vlády a členem vlády, aby případně v návrhu na odvolání člena vlády předseda vlády uvedl i důvody, na základě kterých odvolání navrhuje (např. osobní důvody člena vlády).

Ústavní pořádek nestanoví podrobnější právní úpravu, jak by měl postupovat předseda vlády při jmenování nového člena vlády, pokud stávající člen podal demisi nebo jej předseda vlády navrhl prezidentovi republiky odvolat. Nicméně v zásadě lze předpokládat dvě situace. Předseda vlády buď může navrhnout prezidentovi republiky ke jmenování nového člena vlády, přičemž vláda nemusí znovu žádat o vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnou. Teoreticky tak předseda vlády může navrhnout obměnu i většího počtu členů vlády, aniž by musela vláda žádat o důvěru Poslaneckou sněmovnu. Druhou možností je, aby předseda vlády navrhl prezidentovi republiky, aby pověřil řízením ministerstva za odvolaného či odstoupivšího člena vlády některého ze stávajících členů vlády (jeden člen vlády by tak v sobě kumuloval řízení několika ministerstev nebo správních úřadů). Teoreticky nelze vyloučit ani situaci, kdy by předseda vlády převzal řízení příslušného ministerstva sám. V takovém případě není zřejmé, zda je nutné, aby i předsedu vlády pověřil řízením konkrétního ministerstva prezident republiky, neboť na návrh předsedy vlády pověřuje prezident republiky řízením ministerstev konkrétní členy vlády, jak to navrhl předseda vlády.

Vzhledem k tomu, že prezident republiky pověřuje členy vlády řízením ministerstev a předseda vlády je jedním z členů vlády, pak se jeví jako logické, aby byl i předseda vlády řízením ministerstva pověřen prezidentem republiky, byť návrh na pověření řízením ministerstva podá prezidentovi republiky sám ve vlastní věci.¹⁴⁶⁶

Přijetí fakultativní demise předsedy vlády prezidentem republiky je pouze vyjádřením časového okamžiku, od kdy je prezident republiky povinen v souladu s článkem 62 písm. d) Ústavy ČR povinen pověřit vládu výkonem jejích funkcí prozatímně až do doby jmenování nové vlády. Nemůže nastat situace, že by ČR byla bez vlády. Výkon exekutivních pravomocí je permanentním procesem, který není podmíněn pouze politickou stabilitou. Musí ve státě existovat ústavní orgán oprávněný k přijímání základní politiky výkonu exekutivní činnosti, zejména zahraniční a evropské politiky, neboť správní činnost exekutivy se řídí právními předpisy bez ohledu na existenci vlády a její složení.¹⁴⁶⁷

V případě objektivních skutečností souvisejících s neobsazením funkce předsedy vlády (úmrtí, ztráta způsobilosti k právním úkonům) není podání demise vlády jako celku nezbytné upravovat, neboť prezident republiky je v takovém případě povinen postupovat v souladu s článkem 68 Ústavy ČR a jmenovat nového předsedu vlády, který sestaví novou vládu, která musí získat důvěru Poslanecké sněmovny. V případě objektivních skutečností souvisejících s neobsazením funkce předsedy vlády není akceptovatelný postup, že by došlo pouze k jmenování nového předsedy vlády, aniž by tento musel předstoupit se žádostí o důvěru před Poslaneckou sněmovnu.¹⁴⁶⁸

20.5 Kontrasignace rozhodnutí prezidenta republiky

20.5.1 Institut kontrasignace

V ústavní historii Československé a České republiky je dlouhodobě prezident republiky definován jako hlava státu, která vykonává z převážné většiny své pravomoci za spoluúčasti předsedy vlády nebo jím pověřeného ministra. Prezident republiky požívá značné autonomie a pro parlamentní republiky je obvyklé, že hlava státu je samostatným a politicky neodpovědným orgánem. Právě fikce neodpovědnosti prezidenta republiky, ať již je prezident republiky definován jako hlava státu nebo jako nejvyšší představitel výkonné moci, je

¹⁴⁶⁶ Ibid, s. 556.

¹⁴⁶⁷ Ibid, s. 556.

¹⁴⁶⁸ Ibid, s. 556.

důvodem nezbytnosti úpravy kontrasignace jako podmínky limitující platnost úkonu prezidenta republiky. V této souvislosti je namístě uvést, že kontrasignace předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vlády je podmínkou, aby bylo možné hovořit o platném právním úkonu prezidenta republiky jako takovém.¹⁴⁶⁹ Tím, kdo v systému kontrasignovaných rozhodnutí prezidenta republiky odpovídá za rozhodnutí jako takové, je právě ten ústavní orgán nebo činitel, který rozhodnutí prezidenta republiky kontrasignuje.¹⁴⁷⁰

V této souvislosti vyvstává ovšem problém, na který v minulosti narazil i Ústavní soud, který úkon prezidenta republiky vyžaduje ke své platnosti kontrasignaci, zejména tehdy, pokud se jedná o úkon či oprávnění prezidenta republiky vyplývající ze zákonných předpisů nebo z článku 63 Ústavy ČR.¹⁴⁷¹ Je nezbytné zdůraznit, že výkon pravomocí prezidenta republiky lze podle systematiky článku 63 odst. 1 Ústavy ČR rozdělit na pravomoci kontrasignované, které ovšem nemusí ve své podstatě představovat rozhodnutí prezidenta republiky, a na pravomoci, kdy lze hovořit o rozhodnutích ve smyslu správním, ale i o rozhodnutích ve smyslu politickém, která ke své platnosti vyžadují kontrasignace. Třetí kategorií pravomocí prezidenta republiky jsou kontrasignované pravomoci, které přísluší prezidentovi republiky na základě zákona.¹⁴⁷² Obecně kontrasignaci předsedou vlády nebo jím pověřeného člena podléhají pouze ty úkony prezidenta republiky, které jsou realizovány v rámci jemu svěřených pravomocí ve formě rozhodnutí. Ústava ČR v tomto ohledu neřeší otázku, zda i výkon pravomocí uvedených v článku 63 odst. 1 Ústavy ČR, které nejsou naplněny formou přijetí rozhodnutí prezidentem republiky, vyžadují ke své realizovatelnosti či závaznosti kontrasignaci.¹⁴⁷³

Při historickém pohledu do československých ústav lze zjistit, že za rozhodnutí prezidenta republiky odpovídala vláda. Podle Ústavy 1960 a ústavního zákona o československé federaci ovšem prezident republiky byl z výkonu funkce odpovědný Národnímu shromáždění, později Federálnímu shromáždění, proto ústavní úprava nevyžadovala spolupodpis předsedy vlády nebo jiného člena vlády.

¹⁴⁶⁹ K historickým a státovědným otázkám významu kontrasignace v parlamentní republice viz Krejčí, J.: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha: Moderní stát (nakl.), 1936, s. 131-135.

¹⁴⁷⁰ Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 421.

¹⁴⁷¹ Viz nálezní Pl. ÚS č. 43/93 ze dne 12. dubna 1994, kdy se Ústavní soud vyjádřil k otázce, zda návrh podaný prezidentem republiky podle § 64 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu je úkonem vyžadujícím kontrasignaci nebo nikoliv. Ústavní soud je toho názoru, že kontrasignace je nezbytná tam, kde se jedná o vydání rozhodnutí, nikoliv tam, kde se jedná o podnět. Tam, kde prezident republiky pouze realizuje jemu přiznané právo, ale nevydává rozhodnutí, není třeba kontrasignace předsedy vlády nebo jím pověřeného člena.

¹⁴⁷² Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 422.

¹⁴⁷³ *Ibid*, s. 422.

Obdobně jako je nutné přikládat pojmu odpovědnosti právní charakter, je nutné v právním smyslu vykládat i pojem rozhodnutí prezidenta republiky. Ze strany prezidenta republiky se musí vždy jednat o rozhodnutí v materiálním slova smyslu. V souladu s konstantní judikaturou Ústavního soudu není materiálním rozhodnutím ve smyslu Ústavy ČR podnět k Ústavnímu soudu na zrušení právního předpisu, obdobně také procesní úkony prezidenta republiky v rámci soudního řízení jak před Ústavním soudem, tak i obecnými soudy nejsou materiálním rozhodnutím.¹⁴⁷⁴ Rozhodnutím prezidenta republiky musí docházet k zásahu do právní sféry nějaké osoby, které se autoritativně stanoví nebo určují její práva nebo povinnosti.¹⁴⁷⁵ Osobně se neztotožňuji s názorem, že by všechny akty prezidenta republiky, které jsou založeny pouze na základě obyčejného zákona, měly povahu správních aktů.¹⁴⁷⁶ Existují totiž obyčejným zákonem založené pravomoci prezidenta republiky, které nemají povahu správních aktů, ale ve své podstatě jsou pracovněprávním úkonem.¹⁴⁷⁷

Rozhodnutím prezidenta republiky nejsou také projevy, poselství, formulace politické doktríny nebo úkony vůči zaměstnancům Kanceláře prezidenta republiky.

Kontrasignaci nepodléhá ani složení slibu prezidenta republiky nebo rozhodnutí o odstoupení z funkce prezidenta republiky. V případě těchto dvou právních jednání se jedná o právní jednání, které je projevem osobní vůle prezidenta republiky. Pro vznik funkce prezidenta republiky je nezbytnou podmínkou složení slibu v souladu s článkem 59 odst. 2 Ústavy ČR, kdy Ústava ČR výslovně spojuje s odmítnutím složit slib nebo složením slibu s výhradou důsledky stanovené článkem 60 Ústavy ČR, podle kterého se na zvoleného prezidenta republiky hledí, jako by nebyl zvolen. Obdobně zvolenému poslanci nebo senátorovi zanikne mandát, pokud nesloží slib nebo jej složí s výhradou. V případě odstoupení z funkce Ústava ČR předpokládá jednoduchý postup v článku 61, kdy prezident republiky se může vzdát

¹⁴⁷⁴ Pl. ÚS 43/93. Ve smyslu judikatury Ústavního soudu rozhodnutí lze dělit na konstitutivní, které jsou autoritativním právním aktem, jímž se zakládají, ruší nebo mění právní vztahy, a deklaratorní, kterými se ověřují již nastalé právní skutečnosti. Viz Koudelka, Z.: Kontrasignace. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2011), s. 119, poznámka pod čarou č. 11 (dále jen Koudelka, Z., 2011).

¹⁴⁷⁵ Kopecký, M.: Jmenování vysokoškolským profesorem – správněprávní a ústavněprávní otázky. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3 (2017), s. 428.

¹⁴⁷⁶ Sládeček, V.: Obecné správní právo. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 278

¹⁴⁷⁷ Např. jmenování vedoucího Kanceláře prezidenta republiky není správním aktem, ale pracovněprávním úkonem prezidenta republiky, kterým se zakládá pracovní poměr podle zákoníku práce vedoucímu Kanceláře prezidenta republiky. Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky není ve služebním poměru podle zákona o státní službě, ale pokud by tato výjimka nebyla v zákoně o státní službě obsažena, pak by bezesporu bylo tvrzení Václava Sládečka beze zbytku platné, protože prezident republiky by rozhodoval jako služební orgán a o jmenování by musel vydat správní rozhodnutí. Jiný příklad založení pracovního poměru jmenováním prezidentem republiky se mi nepodařilo dohledat. Podle mého názoru jsou z povinnosti kontrasignace předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vyloučeny právní akty pracovněprávní povahy, protože jmenování, jež zakládá pracovní poměr, není rozhodnutím prezidenta republiky jako správního orgánu, ale pracovněprávním úkonem prezidenta republiky jako vedoucího zaměstnance jednajícího za zaměstnavatele.

svého úřadu do rukou předsedy Senátu, aniž by tento postup byl jakkoliv formalizován. Prezident republiky tak může učinit osobně nebo písemnou formou. Podrobnosti takového úkonu právní řád blíže nespecifikuje. Ústava ČR je v případě volených ústavních orgánů postavena na jednoduchém principu, kdy vznik a zánik volené funkce je osobním rozhodnutím ústavního orgánu a není podmíněno součinností jiného ústavního orgánu nebo jeho souhlasu.

Pravomoci prezidenta republiky stanovené v článku 62 Ústavy ČR nepodléhají kontrasignaci, nicméně jsem přesvědčen, že některá rozhodnutí přijatá prezidentem republiky jsou materiálními rozhodnutími podléhajícími soudnímu přezkumu.¹⁴⁷⁸ Literatura označuje pravomoci uvedené v článku 62 Ústavy ČR za prerogativy nepodléhající soudnímu přezkumu, protože se jedná o ústavní akty *sui generis*.

Pravomoci prezidenta republiky uvedené v článku 62 Ústavy ČR lze rozdělit do dvou skupin. První tvoří skupina rozhodnutí, které jsou projevem politického rozhodnutí prezidenta republiky jako hlavy státu mající za cíl zajistit fungování ústavních orgánů, nebo jsou projevem prezidentovy politické úvahy. Druhou skupinu tvoří pravomoci, které jsou svěřeny sice výlučně prezidentovi republiky, ale právní předpoklady pro realizaci takového rozhodnutí prezidenta republiky jsou upraveny v zákoně. Příkladem lze uvést jmenování členů bankovní rady České národní banky, kdy zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, stanoví podmínky, koho lze jmenovat členem bankovní rady České národní banky. Pokud by tedy prezident republiky jmenoval členem bankovní rady České národní banky osobu, která nespĺňuje podmínky stanovené zákonem, bylo by rozhodnutí prezidenta republiky platné, byť by bylo zjevně protizákonné a prezident republiky by byl za takové rozhodnutí právně neodpovědný. Odpovědnost za takové nezákonné rozhodnutí by nenesla ani vláda. Jediný, kdo by mohl nezákonné rozhodnutí prezidenta republiky zrušit, by byl soud na základě správní žaloby. Neztotožňuji se s názorem, že pravomoci nepodléhající kontrasignaci nejsou soudně přezkoumatelné.

Kontrasignace rozhodnutí prezidenta republiky jako potvrzení právního souladu rozhodnutí s právním řádem zakládá odpovědnost vlády vůči Poslanecké sněmovně, což je jeden

¹⁴⁷⁸ Stejně i Vojtěch Šimíček: „*Relevantním kritériem pro soudní přezkum rozhodnutí prezidenta republiky proto určité není jejich podřazení pod čl. 62 anebo čl. 63 Ústavy České republiky, tzn. jejich rozlišení na akty podléhající a nepodléhající kontrasignaci, nýbrž výhradně jejich způsobilost zasáhnout sféru práv nebo svobod dotčeného subjektu.*“ Šimíček, V.: Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost jeho aktů. In Šimíček, V.: Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 163.

z charakteristických rysů parlamentní formy vlády. Vztah prezidenta republiky a vlády nezakládá subordinační postavení, je to brzda bránící vzniku nezákonných rozhodnutí.¹⁴⁷⁹

Po vzoru III. francouzské republiky není prezident republiky z výkonu své funkce odpovědný, proto za jeho rozhodnutí musí odpovídat jiný ústavní orgán. Konstrukce duálního vedení výkonné moci tak ponechává prezidentovi republiky prostor pro vlastní politická rozhodnutí a vládě taktéž. Prezident republiky ani vláda nejsou při aplikaci institutu kontrasignace v systému brzd a protivah, protože vláda nekoriguje politiku přímo voleného prezidenta, ale má za úkol bránit takovým rozhodnutím, kterými by mohlo dojít k velezradě nebo hrubému porušení Ústavy ČR nebo jiné součásti ústavního pořádku. Kontrasignace tak působí jako právní nástroj vlády, kterým brání platnosti protiústavních rozhodnutí ze strany prezidenta republiky. Za politický obsah kontrasignovaných rozhodnutí nese odpovědnost prezident republiky jako tvůrce těchto rozhodnutí. Vláda nese politickou odpovědnost za kontrasignovaná rozhodnutí vůči Poslanecké sněmovně, zejména pokud jsou v rozporu s většinovým názorem poslanců podporujících vládní koalici.

Prozatímní ústava 1918, Ústavní listina 1920 a Ústava 1948 institut kontrasignace vyžadovaly u všech projevů prezidenta republiky. Výkon pravomocí podle Ústavy 1960 nebyl vázán na kontrasignaci vládou, neboť prezident republiky se odpovídal Národnímu shromáždění a toto mělo dokonce možnost nařizovat prezidentovi republiky, aby odvolal vládu nebo některého jejího člena. Národní shromáždění mělo v ústavním systému podle Ústavy 1960 dominantní postavení mezi všemi ústavními orgány. Ústavní zákon o československé federaci zachoval principy Ústavy 1960.

Konstrukce vztahu mezi vládou a prezidentem republiky je postavena na principu vzájemného vyvažování,¹⁴⁸⁰ kdy vláda má obecnou zbytkovou působnost ve věcech, které nejsou Ústavou ČR nebo zákonem svěřeny do působnosti jiného orgánu. Z pohledu Ústavy ČR je vymezení, pokud jde o úpravu pravomocí prezidenta republiky a jeho vztahu s vládou, upraveno. Článek 62 Ústavy ČR taxativně stanoví pravomoci, které vykonává prezident republiky bez součinnosti s vládou a které nepodléhají kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena. Článek 63 odst. 1 Ústavy ČR stanoví pravomoci, které podléhají kontrasignaci a článek 63 odst. 2 Ústavy ČR stanoví, že prezident republiky může vykonávat i další pravomoci, které

¹⁴⁷⁹ Grinc, J.: Princip subordinační v rámci moci výkonné. In Antoš, M.; Wintř, J. (eds.): Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012, s. 53.

¹⁴⁸⁰ Janstová, K.: Právní postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR. In Jirásková, V. (ed.): Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky. Evropeizace ústavních systémů. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2007, s. 72 (dále jen Janstová, K., 2007).

jsou upraveny v zákoně a nejsou výslovně uvedeny v Ústavě ČR.¹⁴⁸¹ Pravomoci prezidenta republiky jsou tak neuzavřenou množinou a záleží pouze na zákonodárné moci, zda množinu pravomocí prezidenta republiky stanovených v běžných zákonech rozšíří nebo zúží. Zákonodárce tak může podle své úvahy ponechat množinu pravomocí podle článku 63 odst. 2 Ústavy ČR prázdnu nebo se naopak rozhodnout, že některé pravomoci náležející vládě ČR budou svěřeny prezidentovi republiky.

Z hlediska vzájemného vyvažování je výkon všech pravomocí stanovených v článku 63 odst. 1 a 2 Ústavy ČR vázán dohodou mezi vládou a prezidentem republiky skrze institut kontrasignace.¹⁴⁸² Kontrasignace znamená spolupodpis a je to nezbytná materiální podmínka vedoucí ke vzniku platného rozhodnutí prezidenta republiky. Není-li rozhodnutí prezidenta republiky při výkonu pravomocí stanovených v článku 63 odst. 1 a 2 Ústavy ČR kontrasignováno, tak rozhodnutí ani nevzniká a jedná se pouze o návrh, který nemůže vyvolat žádné právní důsledky.¹⁴⁸³ Rozhodnutí vyžadující kontrasignaci nemají bez kontrasignace žádné právní účinky a právně neexistují.¹⁴⁸⁴ Ve své podstatě se jedná o zdánlivý úkon nebo zdánlivé rozhodnutí.¹⁴⁸⁵

Spolupodpisem předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vláda přebírá odpovědnost za rozhodnutí prezidenta republiky. Obecně se ovšem domnívám, že kontrasignováním rozhodnutí prezidenta republiky dochází k převzetí právní odpovědnosti za prezidentovo rozhodnutí, které může mít právní důsledky pro kontrasignujícího člena (trestněprávní, soukromoprávní). Převzetí politické odpovědnosti za kontrasignované rozhodnutí prezidenta republiky je spíše deklaratorní, protože jediným politickým důsledkem v rámci politické odpovědnosti je vyslovení nedůvěry vládě, kterou navíc může vyslovit vládě Poslanecká sněmovna kdykoliv, nejenom ve vazbě na kontrasignovaná rozhodnutí prezidenta republiky.¹⁴⁸⁶

¹⁴⁸¹ Příkladný výčet zákonem stanovených pravomocí prezidenta republiky viz Adamec, M.: Prezident republiky v postavení správního orgánu a problematika nečinnosti. Právní rozhledy č. 5 (2019), s. 160.

¹⁴⁸² K důsledkům absence kontrasignace v Ústavě Slovenské republiky v letech 1993-1998 viz Somorová, L.: Postavenie prezidenta Slovenskej republiky a inštitút kontrasignácie. In Orosz, L.; Breichová Lapčáková, M.; Majerčák, T. (eds.): 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. I. zväzok, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafarčíka v Košiciach, 2012, s. 337-338; k postavení prezidenta republiky na Slovensku přehledně Orosz, L.: Prezident Slovenskej republiky a jeho postavenie v systéme del'by moci. In Jirásek, J. (ed.): Dělbá moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnícké dny 2013. Olomouc: Acta Iuridica Olomoucensia, 2014, s. 165-180.

¹⁴⁸³ K materiálnímu výkladu pojmu rozhodnutí při rozhodování prezidenta republiky viz Adamec, M.: Prezident republiky v postavení správního orgánu a problematika nečinnosti. Právní rozhledy č. 5 (2019), s. 164-166.

¹⁴⁸⁴ Kopecský, M.: Jmenování vysokoškolským profesorem – správněprávní a ústavněprávní otázky. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3 (2017), s. 429.

¹⁴⁸⁵ Ibid, s. 429.

¹⁴⁸⁶ Koudelka, Z., 2011, s. 120.

Otázkou je, zda musí být všechny projevy prezidenta republiky, které prezident přednese, kontrasignovány předsedou vlády nebo jím pověřeným členem. Lze však vyslovit přesvědčení o tom, že prezident republiky není loutkou vlády a není v zásadě člověkem bez osobních názorů, které mnohdy mohou kolidovat s názory vlády, a proto nelze tvrdit, že by prezident republiky mohl pronášet pouze takové projevy navenek, které jsou zcela v souladu s názorem vlády či které byly kontrasignovány. Prezident republiky je ústavní funkce, která je v podstatě funkcí politickou,¹⁴⁸⁷ míru vlastních názorů prezentovaných prezidentem republiky je tedy zcela nezbytně považovat za úkony související s výkonem funkce prezidenta, které nepodléhají kontrasignaci, a to zejména tehdy, pokud prezident republiky činí takové projevy navenek, které nemají povahu rozhodnutí.¹⁴⁸⁸

Otázkou ovšem zůstává, zda projevy hlavy státu zavazují pouze prezidenta republiky, nebo zda zavazují také vládu. Výjimečně by mohla nastat situace, kdy prezident republiky bude podkopávat minimálně v mravní rovině postavení vlády a naopak. V případě projevů prezidenta republiky se zřejmě jedná o projevy názoru tohoto ústavního činitele s tím, že za tyto projevy nemůže převzít odpovědnost nikdo jiný, a to ani formou kontrasignace. Projevy prezidenta republiky jsou názorem jím projeveným a v žádném případě nezavazují vládu.¹⁴⁸⁹ Koncepce vázanosti vlády projevy prezidenta republiky by byla vytvářením fikce o politickém souladu mezi těmito dvěma ústavními orgány. Vzhledem ke skutečnosti, že prezident republiky není odpovědný vládě ani není nejvyšším představitelem výkonné moci, se koncipování takové ústavní fikce, mající politický podtext, nejeví jako zcela nezbytné a podstatné. Vyvozování odpovědnosti z nesouladu mezi názorem vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci a prezidentem republiky jako hlavou státu by nemělo probíhat ani na půdě zákonodárského sboru. Identifikace vlády s názorem hlavy státu je spíše důsledkem vyplývajícím z ústavních poměrů typických pro monarchie a nikoliv pro republiky. Řešení případných sporů mezi vládou a hlavou státu na půdě zákonodárského sboru by paradoxně mohlo vyvolávat silné otřesy v politickém systému daného státu, namísto smířlivého řešení cestou intenzivnější komunikace. Případný politický spor mezi hlavou státu a vládou má v demokratických republikách předem jasného vítěze, kterým je vláda jako silnější orgán.

¹⁴⁸⁷ V této souvislosti nelze přijmout názor, že prezident republiky by měl být za všech okolností nadstranickou osobou, nebo že by snad funkce prezidenta republiky nebyla funkcí politickou, nýbrž reprezentativní. Prezident republiky v systému volby zákonodárným sborem nutně musí mít politické zázemí, které jej ve funkci podporuje a se kterým je přinejmenším ideově spojený. Představa, že by se i prezident republiky vzešlý ze stranické struktury po svém zvolení zcela odstříhl od svých politických názorů či politických souputníků, je nepředstavitelná.

¹⁴⁸⁸ Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 425.

¹⁴⁸⁹ Ibid, s. 426.

Snaha po maximálně možném anticipování odpovědnosti prezidenta republiky za jeho projevy postrádá podle mého soudu v demokratické parlamentní republice opodstatnění. Navíc se nelze zcela ztotožnit s Weyrovým názorem, že nelze rozlišovat u projevů prezidenta republiky mezi projevy veřejnými a projevy soukromými.¹⁴⁹⁰ Prezident republiky z titulu své funkce může činit projevy soukromého charakteru, nicméně z titulu funkce jsou všechny projevy vždy přičítány prezidentovi republiky jako hlavě státu a nikoliv jako soukromé osobě.¹⁴⁹¹ Samo o sobě to ovšem nemůže upírat prezidentovi republiky právo se v soukromých záležitostech vyjadřovat i k jiným, než pouze politickým otázkám.

Právní jednání prezidenta republiky ve formě vytvoření návrhu rozhodnutí, které vyžaduje k platnosti kontrasignaci, v žádném případě politicky nezavazuje vládu.¹⁴⁹² Projevy právního jednání prezidenta republiky jsou jím projeveným názorem a jenom on nese za takové projevy právního jednání odpovědnost. Koncepce závaznosti vlády projevy prezidenta republiky by byla vytvářením fikce o politickém souladu mezi těmito dvěma ústavními orgány.¹⁴⁹³

Článek 63 odst. 4 Ústavy ČR stanoví, že za kontrasignovaná rozhodnutí prezidenta republiky odpovídá vláda. Výklad tohoto ustanovení podle mého názoru vyžaduje systematický pohled na konstrukci výkonné moci v hlavě třetí Ústavy ČR, která po vzoru Ústavní listiny 1920 setrvala na dualitě orgánů výkonné moci a rozdělila pravomoci obou orgánů výkonné moci v článcích 62 a 63 Ústavy.¹⁴⁹⁴ Prezident republiky nemůže vládu odvolat za rozhodnutí, která podle jeho názoru nejsou v souladu nejenom s jeho politickými představami, ale také ani v případě jeho názoru, že vládou přijaté rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy. Vláda ČR podle mého názoru obdobně nemůže hodnotit rozhodnutí prezidenta republiky z hlediska jeho politických dopadů a blokovat kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky pro nesoulad s politickými představami vlády. Za kontrasignované i nekontrasignované rozhodnutí nese politickou odpovědnost prezident republiky sám o sobě a musí si politicky

¹⁴⁹⁰ Weyr, F.: Brno, 1921, s. 194-195. Emil Sobota naopak dospívá k závěru, že rozlišení mezi projevy prezidenta republiky činěnými v rovině ryze soukromé a v rovině státnické je možné a že je třeba každý projev prezidenta republiky posuzovat právě v tomto ohledu – viz Sobota, E., 1935.

¹⁴⁹¹ Funkce ústavních činitelů nicméně zřejmě nejsou z podstaty funkcemi vykonávanými bez ohledu na to, zda se politik pohybuje při výkonu funkce v oblasti veřejné nebo soukromé. Každý člověk má garantovanou ochranu svého soukromí a mnohdy i politik vykonávající ústavní funkci může vystupovat jako soukromá osoba, nicméně v takovém případě je více než vhodné, aby bylo výslovně konstatováno, že se jedná např. o osobní názor či projev, který není projevem názoru vlády jako celku apod.

¹⁴⁹² K odpovědnosti ústavních činitelů viz Klíma, K. a kol.: Odpovědnost veřejné moci. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 92-104.

¹⁴⁹³ Mlsna, P.: Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky. In Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008. s. 194 (dále jen Mlsna, P.: Ústavní aspekty zastupování...).

¹⁴⁹⁴ Janstová, K., 2007, s. 72.

takové rozhodnutí obhájit sám před ústavními orgány nebo veřejností. Skutečnost, že Ústava v článku 63 odst. 3 stanoví odpovědnost vlády, neznamená, že by vláda měla být vykladačem a obhajovatelem prezidentových kontrasižnovaných rozhodnutí.¹⁴⁹⁵ Kontrasignace je právním nástrojem jak vláda může zabránit platnosti nezákonného rozhodnutí prezidenta republiky. Kontrasignace tak je vnímána jako brzda v případě protiprávního jednání prezidenta republiky. Pokud by předseda vlády nebo jím pověřený člen kontrasižnoval nezákonné rozhodnutí prezidenta republiky, pak by vláda v souladu s článkem 63 odst. 3 Ústavy ČR nesla právní odpovědnost za nezákonné rozhodnutí, včetně všech ústavněprávních a právních důsledků, jako je vyslovení nedůvěry vládě nebo v případě spáchání trestného činu trestní stíhání toho člena vlády, který rozhodnutí prezidenta republiky kontrasižnoval, nebo všech členů vlády, pokud ke kontrasižnaci došlo na základě usnesení vlády jako celku. Jedině tento výklad je v souladu s ustanovením článku 54 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého není prezident republiky z výkonu své odpovědný. Odpovědnost ve smyslu Ústavy ČR je nutné vykládat jako ústavněprávní a právní odpovědnost, nikoliv jako politickou odpovědnost, neboť ta je obsažena již v samotném pojetí ústavních orgánů jako primárně politických orgánů. Ústava ČR je ústavním zákonem – právním předpisem, proto pojmem, které ústavodárce v textu Ústavy ČR použil je v první řadě třeba dávat právní obsah a vykládat je v kontextu právního řádu, nikoliv politologicky.

Ústava ČR stanovila kolektivní odpovědnost vlády jako celku za kontrasižnovaná rozhodnutí prezidenta republiky.¹⁴⁹⁶ Individuální odpovědnost předsedy vlády nebo jednotlivého člena vlády nelze dovodit, a to i v případě, pokud by vláda nebyla o takovém kontrasižnovaném rozhodnutí informována. Na základě článku 63 odst. 4 Ústavy ČR by bylo možné dovodit, že před tím, než je rozhodnutí prezidenta republiky kontrasižnováno, měla by být vláda informována, že rozhodnutí prezident republiky učinil, neboť má-li nést vláda jako celek právní odpovědnost za rozhodnutí prezidenta republiky, měla by také mít možnost se seznámit s rozhodnutím prezidenta republiky. Ústavní praxe je ovšem jiná. Vláda pouze ve velmi výjimečných případech projednávala v minulosti rozhodnutí prezidenta republiky před kontrasižnací.

Předseda vlády podle článku 63 odst. 3 Ústavy ČR je členem vlády, který může kontrasižnovat jakékoliv rozhodnutí sám o své vůli, aniž by musel vládu informovat, ale

¹⁴⁹⁵ K diskusím o kontrasižnaci a jejím významu při tvorbě Ústavy ČR viz Broz, J.; Chmel, J.: Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace. Praha: Leges, 2016, s. 48-52.

¹⁴⁹⁶ Janstová, K., 2007, s. 71.

odpovědnost přeneše svým spolupodpisem na vládu jako celek.¹⁴⁹⁷ V minulosti se proto v některých případech členové vlády dozvěděli o zásadních rozhodnutích prezidenta republiky, které předseda vlády kontraskignoval bez součinnosti s vládou, až z médií, a vedlo to ke značným politickým střetům uvnitř vládní koalice.¹⁴⁹⁸

Jako ukázkový příklad takového svévolného postupu předsedy vlády je možné označit kontraskignaci rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení amnestie v roce 2013 k 20. výročí založení České republiky. Tehdejší předseda vlády kontraskignoval rozhodnutí bez vědomí vlády, která se o vyhlášení amnestie dozvěděla až z novoročního projevu prezidenta republiky Václava Klause. Po formální stránce bylo rozhodnutí prezidenta republiky v souladu s právním řádem, ovšem z politického hlediska kontroverzní článek II rozhodnutí prezidenta republiky vyvolal na politické scéně silné pnutí.¹⁴⁹⁹

Ačkoliv předseda vlády připojuje svůj podpis ke kontraskignovaným rozhodnutím prezidenta republiky jménem vlády ve smyslu článku 77 odst. 1 Ústavy ČR, politickou odpovědnost za takové rozhodnutí má nést prezident republiky. Jak by mohla nést vláda politickou odpovědnost za rozhodnutí prezidenta republiky, o kterém nevěděla, že jej předseda vlády kontraskignoval. Zdeněk Koudelka se domnívá, že „*kontraskignace je institut vázající platnost rozhodnutí hlavy státu na spolupodpis předsedy vlády a je navíc individuálním právem premiéra, nikoli vlády jako celku, byť ta může svým usnesením zavázat svého člena k určitému jednání.*“¹⁵⁰⁰ Pokud by tato teze platila, pak by předseda vlády mohl přenést odpovědnost za prezidentovo rozhodnutí na vládu jako celek, které by nakonec mohla vyslovit nedůvěru Poslanecká sněmovna, aby následně by prezident republiky znovu jmenoval předsedou vlády tutéž osobu. Přípuštění myšlenky, že předseda vlády není *primus inter pares* při rozhodování vlády, ale může zavazovat vládu jako celek na základě osobního rozhodnutí bez vědomí vlády, by vedlo k precedentu, že výkonná moc je soustředěna pouze do rukou prezidenta republiky a předsedy vlády, a popření postavení vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci, neboť vrcholným orgánem výkonné moci by se stal fakticky předseda vlády.

Podle mého názoru skutečnost, kdy za rozhodnutí prezidenta odpovídá vláda jako celek, by mělo mít za důsledek, že o kontraskignaci rozhoduje vláda vždy ve sboru, ač tomu tak v praxi

¹⁴⁹⁷ Ibid, s. 71.

¹⁴⁹⁸ Mylně se domnívají D. Hendrych a C. Svoboda, že je ústavní praxí, že nejprve rozhodnutí projedná vláda a následně pak dojde ke kontraskignaci, opak je pravdou. Hendrych, D.; Svoboda, C. a kol.: Ústava České republiky-Komentář. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 56.

¹⁴⁹⁹ Kysela, J.: Milost jako uznání limitů práva. Právní rozhledy č. 12 (2018), s. 422.

¹⁵⁰⁰ Koudelka, Z.:Prezident, vláda a mezinárodní smlouvy. Právní rádce, 2005, roč. XIII., č. 11, s. 39.

vždy není.¹⁵⁰¹ Předseda vlády připojuje svůj podpis ke kontrasignovaným rozhodnutím prezidenta republiky jménem vlády ve smyslu článku 77 odst. 1 Ústavy ČR.¹⁵⁰²

20.5.2 Role vlády při kontrasignaci

Kontrasignace je individuálním právem předsedy vlády, nikoli vlády jako celku, byť ta může svým usnesením zavázat svého člena k určitému jednání.¹⁵⁰³ To, že kontrasignace je právem předsedy vlády uvádí i Jan Wintr, který konstatuje, že úvaha o tom, co předseda vlády předloží vládě a co kontrasignuje bez jejího doporučení, je věcí předsedy vlády.¹⁵⁰⁴

To, že kontrasignované rozhodnutí je rozhodnutím prezidenta republiky a nikoliv předsedy vlády ani vlády jako takové, zastával i prezident Václav Klaus.¹⁵⁰⁵ Ten ve vyjádření Ústavnímu soudu k ústavní stížnosti na odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu Ivy Brožové prezidentem republiky kontrasignovaným předsedou vlády uvedl: „*Předseda vlády ani vláda proto nejsou v řízení pasivně legitimováni, protože napadené rozhodnutí není rozhodnutím ani vlády, ani jejího předsedy.*“¹⁵⁰⁶

V některých věcech vláda dopředu projednává doporučení předsedovi vlády, zda má určitý akt kontrasignovat. Má to však jen formu doporučení, nikoliv závazku. Jindy (milosti, amnestie) předseda vlády jen dodatečně informuje vládu.¹⁵⁰⁷ Např. v případě amnestie Václava Havla ze dne 3. 2. 1993 vláda věc neprojednávala a v případě amnestie Václava Havla ze dne 3. 2. 1998 předseda vlády informoval vládu na jejím zasedání, že amnestii kontrasignoval, ale učinil tak až po vlastní kontrasignaci. Vláda jeho spolupodpis vzala na

¹⁵⁰¹ Kysela, J.: Milost jako uznání limitů práva. Právní rozhledy č. 12 (2018), s. 422.

¹⁵⁰² Mlsna, P.: Vláda, 2009, s. 206. Stejně i Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: Článek 77. Komentář. Praha: Linde, 1994, s. 163.

¹⁵⁰³ Jako příklad kontrasignovaného rozhodnutí prezidenta republiky projednaného vládou lze uvést rozhodnutí prezidenta republiky o sjednávání mezinárodních smluv, kdy na základě jejího usnesení ze dne 21. dubna 1993 č. 186 bylo vzato rozhodnutí prezidenta republiky na vědomí a odsouhlaseno, včetně souhlasu s jeho kontrasignací, která byla nezbytnou podmínkou, aby prezidentovo rozhodnutí mohlo nabýt platnosti. Týmž usnesením vlády bylo současně uloženo ministroví zahraničních věcí předložit vládě do 31. května 1993 návrh směrnice, která bude obsahovat zásady pro sjednávání, ústavní projednávání, provádění a vypovídání mezinárodních smluv. Viz Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 216, poznámka pod čarou č. 768.

¹⁵⁰⁴ Wintr, J.: Klaus amnestii cti netratí. *Právo* 3. 1. 2013, ISSN 1211-2119, s. 6.

¹⁵⁰⁵ Koudelka, Z.: Kontrasignace. In Jirásek, J. (ed.): Dělna moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnícké dny 2013. Olomouc: Acta Iuridica Olomouciensia, 2014, s. 139 (dále jen Koudelka, Z., 2014).

¹⁵⁰⁶ Příloha k vyjádření prezidenta ve věci vedené pod sp. zn. II. ÚS 53/06, *Soudcokracie v ČR - fikce, nebo realita?* Sborník Centra pro ekonomiku a politiku č. 52, Praha 2006, s. 20. Viz Koudelka, Z., 2014, s. 139-140.

¹⁵⁰⁷ Pavlíček, V.: Znovu k institutu milosti. In Pavlíček, V.: O české státnosti. Úvahy a polemiky. Praha: Karolinum, 2009, s. 314 an.

vědomí.¹⁵⁰⁸ I amnestii Václava Klause ze dne 1. 1. 2013 vláda neprojednávala a předseda vlády ji kontrasignoval předem. Prezident ji pak oznámil v novoročním projevu.

Pokud je nutná k výkonu kontrasignovaného aktu součinnost orgánů výkonné moci podléhajících vládě, odpovídá za tento výkon kontrasignovaného aktu vláda a v praxi jej zabezpečuje rezortní ministr, v případě amnestie ministr spravedlnosti. Kontrasignace je individuální právo předsedy vlády, ne právo vlády.¹⁵⁰⁹ Přičemž vláda odpovídá za výkon takového rozhodnutí. Amnestijní rozhodnutí je vyňato ze soudní kontroly, neboť je prerogativou prezidenta republiky, které není možné právním postupem zrušit,¹⁵¹⁰ amnestijní rozhodnutí není odstranitelné.¹⁵¹¹

Rozhodnutí prezidenta republiky, kterým se rozhoduje o veřejném subjektivním právu, podléhá podle mého názoru soudnímu přezkumu bez výjimky a je to logická reflexe charakteristiky ČR jako demokratického právního státu. Samotná kontrasignace jako podmínka platnosti rozhodnutí prezidenta republiky také, neboť si lze v praxi představit situaci, kdy vláda bude nečinná při kontrasignování rozhodnutí prezidenta republiky, ačkoliv prezident republiky bude postupovat v souladu s Ústavou ČR a právním řádem. Vláda by takto mohla blokovat přijetí rozhodnutí o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny nebo Senátu nebo jmenování soudců.

Vzhledem k pravomocím uvedeným v článku 63 Ústavy ČR majícím dopad do činnosti jiných ústavních orgánů nebo ústavních mocí by výklad, pokud by akt kontrasignace předsedou vlády nebo jím pověřeným členem nebyl soudně vymahatelný, vedl k absurdní situaci, kdy vláda bude v rozporu s Ústavou ČR bránit prezidentovi republiky ve výkonu jeho pravomocí. Soudně přezkoumatelné je tedy podle mého názoru i odepření kontrasignace předsedou vlády nebo jím pověřeného člena ze strany prezidenta republiky. Prezident republiky by v takovém případě mohl podat kompetenční žalobu v souladu s článkem 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR a § 120-125 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu o rozsah kompetencí prezidenta republiky a předsedy vlády při výkonu pravomocí podle článku 63 Ústavy ČR. Vztah prezidenta republiky a předsedy vlády je zrcadlový, ani prezident republiky

¹⁵⁰⁸ Bod 16 Záznamu z jednání vlády 2. 2. 1998, http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/ADBC02365D6E7294C12571B6006F0211

¹⁵⁰⁹ Zajímavostí je i skutečnost, že podle článku 62 odst. 1 bodu 10 Ústavy 1960 a podle článku 61 odst. 1 písm. j) ústavního zákona o československé federaci bylo rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii nekontrasignovanou pravomocí prezidenta republiky, na rozdíl od Ústavy 1993.

¹⁵¹⁰ Podrobně k povaze milosti a amnestie viz Pavlíček, V.: O ústavních problémech milosti a amnestie v České republice. In Musil, J.; Vanduchová, M.: Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 150 an.

¹⁵¹¹ Pl. ÚS 4/13, body 21-28.

ani předseda vlády nemohou postupovat při výkonu kontrasignovaných pravomocí v rozporu s Ústavou ČR.

Stanoví-li Ústava ČR možnost podání kompetenční žaloby k Ústavnímu soudu i v případě nečinnosti nebo odmítnutí kontrasignovat rozhodnutí prezidenta republiky, musí být základem právního sporu otázka, zda je kontrasignace právním posouzením rozhodnutí prezidenta republiky nebo politickým rozhodnutím předsedy vlády nebo jím pověřeného člena. Pokud by kontrasignace byla politickou úvahou předsedy vlády, pak by Ústavní soud mohl těžko posuzovat ústavněprávní rozměr takové úvahy, protože ochrana ústavnosti ze strany Ústavního soudu nemá za cíl politicky rozhodovat. Povaha aktu kontrasignace tak nemůže být vykládána jinak než v právním významu jako rozhodnutí předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády na základě projednání ve vládě, že rozhodnutí prezidenta republiky je v rozporu s Ústavou ČR nebo právními předpisy, a proto jej nelze kontrasignovat. Kontrasignace u bezvadných rozhodnutí prezidenta republiky nepodléhá politické úvaze předsedy vlády nebo jím pověřeného člena, zda rozhodnutí prezidenta republiky bude nebo nebude kontrasignovat.¹⁵¹² Pokud by tedy předseda vlády odmítl kontrasignovat právně bezvadné rozhodnutí prezidenta republiky z politických důvodů, přenáší na sebe, ale i vládu jako celek veškerou právní a politickou odpovědnost, která z takového rozhodnutí nekonaltrasignovat návrh rozhodnutí prezidenta republiky vyplývá.¹⁵¹³

20.6 Přestupková amnestie

Vedle amnestie v trestních věcech zná český právní řád i amnestii ve věcech přestupků.¹⁵¹⁴ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich upravuje přestupkovou amnestii v ustanovení § 104. Právní úprava přenesla pravomoc vyhlásit přestupkovou amnestii na prezidenta republiky jako kontrasignovanou pravomoc spadající do režimu článku 63 odst. 2 Ústavy ČR.¹⁵¹⁵ Předcházející zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích stanovil v § 90,

¹⁵¹² Opačně Pavlíček, V.: Dělbá moci, postavení prezidenta a současné spory. In Jirásek, J. (ed.): Dělbá moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnícké dny 2013. Olomouc: Acta Iuridica Olomouciensia, 2014, s. 186.

¹⁵¹³ V praxi si lze představit situaci, kdy předseda vlády bude odmítat kontrasignaci vysokoškolských profesorů, soudců nebo rektorů veřejných vysokých škol, velvyslanců atd., a tudíž nelze připustit nevymahatelnost takové svévole předsedy vlády. Řečeno slovy Jana Kysely, písek do ústavního soukolí může sypat nejenom prezident republiky, ale také předseda vlády.

¹⁵¹⁴ K vývoji udělování milostí viz Procházka, J.: Komu přísluší promíjet a zmírňovat tresty, které nebyly uloženy trestními soudy. Právník 1949, s. 152-158.

¹⁵¹⁵ Obšírně k přestupkové amnestii v československém a českém vývoji viz Grygar, T.: Přestupková amnestie v novém zákoně za přestupky. Správní právo č. 2 (2017).

že přestupkovou amnestií mohla vyhlásit vláda, pokud projednávání přestupků patřilo do působnosti orgánů ČR.¹⁵¹⁶ Vzhledem ke skutečnosti, že poslední přestupková amnestie byla na území ČR vyhlášena v roce 1990, bylo spíše teoretickým problémem ústavního práva, zda se ustanovení článku 63 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR, podle kterého prezident republiky může vyhlásit amnestii, vztahuje pouze na amnestii trestných činů nebo také na amnestii ve věcech přestupků.¹⁵¹⁷ Doktrinární názory na tuto problematiku se v literatuře různily. Část teorie považovala stav, kdy vláda byla oprávněna vyhlásit přestupkovou amnestii za rozpornou s článkem 63 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR¹⁵¹⁸ s odůvodněním, že Ústava ČR neumožňuje vládě vyhlásit amnestii, pokud taková pravomoc přísluší pouze prezidentovi republiky a rozsah jeho kontrasignované pravomoci nemůže být zúžen běžným zákonem.¹⁵¹⁹ Část teorie zastávala názor, že Ústavou ČR používaný pojem amnestie se vztahuje pouze na amnestii ve věcech trestných činů. Zásadním pro tento názor je pohled na historické vymezení amnestie jako prerogativy prezidenta republiky v československých ústavách.¹⁵²⁰

Prozatímní ústava stanovila v § 10 písm. f), že prezident republiky může prominout nebo zmírnit tresty i právní následky trestného činu, odsouzení nebo trestu, jakož i nařídit, aby trestní řízení nebylo zahájeno, nebo zahájené trestní řízení bylo zastaveno.¹⁵²¹ Ústavní listina 1920 stanovila, že prezident republiky má právo udílet amnestii, promíjet nebo zmírňovat tresty a právní následky odsouzení trestními soudy; jakož i nařizovat, aby soudní trestní řízení nebylo zahajováno nebo nebylo v něm pokračováno.¹⁵²² Po přijetí Ústavní listiny 1920 se ovšem doktrína sjednotila na názoru, že amnestii prezidenta republiky nelze zužovat pouze na trestné činy, nýbrž že se prezident republiky může rozhodnout vyhlásit amnestii také ve věcech správních deliktů, což pak fakticky reflektovala i vláda, když rozšířila možnost vyhlásit amnestii i tzv. důchodkové přestupky, což byly v podstatě delikty na úseku daní a poplatků. Ústava 1948 se v ustanovení § 74, odst. 1 bodě 11 vrátila k vymezení amnestie v trestním pojetí. Obdobně Ústava 1960 v článku 62 odst. 1 bodě 10 zúžila pojetí amnestie pouze na trestné činy. Ústavní zákon o československé federaci v článku 61 odst. 1 písm. j) na

¹⁵¹⁶ Ustanovení § 90 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích znělo: „Amnestii ve věcech přestupků, jejichž projednávání patří do působnosti orgánů České republiky, uděluje vláda České republiky usnesením, které se vyhláší ve Sbírce zákonů.“

¹⁵¹⁷ Na Slovensku zůstala pravomoc vyhlásit přestupkovou amnestii v působnosti vlády (článek 119 písm. l) Ústavy SR blíže Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 1196.

¹⁵¹⁸ Viz Koudelka, Z.: Prezident republiky. Praha: Leges, 2011, s. 153.

¹⁵¹⁹ Mikule, V.; Sládeček, V.: Milost a amnestie. In Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008, s. 191.

¹⁵²⁰ Blíže Pavlíček, V.: Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? In Pavlíček, V.: O české státnosti. Úvahy a polemiky. Praha: Karolinum, 2009, s. 292-313.

¹⁵²¹ Grygar, T.: Přestupková amnestie v novém zákoně za přestupky. Správní právo č. 2 (2017), s. 74.

¹⁵²² § 103 Ústavní listiny 1920

tomto zúžení setrval. Z letného historického pohľadu tak lze konstatovat, že československé ústavy kontinuálně bez ohledu na doktrinární výklad v období 1. republiky setrvaly na výkladu, že amnestie jako prerogativa prezidenta republiky se vztahuje pouze na trestné činy, nikoliv na přestupky.¹⁵²³

Byť se z dnešního pohľadu už jeví tento spor jako marginální, protože jej vyřešil nový zákon o přestupcích, domnívám se, že nelze ve výkladu pojmů použitých v Ústavě ČR přehlížet jejich historický význam a smysl a diskontinuálně se odchylovat od ustáleného významu.

Rozhodnutí o vyhlášení přestupkové amnestie vyžaduje ke své právní platnosti kontrasignaci předsedou vlády, popř. jím pověřeného člena vlády. Je značně sporné, zda předseda vlády může odmítnout kontrasignaci takového amnestijního rozhodnutí jen z důvodu nevykonatelnosti daného rozhodnutí, popř. kvůli jeho rozporu s platným právem (právní kontrasignace), nebo i z důvodu prostého politického nesouhlasu (politická kontrasignace).¹⁵²⁴

Jelikož se přestupková amnestie vyhláší ve Sbírce zákonů, musí mít rozhodnutí o ní písemnou formou.¹⁵²⁵ Převažujícím názorem je bezpochyby ten, že předseda vlády nemusí dané rozhodnutí kontrasignovat mj. i z důvodu politického nesouhlasu (politická kontrasignace).

Amnestie ve věcech přestupků má tři formy, které fakticky kopírují tři formy milosti.¹⁵²⁶ První formou je abolice, tj. aby se nezačalo řízení o přestupku, nebo aby se již zahájená řízení zastavila. Druhou formou je agraciace, tj. aby se prominuly nebo zmírnily uložené správní tresty nebo jejich nevykonatelné zbytky. Třetí formou je rehabilitace, tj. příkaz k vyřazení přestupku z evidence přestupků. Podle obsahu amnestijního rozhodnutí rozhodne správní orgán o účasti pachatele.¹⁵²⁷

¹⁵²³ Opačně Koudelka, Z.: Prezident republiky. Praha: Leges, 2011, s. 152-153; Pavlíček, V. In Pavlíček, V. et al. Ústavní právo a státověda. II. díl. I. úplné vydání. Praha: Leges, 2011, s. 851; Mikule, V.; Sládeček, V.: Milost a amnestie. In Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008, s. 191.

¹⁵²⁴ Převažujícím názorem je bezpochyby ten, že předseda vlády nemusí dané rozhodnutí kontrasignovat mj. i z důvodu politického nesouhlasu (politická kontrasignace). Názor, že Ústava ČR stojí na právní kontrasignaci, zastává např. Zdeněk Koudelka. Srov. zejména Koudelka, Z., 2011, s. 118-124.

¹⁵²⁵ Někteří prvorepublikoví ústavní právníci koneckonců vyvozovali povinnost prezidenta vyhotovit veškeré úkony moci vládní a výkonné v písemné formě. S tím lze souhlasit, jelikož v případě možnosti vydávat rozhodnutí v ústní formě, by docházelo k obsoletnosti ustanovení Ústavy o kontrasignaci (dnes se tato povinnost vztahuje pochopitelně jen na ty úkony, které mají povahu rozhodnutí). Srov. např. Sobota, E.; Vorel, J.; Křovák, R.; Schenk, A.: Praha: Orbis. 1934, s. 99-100.

¹⁵²⁶ § 104 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, dle kterého může prezident republiky:

- a) *nařídít, aby se řízení o přestupku nezačalo nebo, bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo,*
- b) *odpustit nebo zmírnit uložený správní trest nebo jeho zbytek, nebo c) nařídít vyřazení přestupku z evidence přestupků.*
- c) *nařídít vyřazení přestupku z evidence přestupků.*

¹⁵²⁷ Prášková, H.: Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 195.

Amnestijní rozhodnutí prezidenta republiky je kontrasignovaným rozhodnutím ve smyslu článku 63 odst. 3 Ústavy ČR předsedou vlády nebo jím pověřeného člena.

21 Vybrané aspekty činnosti vlády

21.1 Obecné vymezení

Základní charakteristika vlády stanoví, že vláda je vrcholným orgánem výkonné moci, z čehož vyplývá, že vláda je ústavním orgánem, který zastřešuje soustavu státní správy a jehož působnost na úrovni státní správy nelze přenášet beze změny Ústavy ČR na jiný ústavní orgán.¹⁵²⁸ Výjimkou založenou přímo Ústavou ČR je výkon některých kompetencí ryze státní správy prezidentem republiky, což vychází z ústavní tradice období první Československé republiky.¹⁵²⁹ Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci a ostatní orgány výkonné moci jsou vládě přirozeně podřízeny.¹⁵³⁰ Ministerstva jsou vládou řízena nejen prostřednictvím právních předpisů jako obecně závazných normativních aktů, ale i prostřednictvím interních normativních instrukcí a individuálních aktů.¹⁵³¹ Kompetenční zákon vztah ministerstva a vlády výslovně vyjadřuje v § 28 odst. 1, podle kterého „*činnost ministerstev řídí, kontroluje a sjednocuje vláda*“. Vláda je současně jako vrcholný orgán výkonné moci jejím představitelem i ve vztahu k Poslanecké sněmovně.¹⁵³²

Působnost vlády není v Ústavě ČR podrobněji upravena¹⁵³³ a veškerá působnost vlády je v zásadě vymezena zákony, nebo se z organizačního hlediska řídí interními akty, zejména usneseními vlády, která jsou schvalována kolektivně vládou.¹⁵³⁴ Vláda je tak sama sobě orgánem určujícím pravidla, podle kterých bude postupovat. V současném pojetí je vláda vnímána jako vrcholný orgán moci výkonné, tedy orgán, který je v rámci výkonu své působnosti jak orgánem moci výkonné, tak i orgánem moci vládní. Striktní rozlišování mezi

¹⁵²⁸ Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 127.

¹⁵²⁹ Viz kapitola k dualitě výkonné moci a jejímu zakotvení v Prozatímní ústavě a Ústavní listině 1920.

¹⁵³⁰ Pl. ÚS 9/94

¹⁵³¹ § 21 kompetenčního zákona, podle kterého se ministerstva ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády.

¹⁵³² Mlsna, P.: Vláda, 2009, s. 186-194.

¹⁵³³ K postavení vlády jako správního orgánu a jejímu postavení ve správním řízení viz Mlsna, P.: Ústavní základy správního řádu. In Rachj, J (ed.): Správní řád 10 let v akci. Praha: Právnická fakulta UK, 2016, s. 43-46.

¹⁵³⁴ Opačnou úpravu má Slovensko, kde článek 119 Ústavy Slovenské republiky stanoví výčet otázek, o kterých musí vláda rozhodovat ve sboru - viz Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 1189-1200.

mocí vládní a mocí výkonnou, které bylo typické pro období první republiky,¹⁵³⁵ již Ústava ČR nepřevzala, neboť vláda jako ústavní orgán, jehož působnost je vymezena v zásadě zbytkovým způsobem, je orgánem nejenom ústavním, ale také orgánem, který lze zčásti považovat za správní orgán.¹⁵³⁶ Rozhodování vlády představuje na jedné straně rozhodování ústavního orgánu, zejména v politických a strategických otázkách, a na druhé straně vláda nezřídka rozhoduje jako správní orgán.¹⁵³⁷

Ústava ČR umožňuje, aby byl člen vlády pověřen řízením ústředního správního úřadu, jež jsou vymezeny v § 1 odst. 2 kompetenčního zákona, pokud tímto pověřením k řízení jiného ústředního správního úřadu než ministerstva nevznikne střet zájmů.¹⁵³⁸ Člen vlády bez portfeje by mohl být jmenován vládou jako předseda některého z ústředních orgánů státní správy, ale to pouze v případě, pokud vláda požívá takové jmenovací pravomoci (např. předseda Českého báňského úřadu, předseda Správy státních hmotných rezerv, předseda Státního úřadu pro jadernou bezpečnost apod.). Pravomoci jmenovat předsedy ústředních správních úřadů nepožívá vláda pouze u těch ústředních správních úřadů, jejichž předsedové jsou na návrh vlády jmenováni prezidentem republiky. Prezident republiky by proto nemohl jmenovat ministra předsedou takového úřadu, neboť mu nepřísluší pravomoc pověřit člena vlády na návrh předsedy vlády řízením např. Českého statistického úřadu nebo Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, na rozdíl od řízení konkrétních ministerstev. Tyto orgány navíc požívají v systému ústředních správních úřadů výjimečného statusu, kdy jsou pokládány za úřady, kde je žádoucí jejich vysoká míra apolitičnosti, nezávislosti a nestrannosti.

21.2 Vláda a mezinárodní právo

21.2.1 Obecně k úloze vlády v mezinárodněprávních otázkách

V otázce mezinárodněprávních vztahů hraje vláda stěžejní roli, a to i přesto, že Ústava ČR v oblasti mezinárodních pravomocí upravuje výlučně postavení prezidenta republiky.

¹⁵³⁵ K úkonům vlády jako orgánu moci vládní a výkonné viz Weyr, F.: Brno, 1921, s. 176-183; Neubauer, Z.: Nařízení vládní a ministerská. Právník (1925); Hoetzel, J.: Literární zprávy – Jaroslav Krejčí: Moc nařizovací a její meze. Právník (1923), s. 339-345, 390-392.

¹⁵³⁶ K podrobnému rozboru postavení vlády v ústavním systému České republiky viz Suchánek, R.: Vláda a jiné orgány výkonné moci. In: Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl - Ústavní právo České republiky, část 1., kapitola XVIII. Praha: Linde, 2008, s. 528-599; Mikule, V.: Článek 67. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 482-500.

¹⁵³⁷ Mlsna, P.: Ústavní základy správního řádu. In Rachj, J (ed.): Správní řád 10 let v akci. Praha: Právnická fakulta UK, 2016, s. 43.

¹⁵³⁸ Viz kapitola o střetu zájmů v případě jmenování M. Peciny ministrem vnitra a jeho funkcí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Významná úloha vlády při formulování zahraniční politiky státu odpovídá postavení vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci. Důležitá je skutečnost, že jakékoliv rozhodnutí prezidenta republiky v oblasti jeho mezinárodněprávních pravomocí podléhá kontrasignaci. Prezident republiky navíc tradičně a paušálně přenáší sjednávání vládních a rezortních mezinárodních smluv na vládu, respektive na její jednotlivé členy.¹⁵³⁹ V případě prezidentských mezinárodních smluv je jejich vnitrostátní projednání bez vlády zcela nemožné, a to nejen kvůli obligatorní kontrasignaci ratifikačního rozhodnutí prezidenta republiky, nýbrž i z důvodu, že je to právě vláda, která mezinárodní smlouvu předkládá Parlamentu k vyslovení souhlasu k ratifikaci.¹⁵⁴⁰

V praxi se prezident republiky na sjednávání mezinárodních smluv zásadním způsobem nepodílí,¹⁵⁴¹ což je jistě podmíněno i omezenými možnostmi aparátu Kanceláře prezidenta republiky, takže i v tomto ohledu patří stěžejní úloha vládě, potažmo jednotlivým ústředním správním úřadům v mezích jejich působnosti. Kompetenční zákon stanoví, že ministerstva zabezpečují ve své působnosti úkoly související se sjednáváním mezinárodních smluv, s rozvojem mezistátních styků a mezinárodní spolupráce, jakož i zabezpečují ve své působnosti úkoly, které vyplývají pro ČR z mezinárodních smluv a z členství v mezinárodních organizacích.¹⁵⁴² Tato úprava je vyvolána specializací jednotlivých ministerstev ve vazbě na jejich působnost danou zákonem v odborných otázkách, jež jsou předmětem regulace mezinárodními smlouvami, přičemž dosažení této míry specializované odbornosti je u úřednického aparátu jiných státních orgánů, včetně Kanceláře prezidenta republiky, přinejmenším nepravděpodobné. Proto jsou právě jednotlivé ústřední správní úřady faktickými iniciátory přejímání mezinárodně smluvních závazků ČR. Právě od jejich faktického postavení se nutně odvíjí i významná úloha, která v oblasti mezinárodněprávních vztahů, formování zahraniční politiky a také uzavírání mezinárodních smluv patří vládě, jež jakožto vrcholný orgán výkonné moci postupuje v úzké součinnosti s prezidentem republiky, jenž je podle Ústavy ČR nositelem mezinárodněprávních kompetencí.

¹⁵³⁹ Rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb., jakož i dřívější rozhodnutí prezidenta republiky č. 31/1969 Sb. a rozhodnutí č. 63/1967 Sb., resp. nepublikované rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 16. dubna 1949.

¹⁵⁴⁰ Mikule, V.: Lidská práva: vztah práva vnitrostátního a práva mezinárodního. Český bulletin lidských práv č. 2 (1995-96), s. 83; Mikule, V.: Článek 49. Komentář. Praha, 2007, s. 369.

¹⁵⁴¹ Ondřejek, P.: Role prezidenta republiky při sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv. Jurisprudence č. 1 (2009), s. 52.

¹⁵⁴² § 25 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

21.2.2 Sjednávání mezinárodních smluv vládou

Ačkoliv je problematika sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv právním řádem České republiky upravena,¹⁵⁴³ včetně stanovení působností a určitých kontrolních mechanismů, je zřejmé, že taková právní úprava je sice sama o sobě zcela dostačující pro naplnění postulátu právního státu,¹⁵⁴⁴ avšak již nedostačuje k tomu, aby z ní byly patrné veškeré nezbytné postupy potřebné ke sjednávání mezinárodní smlouvy a ke vzniku mezinárodněprávního závazku ČR, který z mezinárodní smlouvy vyplývá.¹⁵⁴⁵ V návaznosti na poměrně kusou právní úpravu se proto v praxi ukazuje jako potřebné regulovat oblast sjednávání mezinárodních smluv na úrovni ústřední státní správy prostřednictvím interních právních aktů vlády.¹⁵⁴⁶ Ty jsou přijímány ve formě usnesení vlády.¹⁵⁴⁷

Proto, aby vláda¹⁵⁴⁸ naplnila tento cíl v nově vzniklé samostatné České republice, přijala dne 16. června 1993 usnesení vlády č. 328, o směrnici vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a vypovídání mezinárodních smluv.¹⁵⁴⁹ Tato směrnice byla závazná pro všechny členy vlády a pro vedoucí ostatních ústředních správních úřadů,¹⁵⁵⁰ žádná jiná podobná směrnice vlády České republiky této vládní směrnici z roku 1993 nepředcházela.¹⁵⁵¹

Směrnice vlády z roku 1993 byla posléze nahrazena novou Směrnicí vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, uvedenou v příloze usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 131 (dále jen „Směrnice 2004“).¹⁵⁵²

¹⁵⁴³ K pojmu ratifikace mezinárodní smlouvy viz Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 251-263.

¹⁵⁴⁴ Státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR).

¹⁵⁴⁵ Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 441.

¹⁵⁴⁶ Mlsna, P.: Ústavní aspekty zastupování..., s. 209 an.

¹⁵⁴⁷ Podle § 21 zákona č. 2/1969 Sb. platí, že ministerstva se ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády. Podobně Jednací řád vlády, schválený usnesením vlády ze dne 16. září 1998 č. 610, ve znění pozdějších změn a doplňků v čl. I odst. 3 stanoví: „Rozhodnutí vlády mají formu usnesení vlády. Usnesení vlády zavazují všechny členy vlády, ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, ostatní správní úřady a další subjekty, pokud tak stanoví zvláštní zákon.“ K povaze usnesení vlády jako interního aktu viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 482/97 (publikované jako č. 37/1998 Sb. ÚS, sv. 10).

¹⁵⁴⁸ Jednalo se o vládu, jejímž předsedou byl Václav Klaus.

¹⁵⁴⁹ Usnesení vlády ČR přijatá od roku 1991 lze nalézt na internetové adrese: www.vlada.cz.

¹⁵⁵⁰ Samotná směrnice užívá pojem „ústřední orgány státní správy“, a to zřejmě v návaznosti na terminologii kompetenčního zákona.

¹⁵⁵¹ Zahraniční politika patřila před vznikem samostatné České republiky primárně do působnosti československé federace, včetně uzavírání mezinárodních smluv, zastupování federace v mezinárodních vztazích a rozhodování o otázkách války a míru. Rozdělení působností v otázkách uzavírání mezinárodních smluv mezi federaci a obě republiky bylo upraveno v čl. 7 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Toto ustanovení bylo v průběhu let třikrát změněno, a to postupně ústavním zákonem č. 125/1970 Sb. (s účinností od 22. prosince 1970), ústavním zákonem č. 556/1990 Sb. (s účinností od 1. ledna 1991) a ústavním zákonem č. 493/1992 Sb. (s účinností od 29. října 1992).

Sjednávání mezinárodních smluv bylo i v dobách existence Československa metodicky upraveno interními akty vlády. Posledním z nich bylo usnesení vlády ČSSR ze dne 28. ledna 1982 č. 31.

¹⁵⁵² Jednalo se o vládu, jejímž předsedou byl Vladimír Špidla.

Účinnost Směrnice 2004, která je v platnosti až do současné doby, nastala bezprostředně v den jejího přijetí vládou, tedy 11. února 2004. Členům vlády bylo uloženo, aby v otázkách, které Směrnice 2004 upravuje, postupovali právě podle této směrnice. V návaznosti na směrnici vlády byla záhy vydána ještě Metodická instrukce ministra zahraničních věcí ke sjednávání vnitrostátního projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 16. března 2004 (dále jen metodická instrukce 2004), která jednak obsahuje výklad k jednotlivým článkům směrnice vlády a současně stanoví formální a technické náležitosti pro vypracování mezinárodně smluvních dokumentů a vzory písemností a dokumentů používaných při sjednávání a vnitrostátním projednávání mezinárodních smluv. Směrnice 2004 je tedy, spolu s Metodickou instrukcí ministra zahraničních věcí, jakousi „kuchařkou“, podle které jednotlivé ústřední správní úřady při výkonu své působnosti v oblasti realizace mezinárodních smluv postupují.¹⁵⁵³

Směrnice 2004 se však netýká sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU. Je to logické, neboť v době jejího přijetí ČR dosud nebyla členským státem EU.¹⁵⁵⁴ Oblast sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU upravuje samostatná Směrnice vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání, která je přílohou k usnesení vlády ze dne 9. ledna 2008 č. 6 (dále jen Směrnice 2008).¹⁵⁵⁵ Její přijetí bylo bezprostředně podmíněno předsednictvím ČR v Radě EU v 1. pololetí roku 2009. Směrnice o sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU však nadále předpokládá, že pro určité postupy související se sjednáváním mezinárodních smluv v rámci Evropské unie bude subsidiárně platit obecná Směrnice vlády z roku 2004.¹⁵⁵⁶

Lze tedy konstatovat, že v návaznosti na Ústavu ČR, kompetenční zákon,¹⁵⁵⁷ zákony o jednacích řádech komor Parlamentu, zákon o Ústavním soudu, zákon o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, Vídeňskou úmluvu o smluvním právu a rozhodnutí prezidenta republiky o sjednávání mezinárodních smluv (č. 144/1993 Sb.) je problematika mezinárodních smluv v ČR upravena výše uvedenými usneseními vlády a dalšími

¹⁵⁵³ Uvedené dokumenty jsou součástí publikace vydané Ministerstvem zahraničních věcí: Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí, 2004.

¹⁵⁵⁴ Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 443.

¹⁵⁵⁵ Tato vládní „eurosměrnice“ z 9. ledna 2009 nahradila původní Směrnici vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání, schválenou usnesením vlády ze dne 16. listopadu 2005 č. 1469.

¹⁵⁵⁶ Článek 19 Směrnice 2008.

¹⁵⁵⁷ Zákon č. 2/1969 Sb.

navazujícími interními akty moci výkonné.¹⁵⁵⁸ Jelikož mají pro praktickou realizaci veškerých postupů souvisejících s mezinárodními smlouvami mimořádný význam, potvrzují nezastupitelnou a stěžejní roli výkonné moci v těchto otázkách a současně velmi dobře ilustrují faktickou činnost předcházející vzniku mezinárodně smluvního závazku ČR.

21.2.3 Právomoci vlády, ministerstev a prezidenta republiky při sjednávání mezinárodních smluv

V mezinárodních otázkách je stěžejní role Ministerstva zahraničních věcí, která ostatně vyplývá již z kompetenčního zákona.¹⁵⁵⁹ V návaznosti na to Směrnice 2004 stanoví, že příprava a sjednání každé mezinárodní smlouvy musí být s Ministerstvem zahraničních věcí projednány.

Směrnice 2004 Ministerstvu zahraničních věcí stanoví dílčí úkoly v procesu vnitrostátního projednávání a schvalování mezinárodních smluv. U Ministerstva zahraničních věcí se tak každoročně od jednotlivých ministerstev scházejí přehledy mezinárodních smluv, které ministerstva hodlají v následujícím kalendářním roce sjednat nebo jejichž platnost chtějí ukončit.¹⁵⁶⁰ V návaznosti na to Ministerstvo zahraničních věcí vede evidenci všech mezinárodních smluv, jakož i evidenci všech států, které jsou smluvními stranami mnohostranných mezinárodních smluv, jejichž smluvní stranou je i ČR.¹⁵⁶¹

Ministerstvo zahraničních věcí rovněž, pokud je samo nevystavuje, vede evidenci všech plných mocí, které byly zmocněncům ČR v souvislosti s přípravou mezinárodních smluv uděleny. Ministerstvo zahraničních věcí, respektive ministr zahraničních věcí je také garantem vůči vládě, že mezinárodní smlouva, jejíž sjednání je vládě předkládáno ke schválení, je v souladu se zahraniční politikou ČR. O těchto jednotlivých dílčích úkolech

¹⁵⁵⁸ Dlužno připomenout, že prezidentské smlouvy nejsou zahrnuty mezi smlouvy, jejichž sjednávání a schvalování prezident republiky přenesl svým rozhodnutím č. 144/1993 Sb. na vládu nebo její jednotlivé členy.

¹⁵⁵⁹ § 6 zákona č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁶⁰ „Přehledy jsou Ministerstvu zahraničních věcí předkládány nejpozději do 15. prosince a v případě mezinárodních smluv, jejichž sjednání dané ministerstvo předpokládá, obsahují vždy předpokládaný název smlouvy, předmět smluvní úpravy, hlavní důvod pro sjednání smlouvy s odhadem finančního dopadu jejího provádění a informaci, zda podle jejich předpokladu půjde o prezidentskou, vládní nebo rezortní smlouvu.“ Viz článek 4 Směrnice 2004.

¹⁵⁶¹ Článek 31 Směrnice 2004: „K uložení v archivu Ministerstva zahraničních věcí jsou gestoři povinni bez odkladu zaslat originály smluv spolu s jedním opisem, ověřené kopie a překlad mnohostranných smluv, jakož i další dokumenty k nim se vztahující. Těmito dalšími dokumenty mohou být např. plné moci, ratifikační listiny a listiny o schválení obdržené od druhé smluvní strany, sdělení depozitáře, ale např. i texty výhrad či jiných jednostranných prohlášení učiněných jinými smluvními stranami u mnohostranných smluv. Pokud by originály některých smluv s výslovným souhlasem Ministerstva zahraničních věcí zůstaly uloženy v archivu Ministerstva obrany nebo v archivu Ministerstva vnitra, ohlásí tyto orgány Ministerstvu zahraničních věcí evidenční číslo, pod nímž je smlouva uložena, a další potřebné evidenční údaje.“

Ministerstva zahraničních věcí bude podrobněji pojednáno v rámci výkladu jednotlivých fází procesu sjednávání a vnitrostátního projednání návrhů na sjednání mezinárodní smlouvy.

Směrnice 2004 upravuje způsob určení příslušnosti ústředních orgánů státní správy ke sjednávání a schvalování mezinárodních smluv. Činí tak v přímé návaznosti na vymezení působnosti ústředních orgánů státní správy podle kompetenčního zákona. Směrnice 2004 pro označení příslušného ústředního správního úřadu zavádí pojem „gestor“. Koncepce procedurální odpovědnosti ústředního správního úřadu v procesu sjednávání a následného schvalování mezinárodní smlouvy ve smyslu Směrnice 2004 je taková, že gestorem může být pouze a výlučně konkrétní ministerstvo, nikdy jiný ústřední správní úřad, který není ministerstvem. Touto úpravou je zajištěno, že v otázkách gesce nad příslušnou mezinárodní smlouvou, respektive nad projednáváním jejího návrhu nese vůči vládě odpovědnost vždy konkrétní člen vlády, který jako příslušný ministr stojí v čele daného ministerstva.¹⁵⁶²

Směrnice 2004 obsahuje hned několik konkrétních pravidel pro určení gestora dané mezinárodněprávní úpravy. Gestorem pro přípravu a projednávání návrhu na sjednání smlouvy je primárně ministerstvo, do jehož působnosti otázky, které mají být navrhovanou smlouvou upraveny, spadají.¹⁵⁶³ V případě, kdy předmět úpravy předpokládané mezinárodní smlouvy přesahuje působnost jednoho ministerstva, takže je příslušných ministerstev více, potom podle Směrnice 2004 platí, že je gestorem to z dotčených ministerstev, jehož působnosti se otázky navrhované mezinárodní smlouvy týkají především. Zejména pro řešení situací, kdy určení takového ministerstva, do jehož působnosti daná úprava převážně patří, nebude jednoznačné, stanoví Směrnice 2004 další pravidlo, kdy gestora může v konkrétním případě *ad hoc* určit vláda usnesením.

Jiné pravidlo pro stanovení gestora obsahuje Směrnice 2004 pro případ tzv. kulturních dohod, tedy mezinárodních smluv, které upravují otázky v oblasti kultury, školství a vědy. V tomto případě je stanoveno, že gestorem pro přípravu a sjednávání těchto kulturních dohod je vždy Ministerstvo zahraničních věcí, a to bez výjimky.

Další zvláštní pravidlo pak stanovuje Směrnice 2004 pro případy, kdy problematika, jež má být upravena navrhovanou mezinárodní smlouvou, nespadá zcela nebo převážně do působnosti ministerstva, nýbrž do působnosti jiného ústředního správního úřadu, který není ministerstvem a v jehož čele tedy nestojí člen vlády. Takový ústřední správní úřad nemůže sám sjednávat mezinárodní smlouvy, neboť Ústava ČR ani nepřipouští, aby na něj, respektive

¹⁵⁶² Článek 5 Směrnice 2004.

¹⁵⁶³ Východiskem bude zejména vymezení působnosti ministerstev podle zákona č. 2/1969 Sb.

na osobu stojící v jeho čele, nebude-li tato osoba členem vlády, prezident republiky přenesl svou působnost v oblasti sjednávání mezinárodních smluv.¹⁵⁶⁴ Jiný ústřední správní úřad než ministerstvo nemůže ani plnit roli gestora při přípravě a sjednávání návrhu mezinárodní smlouvy a jeho vedoucí nemůže v těchto otázkách nést vůči vládě odpovědnost. V popsané situaci tudíž podle Směrnice 2004 platí, že roli gestora u těchto mezinárodních smluv zajišťuje člen vlády, který má koordinační funkci vůči danému ústřednímu správnímu úřadu. Směrnice 2004 v tomto případě, na rozdíl od ostatních situací, neurčuje gestorem konkrétní ministerstvo jako ústřední správní úřad, nýbrž konkrétního člena vlády – ministra – jako ústavního činitele. S ohledem na monokratický způsob řízení ministerstev členy vlády však tato skutečnost nepředstavuje zásadní rozdíl oproti jiným Směrnici 2004 upraveným případům gestorství nad přípravou návrhů mezinárodních smluv. Naopak to odpovídá rozdělení působností mezi jednotlivé ústřední správní úřady, v jejichž čele stojí nebo nestojí člen vlády. Pouze formálně lze konstatovat, že podle Ústavy ČR může prezident republiky sjednávání mezinárodních smluv přenést toliko na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy, nikoli tedy na jednotlivá ministerstva, jejichž řízením členy vlády pověřil.¹⁵⁶⁵ Rovněž rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb. ze dne 28. dubna 1993 o sjednávání mezinárodních smluv¹⁵⁶⁶ přenáší sjednávání a schvalování mezinárodních smluv dvoustranných a mezinárodních smluv mnohostranných, které svým významem nepřesahují rámec působnosti ústředních orgánů státní správy, přístup k nim a jejich přijetí, na člena vlády pověřeného řízením příslušného ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy, nikoli tedy na jednotlivé ústřední správní úřady jako takové, ale ani na ty členy vlády, kteří nestojí v čele žádného ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy, tedy ministry bez portfeje, místopředsedy vlády bez portfeje a zpravidla také předsedu vlády, byť jeho pověření řízením ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy není *a priori* vyloučeno.¹⁵⁶⁷ Dále je třeba zdůraznit, že k přenesení oprávnění sjednávání mezinárodních smluv na jednotlivé členy vlády potřebuje prezident republiky souhlas vlády. Zastávám však názor, že je plně dostačující, aby tento souhlas vlády byl vyjádřen toliko blanketně, což se stalo jednak tím, že shora uvedené rozhodnutí prezidenta republiky bylo kontrасignováno

¹⁵⁶⁴ Viz rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb.

¹⁵⁶⁵ Čl. 63 odst. 1 písm. b) a čl. 68 odst. 2 Ústavy ČR.

¹⁵⁶⁶ Dodnes platné rozhodnutí bylo vydáno prezidentem republiky Václavem Havlem, který jím zrušil dřívější a do té doby stále platné rozhodnutí prezidenta republiky č. 31/1969 Sb., přijaté tehdejšími prezidentem Československé republiky Ludvíkem Svobodou. Blíže k tomu viz Mlsna, P.: Ústavní aspekty zastupování..., s. 207 – 208.

¹⁵⁶⁷ Šťastný, V., 2008, s. 219.

předsedou vlády,¹⁵⁶⁸ a že podobu banketního souhlasu ostatně má i samotná Směrnice 2004. Požadavek souhlasu vlády je tímto splněn, aniž by vláda musela tento souhlas udělovat *ad hoc* ke každé mezinárodní smlouvě, kterou bude příslušný člen vlády sjednávat. Výjimkou by byly pouze případy, kdy by prezident republiky rozhodl o přenesení práva sjednávat smlouvu na jednotlivého člena vlády pro jiný případ, než které stanoví obecné rozhodnutí prezidenta republiky o sjednávání mezinárodních smluv.¹⁵⁶⁹ Vladimír Týč dále dodává, že tento souhlas se týká pouze přenesení samotné prezidentovy pravomoci, nikoli výsledků jednání a obsahu smlouvy, které souhlasu vlády *ex constitutione* nepodléhají.¹⁵⁷⁰ Tomu ostatně odpovídá i pojetí Směrnice 2004, která v případě rezortních smluv nepředpokládá jejich schvalování vládou.

Nejde-li o případy, kdy ČR přistupuje k již existující a případně platné mezinárodní smlouvě, jejíž text je v zásadě dán a Česká republika se tudíž rozhoduje toliko o tom, zda jej bude akceptovat a přijme jej jako mezinárodněprávní závazek, či nikoliv, popřípadě zda k textu smlouvy učiní výhradu či jiné jednostranné prohlášení,¹⁵⁷¹ což ale prakticky připadá do úvahy pouze u jiných než dvoustranných mezinárodních smluv, je třeba, aby se ČR aktivním způsobem přímo podílela na vzniku textu mezinárodní smlouvy. Pro tyto případy stanoví Směrnice 2004 poměrně podrobné procesní postupy, jejichž uplatněním má být v praxi zajištěno, že posléze přijímaný mezinárodněprávní závazek v podobě mezinárodní smlouvy

¹⁵⁶⁸ Role vlády jako celku v procesu kontrasignace vybraných rozhodnutí prezidenta republiky není odbornou veřejností vnímána jednotně. Někteří autoři zastávají názor, že aktu kontrasignace musí předcházet projednání věci vládou tak, aby rozhodnutí prezidenta republiky, jež má být kontrasignováno, bylo posvěceno vládou jako celkem – viz Pavlíček, V.: In Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl – Ústavní systém. Praha: Linde, 1998, s. 236 – 237. Jiní autoři naopak zastávají názor, že akt kontrasignace přísluší předsedovi vlády či jím pověřenému členovi vlády a probíhá zcela nezávisle na vládě jako celku – viz Svoboda, C. In Hendrych, D.; Svoboda, C. a kol.: Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 102; Mikule, V.: Článek 77. Komentář. Praha, 2007, s. 545. Předpokládá-li Ústava ČR, že za kontrasignované rozhodnutí odpovídá vláda jako celek, považují za legitimní názor, že by o takové kontrasignaci měla rovněž vláda jako celek rozhodnout, takže se přikláním k prvně uvedenému názoru.

¹⁵⁶⁹ K přenesení pravomoci v případě takové (prezidentské) smlouvy by však typicky došlo na vládu a nikoli na jejího jednotlivého člena. Např. lze uvést příklad ze dne 30. července 2008, kdy prezident republiky rozhodl o přenesení na vládu své pravomoci sjednat ukončení platnosti Úmluvy o Evropském policejním úřadu a souvisejících protokolů, a zaslal je ke kontrasignaci předsedovi vlády. Další příklady z dřívější doby uvádí např. Mikule, V.: Článek 77. Komentář. Praha, 2007, s. 362 – 363. Vždy se však jednalo o přenesení pravomoci sjednat smlouvu na vládu.

¹⁵⁷⁰ Týč, V.: O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv. AUB. Brno: 1996, s. 48.

¹⁵⁷¹ Blíže k tomu Janda, I.: Výhrady a ostatní jednostranná prohlášení ve vztahu k mezinárodním smlouvám. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2001), s. 140 – 153. Jednostranným prohlášením mohou kromě výhrady být také interpretací (výkladové) prohlášení, ale například i teritoriální výhrada, deklarace o neuznání, politická deklarace nebo deklarace, kterou smluvní strana vyjadřuje úmysl provádět smlouvu v širším rozsahu, než jí smlouva přikazuje.

bude v souladu s ústavním pořádkem a že pro ČR nebude takový mezinárodněprávní závazek nevýhodný.¹⁵⁷²

Je-li zvažováno sjednání prezidentské mezinárodní smlouvy, návrh směrnice pro jednání musí být vždy projednán s ministry,¹⁵⁷³ kteří mají na vyjádření svého stanoviska stanovenu lhůtu 15 pracovních dnů, a dále též s předsedou Legislativní rady vlády.¹⁵⁷⁴ Rovněž musí být prostřednictvím Kanceláře prezidenta republiky vyžádáno stanovisko prezidenta republiky, jemuž, po dokončení veškeré sjednávací a předratifikační procedury, přísluší danou mezinárodní smlouvu ratifikovat. Návrh směrnice pro jednání o prezidentské smlouvě se zasílá rovněž předsedovi zahraničního výboru Poslanecké sněmovny¹⁵⁷⁵ a předsedovi zahraničního výboru Senátu Parlamentu,¹⁵⁷⁶ jim však nikoli k připomínkám nebo ke stanovisku, ale toliko k informaci.

To znamená, že ani v případě prezidentských mezinárodních smluv do procesu přípravy návrhu mezinárodní smlouvy ještě nevstupuje vláda jako celek, k návrhu směrnice pro jednání nepřijímá žádné usnesení ani návrh neprojednává. Vládě jako vrcholnému orgánu moci výkonné¹⁵⁷⁷ se záměr sjednat mezinárodní smlouvu předkládá až poté, co je v rovině expertních jednání s cizím státem schválen konkrétní text návrhu smlouvy určený k podpisu.¹⁵⁷⁸

Návrh na sjednání jakékoli mezinárodní smlouvy vypracuje vždy gestor v součinnosti s ministerstvy, popřípadě dalšími správními orgány. Směrnice 2004 přesně a poměrně podrobně stanoví formální náležitosti na obsah takového materiálu, přičemž zde již rozlišuje, zda se v případě navrhované mezinárodní smlouvy jedná o prezidentskou, vládní či rezortní

¹⁵⁷² Článek 22 Směrnice 2004.

¹⁵⁷³ Zúčastněnými orgány státní správy se rozumí i ty orgány státní správy, které se na provádění mezinárodní smlouvy po jejím vstupu v platnost podílejí nebo jejichž působností se provádění smlouvy dotýká. Viz Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí, 2004, s. 20.

¹⁵⁷⁴ Podle § 28a zákona č. 2/1969 Sb., ve znění zákona č. 272/1996 Sb., je předsedou Legislativní rady vlády, je-li zřízena, vždy člen vlády, tedy ministr, který však nemusí stát v čele žádného ministerstva, nýbrž může být ministrem bez portfeje; k postavení Legislativní rady vlády např. Oehm, J.: Legislativní rada jako poradní orgán vlády. In Gerloch, A.; Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2007; taktéž Filip, J.: K postavení Legislativní rady vlády České republiky. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3 (2007).

¹⁵⁷⁵ Podle § 32 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, Sněmovna zřizuje z poslanců mandátový a imunitní výbor, petiční výbor, rozpočtový výbor, kontrolní výbor, organizační výbor, volební výbor, výbor pro evropské záležitosti a další výbory, na nichž se usnese. To znamená, že existence zahraničního výboru Poslanecké sněmovny není, narozdíl například od výboru pro evropské záležitosti, obligatorní.

¹⁵⁷⁶ Podle § 36 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 172/2004 Sb., Senát zřizuje ze senátorů organizační výbor, mandátový a imunitní výbor a další výbory, na nichž se usnese. Stejně jako v případě Poslanecké sněmovny není tedy ani v Senátu existence zahraničního výboru ze zákona povinná.

¹⁵⁷⁷ Čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR.

¹⁵⁷⁸ Článek 10 a násl. Směrnice 2004.

mezinárodní smlouvu.¹⁵⁷⁹ Je samozřejmé, že i zde jsou nejpřísnější formální požadavky kladeny na případy návrhu na sjednání mezinárodních smluv prezidentských, jež se však příliš neliší od požadavků v případě vládních smluv, zatímco naopak nejméně formalizované jsou požadavky v případě smluv rezortních.

21.2.4 Sjednání prezidentské a vládní smlouvy

Návrh na sjednání prezidentské nebo vládní smlouvy je svou povahou materiálem, který je určen pro jednání vlády.¹⁵⁸⁰ Návrh na sjednání prezidentské smlouvy a vládní smlouvy proto vždy povinně obsahuje předkládací zprávu, která má za cíl stručně, avšak komplexně vyjádřit politické, hospodářské a také právní zdůvodnění účelnosti sjednání předkládané mezinárodní smlouvy,¹⁵⁸¹ a návrh usnesení vlády, které by podle předkladatele měla vláda k předložené mezinárodní smlouvě přijmout.¹⁵⁸² Obsah návrhu usnesení vlády se liší podle toho, zda se jedná o smlouvu prezidentskou nebo vládní. Společný základ obsahu usnesení je u obou smluv stejný, v případě prezidentských smluv se vyžadují některé další požadavky, které vyplývají ze specifík projednávání prezidentských smluv v Parlamentu v předratifikačním procesu a prezidentem republiky při ratifikaci.¹⁵⁸³

Materiál k návrhu na sjednání vládní či prezidentské smlouvy vždy obsahuje buď samotný návrh textu mezinárodní smlouvy, popřípadě alespoň podrobných smluvních zásad, zpracovaných na základě proběhnuvších expertních jednání nebo jednání vedených diplomatickou cestou. Po připomínkovém řízení je materiál doplněn taktéž o vyhodnocení výsledků tohoto řízení. Jde-li o návrh na sjednání prezidentské smlouvy, materiál musí obsahovat též předkládací zprávy pro Parlament, respektive pro obě jeho komory, které budou poté, co mezinárodní smlouva bude sjednána, dávat souhlas k její ratifikaci.

O stanovisko k návrhu na sjednání vládní smlouvy je třeba požádat členy vlády a rovněž vedoucí dalších, z hlediska předmětu navrhované smluvní úpravy, zúčastněných orgánů (ústřední) státní správy.¹⁵⁸⁴ Pokud se předkládaný návrh dotýká otázek měnové politiky a

¹⁵⁷⁹ Článek 10 Směrnice 2004.

¹⁵⁸⁰ Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 462.

¹⁵⁸¹ Ibid, s. 462.

¹⁵⁸² Návrh usnesení vlády typicky předpokládá, že „vláda souhlasí se sjednáním“ dané mezinárodní smlouvy. Další části usnesení vlády včetně použitých formulací se pak liší podle druhu a povahy schvalovaných smluv. Vzory usnesení vlády obsahuje pro jednotlivé specifické případy část III. Vzory písemností a dokumentů používaných při sjednávání a vnitrostátním projednávání mezinárodních smluv Metodické instrukce 2004.

¹⁵⁸³ Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 463.

¹⁵⁸⁴ Formulace Směrnice 2004 je zde poněkud nevhodná, když zde hovoří o „členech vlády“ a nikoli o „zúčastněných členech vlády“, jak je to činěno v jiných ustanoveních Směrnice 2004. To může působit jisté

devizového hospodářství, je povinným připomínkovým místem také ministr financí a guvernér České národní banky. Pokud by se navrhovaná smlouva týkala otázek nakládání s osobními údaji, připomínkovým místem musí být vždy předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Oproti tomu v případě prezidentských smluv je nutné zaslat návrh na jejich sjednání k připomínkám, vedle vedoucích zúčastněných orgánů státní správy, vždy také všem členům vlády, a to bez výjimky, tedy včetně předsedy vlády,¹⁵⁸⁵ místopředsedů vlády bez portfeje a ministrů bez portfeje. Připomínkové řízení k návrhu na sjednání prezidentské smlouvy před jejím předložením vládě je dále doplněno o výslovné zdůraznění povinnosti předložit návrh ke stanovisku předsedovi Legislativní rady vlády, což je sice z hlediska vymezení rozsahu připomínkového řízení nadbytečné, neboť předseda Legislativní rady vlády je vždy členem vlády, avšak jeho výslovné uvedení má výkladový význam z hlediska dalšího možného způsobu projednání návrhu prezidentské smlouvy v připomínkovém řízení, o němž ještě bude zmínka. Návrh na sjednání prezidentské smlouvy gestor rovněž zasílá k zaujetí stanoviska prezidentovi republiky, a to prostřednictvím Kanceláře prezidenta republiky. Stanovisko prezidenta republiky je v případě těchto mezinárodních smluv mimořádně významné, a to nejenom vůči samotnému textu sjednávané smlouvy nebo jejích hlavních tezí, ale také, a v praxi možná především, ve vztahu k případným výhradám či výkladovým prohlášením, které Česká republika hodlá (zejména v případě vícestranných smluv) učinit.¹⁵⁸⁶

Zpřísněné požadavky připomínkového řízení jsou v případě návrhů prezidentských smluv plně na místě, neboť takové smlouvy se posléze, jakmile bude jejich ratifikací dokončen celý vnitrostátní schvalovací proces, stanou součástí právního řádu podle článku 10 Ústavy ČR a získají tak aplikační přednost před zákonem.

výkladové obtíže v tom smyslu, zda by i vládní smlouva neměla být povinně zaslána k připomínkám všem členům vlády. Závěr o tom, že tomu tak není, lze dovozovat pouze z výslovného uvedení „všech členů vlády“ v případě zasílání prezidentských smluv. Rovněž podle Metodické instrukce 2004 platí, že „*návrh na sjednání vládní smlouvy zasílá gestor k zaujetí zpravidla pouze zúčastněným členům vlády ...*“ – viz Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí, 2004, s. 20

¹⁵⁸⁵ Pokud směrnice pojednává o všech členech vlády, rozumí se tím nutně i předseda vlády. Přitom například Jednací řád vlády ze dne 16 září 1998 č. 610 v čl. II předpokládá, že materiály pro jednání schůze vlády se předkládají ke stanovisku všem ministrům, místopředsedovi vlády, pokud není pověřen řízením ministerstva, guvernérovi ČNB a vedoucímu Úřadu vlády ČR. Jinými slovy to znamená, že předsedovi vlády se běžně materiály určené pro jednání schůze vlády ke stanovisku přímo nepředkládají.

¹⁵⁸⁶ K problematice výhrad a výkladových prohlášení státu Janda, I.: Výhrady a ostatní jednostranná prohlášení ve vztahu k mezinárodním smlouvám. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2001), s. 140 – 153; rovněž Jílek, D.: O úmyslu deklaranta i smyslu výhrad k mezinárodním smlouvám. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2001), s. 160 – 164.

O návrhu na schválení vládní či prezidentské smlouvy rozhoduje vláda na své schůzi usnesením, formulovaným zpravidla podle návrhu usnesení obsaženého v projednávaném materiálu. Pro přijetí takového usnesení vlády platí obecní pravidla, takže i zde vláda rozhoduje ve sboru a k přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.¹⁵⁸⁷

Směrnice 2004 pro přesně stanovené situace předpokládá, že mezinárodní smlouvy, které by jinak schvalovala vláda jako vládní smlouvy, budou schvalovány v takzvaném zjednodušeném postupu.¹⁵⁸⁸ Ten je možné uplatnit pouze v případě některých typově vymezených mezinárodních smluv sekundární povahy, typicky prováděcích smluv, respektive jiných prováděcích dokumentů, jejichž gestorem je Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo kultury, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo životního prostředí nebo Ministerstvo práce a sociálních věcí. U nich platí, že příslušní ministři mohou návrhy některých typově vymezených smluv schválit namísto vlády. Za určitých podmínek lze tohoto zjednodušeného postupu využít i v případě mezinárodně smluvních dokumentů, které spadají do gesce jiného ministerstva.¹⁵⁸⁹

Jak již bylo uvedeno, týká se popsaný zjednodušený způsob schvalování mezinárodních smluv výlučně smluv vládních. Jeho uplatnění u smluv prezidentských je vyloučeno, podobně se neuplatní ani u smluv rezortních, jejichž schvalování podléhá samostatné a ještě více zjednodušené proceduře. Proto, aby vláda byla informována o schválení návrhů vládních smluv jejím jménem příslušnými členy vlády ve zjednodušeném postupu, obsahuje Směrnice 2004 pro jednotlivé gestory informační povinnost vůči vládě. Ta je uplatňována až *ex post* za příslušný kalendářní rok. Příslušný gestor předkládá materiál vládě nejpozději do konce ledna roku, který následuje po schválení návrhu smlouvy jménem vlády. Vládě se takový materiál předkládá pouze k informaci, což znamená, že jej v popsaném případě vláda pouze bere na vědomí a nepřijímá k němu žádné usnesení a neukládá v souvislosti s tímto materiálem žádné zvláštní úkoly.

Specifický a výrazně zjednodušený způsob se podle Směrnice 2004 uplatňuje v případě schvalování návrhů na sjednání mezinárodních smluv rezortních. Samotný návrh na sjednání rezortní smlouvy obsahuje pouze předkládací zprávu a návrh textu smlouvy. Takový návrh není schvalován vládou a neprobíhá k němu ani připomínkové řízení, takže další formální náležitosti, jako například návrh usnesení vlády či vyhodnocení připomínkového řízení,

¹⁵⁸⁷ Článek 76 Ústavy ČR.

¹⁵⁸⁸ Článek 14 Směrnice 2004.

¹⁵⁸⁹ Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 468.

nejsou třeba. Návrh na sjednání rezortní smlouvy schvaluje toliko příslušný člen vlády (ministr), který stojí v čele gesčního ministerstva, a to na základě předchozího souhlasu daného ministrem zahraničních věcí.¹⁵⁹⁰

21.2.5 Podpis mezinárodní smlouvy členem vlády

Jakmile byl návrh na sjednání mezinárodní smlouvy, bez ohledu na to, zda prezidentské, vládní či rezortní, předepsaným způsobem vnitrostátně projednán a schválen, lze za Českou republiku přistoupit k podpisu mezinárodní smlouvy. Směrnice 2004 se nezabývá účinky takového podpisu ani vymezením osoby oprávněné bez dalšího podpis smlouvy učinit, neboť tyto skutečnosti vyplývají ze samotné Vídeňské úmluvy o smluvním právu.¹⁵⁹¹

Vídeňská úmluva o smluvním právu však předpokládá, že určité osoby mohou uvedené úkony učinit přímo z titulu své funkce a bez předložení plné moci. Za osoby oprávněné jednat jménem státu bez předložení plné moci, pokud jde o přijetí či ověření textu smlouvy, anebo o vyjádření souhlasu státu s tím, že bude vázán smlouvou, se konkrétně považují:

„a) pro všechny úkony souvisící se sjednáváním smlouvy bez výjimky hlavy států, předsedové vlád a ministři zahraničních věcí,

b) pro přijetí textu smlouvy mezi vysílajícím státem a přijímajícím státem vedoucí diplomatické mise, a

c) pro přijetí textu smlouvy na mezinárodní konferenci, u mezinárodní organizace nebo u některého z jejích orgánů pověřeni zástupci států, a to na této konferenci, v této organizaci nebo orgánu.“¹⁵⁹²

Úkon provedený neoprávněnou osobou by byl zásadně právně neúčinný, ledaže by jej stát dodatečně potvrdil.¹⁵⁹³ Souhlas státu s tím, že bude smlouvou vázán, může být podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu vyjádřen podpisem, výměnou listin tvořících smlouvu, ratifikací smlouvy, jejím přijetím, schválením nebo přístupem k ní, anebo jiným dohodnutým způsobem.¹⁵⁹⁴ Obecně tak platí, že mezinárodní smlouvu je oprávněn podepsat pouze ten, kdo je k takovému úkonu zmocněn, a to buď přímo právním řádem, anebo na základě speciální

¹⁵⁹⁰ Článek 15 Směrnice 2004. Ministr zahraničních věcí má stanovenou lhůtu 15 pracovních dnů, ve které je povinen své stanovisko k návrhu na sjednání resortní smlouvy sdělit, respektive dát případně souhlas ke schválení návrhu.

¹⁵⁹¹ Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 470.

¹⁵⁹² Ibid, s. 470.

¹⁵⁹³ Článek 8 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

¹⁵⁹⁴ Článek 11 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Jednotlivé uvedené způsoby vyjádření vůle státu být smlouvou vázán jsou dále upraveny v čl. 12 až 17 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

plné moci. Pro případy, kdy je k tomu, aby osoba mohla jednat ve věci schvalování mezinárodní smlouvy jménem ČR, třeba plné moci, upravuje Směrnice 2004¹⁵⁹⁵ ve spojení s metodickým pokynem ministra zahraničních věcí postupy pro její udělení a další nakládání s ní. Platí tedy, že k podpisu mezinárodní smlouvy zmocněncem se vystavuje plná moc.

Plnou moc k podpisu prezidentské smlouvy uděluje prezident republiky, a to na doporučení vlády, stejně jako u smlouvy, která je sice svou povahou smlouvou vládní či dokonce rezortní, avšak prezident republiky si její sjednání *ad hoc* vyhradil.¹⁵⁹⁶ Na žádost gestora opatří takovou plnou moc k podpisu mezinárodní smlouvy mezinárodněprávní odbor Ministerstva zahraničních věcí. Obsah plné moci se samozřejmě odvíjí od předpokládaného způsobu schválení mezinárodní smlouvy. Půjde-li však o smlouvu prezidentskou, kterou je potřeba podrobit dalšímu ratifikačnímu procesu, pak bude pravidlem, že plná moc bude výslovně obsahovat výhradu ratifikace, v níž se uvádí, že zmocnění je dáno k podpisu dané smlouvy s výhradou ratifikace. Výjimkou mohou být případy, kdy by taková výhrada v plné moci byla nadbytečná, například s ohledem na ustanovení samotné smlouvy.¹⁵⁹⁷

Plnou moc k podpisu vládní smlouvy, jejíž sjednání si nevyhradil prezident republiky, uděluje ministr zahraničních věcí, a to rovněž na žádost gestora podanou přes mezinárodněprávní odbor Ministerstva zahraničních věcí.¹⁵⁹⁸

V otázce plné moci udělené k podpisu rezortní smlouvy je podle okolností možný dvojitý režim. Pokud by rezortní smlouvu podepisoval sám příslušný člen vlády, který podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu není – na rozdíl od prezidenta republiky, předsedy vlády a ministra zahraničních věcí - oprávněn takový úkon učinit bez plné moci, vystavoval by mu plnou moc k jejímu podpisu ministr zahraničních věcí. V situaci, kdy by k podpisu rezortní smlouvy byl zmocňován někdo jiný, než je příslušný člen vlády stojící v čele gestorského ministerstva, plnou moc k podpisu smlouvy by tomuto zmocněnci udělil osobně příslušný

¹⁵⁹⁵ Článek 16 Směrnice 2004.

¹⁵⁹⁶ V rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb. se sice předpokládá přenesení sjednávání a schvalování vládních a rezortních smluv na vládu, resp. na člena vlády stojícího v čele příslušného orgánu státní správy, avšak s výhradou jiného rozhodnutí prezidenta republiky v jednotlivých případech.

¹⁵⁹⁷ Podle článku 14 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, jež upravuje souhlas státu být vázán smlouvou vyjádřený ratifikací, přijetím nebo schválením, platí následující:

„1. *Souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, se vyjadřuje ratifikací, jestliže:*

a) smlouva stanoví, že tento souhlas je vyjádřen ratifikací;

b) je jinak potvrzeno, že státy, které se zúčastnily jednání, se dohodly, že ratifikace bude požadována;

c) zástupce státu podepsal smlouvu s výhradou ratifikace; nebo

d) úmysl státu podepsat smlouvu s výhradou ratifikace vyplývá z plné moci jeho zástupce nebo byl vyjádřen v průběhu jednání.

2. *Souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, se vyjadřuje přijetím nebo schválením za stejných podmínek jako při ratifikaci.*“

¹⁵⁹⁸ Mlsna, P.; Kněžínek, J. Praha: Linde, 2009, s. 472.

ministr. Příslušný ministr je v takové situaci povinen vyrozumět o udělení plné moci, jakož i o datu předpokládaného podpisu smlouvy, ministra zahraničních věcí a spolu s tím mu také zaslat text rezortní smlouvy, který má být podepsán. Text smlouvy, jež má být podepsána, se ostatně Ministerstvu zahraničních věcí zasílá vždy s jakoukoli žádostí o udělení plné moci k podpisu smlouvy, a to jak prezidentské, tak i vládní a rezortní.¹⁵⁹⁹

Osoba zmocněná k podpisu smlouvy, popřípadě k jejímu parafování s účinky podpisu nebo autentifikace, je oprávněna podepsat ji pouze tehdy, pokud se smlouva po obsahové stránce plně shoduje s návrhem, který byl příslušným způsobem vnitrostátně schválen.¹⁶⁰⁰ V opačném případě je podpis smlouvy vyloučen. Pokud se ČR rozhodla ve vztahu k mnohostranné mezinárodní smlouvě učinit výhradu, popřípadě jiné jednostranné prohlášení,¹⁶⁰¹ činí je zmocněnec bezprostředně při podpisu smlouvy, a to například tak, že text výhrady či jiného jednostranného prohlášení ČR ke smlouvě uvede za svůj podpis, předloží jej v plné moci, která mu byla za účelem podpisu smlouvy udělena a v níž je text jednostranného prohlášení uveden, popřípadě jej učiní jiným sjednaným způsobem.¹⁶⁰²

Spolu s podpisem zpravidla dochází k výměně plných mocí mezi zástupci smluvních stran. Pokud nedošlo k výměně plných mocí při podpisu smlouvy, popřípadě pokud již plnou moc nelze použít, musí gestor zajistit její neprodlené vrácení Ministerstvu zahraničních věcí. Nebylo-li možné smlouvu podepsat, vrací se Ministerstvu zahraničních věcí plná moc spolu s informací o důvodech, proč nebylo lze uskutečnit podpis smlouvy.

Prezidentská smlouva, resp. mezinárodní smlouva podle článků 10a a 49 Ústavy ČR, se po podpisu předkládá k projednání Parlamentu, aby vyslovil souhlas k její ratifikaci, a to buď přímo poté, co byla smlouva podepsána, nebo v souladu s výhradou vlády až po dalším projednání smlouvy vládou po podpisu smlouvy. Postup, jak a kým má být podepsaná mezinárodní smlouva předložena Parlamentu k vyslovení souhlasu k ratifikaci, je každopádně

¹⁵⁹⁹ Ibid, s. 472.

¹⁶⁰⁰ Podpis smlouvy má účinky autentifikace textu smlouvy.

¹⁶⁰¹ Blíže k tomu Janda, I.: Výhrady a ostatní jednostranná prohlášení ve vztahu k mezinárodním smlouvám. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2001). Jednostranným prohlášením může kromě výhrady být taktéž interpretační (výkladové) prohlášení, ale například i teritoriální výhrada, deklarace o neuznání, politická deklarace nebo deklarace, kterou smluvní strana vyjadřuje úmysl provádět smlouvu v širším rozsahu, než jí smlouva přikazuje. K problematice mezinárodněprávní úpravy výhrad a jejich uplatnění viz též čl. 19 – 23 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

¹⁶⁰² Má-li být jménem České republiky učiněno jednostranné prohlášení, je třeba, aby toto prohlášení bylo plnohodnotně vnitrostátně projednáno, a to stejně jako návrh na schválení samotné mezinárodní smlouvy. Jednostranné prohlášení tedy zpravidla prochází připomínkovým řízením spolu se samotným návrhem na sjednání smlouvy, je obsaženo v usnesení vlády, které vláda přijala v souvislosti s vyslovením souhlasu se schválením smlouvy, a rovněž obsaženo v plné moci vystavené k podpisu smlouvy. Po podpisu smlouvy prochází neoddelitelně formulace jednostranného prohlášení dalším schvalovacím procesem.

popsán v „ukládací“ části usnesení vlády,¹⁶⁰³ jímž byl vysloven souhlas se sjednáním smlouvy. Za předložení smlouvy Parlamentu k vyslovení souhlasu k její ratifikaci odpovídá v praxi zásadně předseda vlády, který tak činí jménem vlády.¹⁶⁰⁴ Vedle toho zpravidla vláda pověří svého příslušného člena, jenž stojí v čele gesčního ministerstva, aby sjednání mezinárodní smlouvy odůvodnil v Parlamentu, resp. v obou jeho komorách.¹⁶⁰⁵ Samotné projednání návrhu na vyslovení souhlasu Parlamentu k ratifikaci mezinárodní smlouvy se řídí zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a zákonem o jednacím řádu Senátu.¹⁶⁰⁶

21.3 Vláda a otázky evropské integrace

Po vstupu ČR do EU došlo k přenosu některých vnitrostátních pravomocí na evropskou úroveň, mimo jiné i v oblasti zákonodárné.¹⁶⁰⁷ Toto omezení zákonodárné pravomoci vnitrostátních parlamentů vyplývá ze specifické povahy právního řádu EU, který je charakterizován nezávislostí a současně vnitřní strukturovaností, neboť se opírá o hierarchii norem, která zaručuje jeho sourodost. Odrazem charakteru unijního práva je pravomoc orgánů EU vydávat „*pro výkon pravomocí Unie*“ obecně závazné právní akty (především nařízení, směrnice, rozhodnutí). Pravidla unijního práva obsažená v těchto právních aktech se stávají, za podmínek stanovených primárním právem, pro členské státy závazná. Povinnost členských států EU dodržovat závazky pro ně vyplývající ze zakládacích smluv EU lze dovodit ze zásady loajální spolupráce, zakotvené v článku 4 odst. 3 SEU, která je odrazem obecného principu mezinárodního práva *pacta sunt servanda*, který byl zakotven i do Vídeňské úmluvy

¹⁶⁰³ Podle čl. IV odst. 2 Jednacího řádu vlády má (návrh) usnesení část schvalovací (s formulací vláda schvaluje, v případě návrhů na sjednání mezinárodních smluv však bude uvedeno, že „vláda souhlasí se sjednáním smlouvy“), část ukládací a případně další nebo jen některou z těchto částí. Další částí může být například část doporučující, kterou vláda např. prezidentu republiky, aby podepsanou smlouvu po vyslovení souhlasu Parlamentu ratifikoval.

¹⁶⁰⁴ Právní úprava žádným způsobem neřeší, kdo je oprávněn předložit komorám Parlamentu návrh na vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy podle článků 10a a čl. 49 Ústavy ČR. Podle dosavadní ústavní praxe tak činí vláda.

¹⁶⁰⁵ Ukládací část usnesení upravující postup bude formulována například takto: „*Vláda ... ukládá:*

1. předsedovi vlády, aby Smlouvu předložil Parlamentu k vyslovení souhlasu s její ratifikací,

2. ministru ... [který stojí v čele příslušného ministerstva jako gestora smlouvy], aby odůvodnil sjednání Smlouvy v Parlamentu,

3. ministru zahraničních věcí provést na návrh ministra ... příslušná opatření se vstupem Smlouvy v platnost,

4. ministru ... a ministru ..., aby po vstupu Smlouvy v platnost zajistili její provádění v rámci své působnosti.“

¹⁶⁰⁶ Mlsna, P.; Kněžínek, J.: Praha: Linde, 2009, s. 473-474.

¹⁶⁰⁷ Mlsna, P.: Článek 10b. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 155.

o smluvním právu.¹⁶⁰⁸ Přenesením části právo tvorných pravomocí na orgány EU došlo k oslabení pozice Parlamentu jako představitele zákonodárné moci.¹⁶⁰⁹

Postavení Evropského parlamentu a rovněž vnitrostátních parlamentů bylo výrazně posíleno Lisabonskou smlouvou. Důvodem posílení parlamentní kontroly uvnitř EU byla snaha kompenzovat přesun pravomocí a současně reagovat na hlasy volající po řešení demokratického deficitu.

Role vnitrostátních parlamentů se opírá o článek 5 SEU, dle kterého „*vnitrostátní parlamenty dbají na dodržování zásady subsidiarity a proporcionality*“.¹⁶¹⁰

Úloha vnitrostátních parlamentů je po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost posílena především zavedením předběžné kontroly zásady subsidiarity,¹⁶¹¹ která umožňuje určitému počtu parlamentních komor v EU vyvinout tlak na Evropskou komisi, aby předložený návrh znovu přezkoumala.¹⁶¹²

Základní vztah mezi vládou a Parlamentem ve věcech EU představuje článek 10b Ústavy ČR, který obsahuje jak kontrolní, tak i informační pravomoci Parlamentu ČR vůči vládě. Článek 10b byl do Ústavy ČR začleněn euronovelou Ústavy ČR.¹⁶¹³ Informační povinnost vlády je definována velmi široce, týká se všech informací spojených s přípravou a projednáváním aktů souvisejících s právními závazky ČR. Nejedná se tedy jen o návrhy legislativních aktů, i když těm bude ze strany obou komor věnována největší pozornost. Článek 10b Ústavy ČR je konkretizován především v jednacích řádech obou komor Parlamentu.¹⁶¹⁴

Poslanecká sněmovna i Senát si vytvořily výbory příslušné pro zpracovávání agendy EU. V případě Sněmovny se jedná o Výbor pro evropské záležitosti. V Senátu je to Výbor pro záležitosti EU a pro dokumenty týkající se Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost. Vztah vlády a Parlamentu ve věci evropských

¹⁶⁰⁸ Ke vztahu unijního a vnitrostátního práva viz Kühn, Z.; Kysela, J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? Právní rozhledy č. 1 (2004); Tomášek, M.: Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému. Právník č. 11 (2003); Malenovský, J.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. Právník č. 9 (2003); Koudelka, Z.: Ústavní změny a mezinárodní právo na Slovensku a v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3 (2001); Kühn, Z.; Kysela, J.: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. Právní rozhledy č. 10 (2004); Syllová, J.: K „nadřazenosti“ budoucího ústavního evropského práva. Právní rozhledy č. 9 (2003);

¹⁶⁰⁹ K přenosu pravomocí členských států na EU viz Mlsna, P.; Kněžínek, J.: Praha: Linde, 2009, s. 323 an.

¹⁶¹⁰ K principu subsidiarity viz Scheu, H. Ch.: Princip subsidiarity v právu EU. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 1 (2011), s. 47-58.

¹⁶¹¹ K otázce evropské agendy a její projednávání v Parlamentu viz Grinc, J.: Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie. Praha: Leges, 2015, s. 241-262 (dále jen Grinc, J., 2015)..

¹⁶¹² K podrobnostem viz Mlsna, P.: Článek 10b. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 156-158.

¹⁶¹³ Ke vzniku euronovely Ústavy ČR viz Mlsna, P., 2013, s. 33-57.

¹⁶¹⁴ Zralá, M.: Kontrola vlády Poslaneckou sněmovnou v procesu integrace České republiky do Evropské unie. Právník č. 7 (2004), s. 633-649 (dále jen Zralá, M., 2004).

záležitostí tak lze rozdělit do dvou základních oblastí kopírujících odstavce 1 a 2 článku 10b Ústavy: a) informační povinnost vlády vůči Parlamentu,¹⁶¹⁵ b) kontrolní pravomoc komor Parlamentu.¹⁶¹⁶

Vláda je povinna předkládat komorám dokumenty EU (Rady EU). V případě jednacího řádu Poslanecké sněmovny je uvedená povinnost vztažena k právním aktům EU. V případě jednacího řádu Senátu jde o návrhy legislativních aktů EU.¹⁶¹⁷ Technicky je předkládání dokumentů EU řešeno připojením komor na informační systém EU Extranet ČR.¹⁶¹⁸

Na pomezí informační povinnosti vlády a kontrolní pravomoci komor je povinnost člena vlády dostavit se na jednání Výboru pro evropské záležitosti na základě jeho žádosti a povinnost informovat na jednání Výboru pro evropské záležitosti o postoji ČR k problematice projednávané v Radě, a případně doplnit vysvětlení k dokumentům EU, pokud k tomu byla vláda vyzvána usnesením výboru. Podle § 109b odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je Výboru pro evropské záležitosti následně po zasedání Rady zaslána zpráva z jejího jednání. Podle § 119f odst. 1 zákona o jednacím řádu Senátu se jednání Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost o návrhu legislativního aktu nebo o návrhu rozhodnutí Společné bezpečnostní a zahraniční politiky účastní mimo jiné zástupce vlády, který daný dokument odůvodní a seznámí Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost s rámcovou pozicí vlády. Jednání Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost se mohou účastnit rovněž poslanci Evropského parlamentu zvolení v ČR s hlasem poradním.¹⁶¹⁹

Specificky v případě Senátu jeho jednací řád stanoví další konkrétní informační povinnosti vlády vůči Senátu. Ustanovení § 119a odst. 1 zákona o jednacím řádu Senátu uvádí zejména

¹⁶¹⁵ Blíže k problematice informování vládou Syllová, J.: Článek 10b. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 99 – 105; též Syllová, J.: Parlamentní pravomoci v zákonodárném procesu a vstup do EU. In Jirásková, V.; Suchánek, R. (eds.): Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám. Praha: Linde, 2004, s. 282 – 292; Jirásková, V.: Role Parlamentu ČR a legislativa EU. In Tichý, L.: Europeizace národních právních řádů. Praha: Vodnář, 2000, s. 54 – 61; Zralá, M., 2004, s. 633 – 649; Svobodová, M.: Zákonná úprava součinnosti Parlamentu a vlády v evropských záležitostech. Správní právo č. 2 (2005), s. 94 – 109.

¹⁶¹⁶ Zralá, M., 2004, s. 637.

¹⁶¹⁷ Mlsna, P.: Článek 10b. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 158.

¹⁶¹⁸ Dokumenty ze systému EU Extranet jsou automaticky převáděny do databáze IC Informačního systému pro aproximaci práva (ISAP). Odbor kompatibility Úřadu vlády zajišťuje přidělování gescí k návrhům legislativních aktů a k jiným dokumentům Evropské unie, které mu jsou předávány systémem EU Extranet. Evidence přidělených gescí je vedena v rámci databáze ISAP. Do systému ISAP mají kromě orgánů státní správy přístup pracovníci Parlamentního institutu a Kanceláře Senátu, a komory Parlamentu jsou tak informovány o přidělených gescích. Vláda bez vyžádání připojuje své předběžné stanovisko k návrhům legislativních aktů. Stanovisko vypracovává jménem vlády gestor dokumentu a do databáze ISAP je povinen jej vložit nejpozději do 10 pracovních dnů od přijetí gescí. Rámcové pozice a Stanoviska pro Parlament jsou v praxi projednávány a schvalovány Výborem pro EU. Výbor pro evropské záležitosti nebo Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost může vládu vyzvat k předložení stanoviska i k jiným dokumentům. V takovém případě odbor kompatibility vloží uvedenou žádost do databáze ISAP a informuje o ní gestora dokumentu.

¹⁶¹⁹ Mlsna, P.: Článek 10b. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 159.

zprávy předkládané vládou – zpráva o vývoji EU v uplynulém období a jejím dalším rozvoji, kterou předkládá Úřad vlády - Sekce pro evropské záležitosti, a zpráva o přejímání závazků vyplývajících z členství v EU do právního řádu, kterou předkládá Úřad vlády - Odbor kompatibility s právem EU.¹⁶²⁰ Senát je dále informován o zasedáních Evropské rady, jednak předem o pořadu jednání, jednak následně o výsledcích jednání, a o změnách smluv, na kterých je založena EU atd.¹⁶²¹

V první fázi se kontrolní pravomoc komor Parlamentu materializuje po obdržení dokumentu EU s příslušným stanoviskem vlády. Dokumenty jsou příslušným výborem projednány. Výbor pro evropské záležitosti má povinnost projednat návrh aktu či jiného dokumentu EU bez zbytečného odkladu. Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost rozhoduje ve lhůtě pěti pracovních dnů o tom, zda vezme návrh legislativního aktu bez projednání na vědomí či zda návrh projedná. V případě projednávání návrhu závazného opatření orgánů EU v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky v Senátu lhůta stanovena není.¹⁶²²

V případě Sněmovny má Výbor pro evropské záležitosti poněkud silnější postavení než Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost Senátu, protože jeho usnesení se považuje za usnesení Poslanecké sněmovny, není-li usnesení zařazeno na pořad schůze Poslanecké sněmovny. Výbor pro evropské záležitosti se tak stává malým specializovaným parlamentem uvnitř Parlamentu, což umožňuje poměrně pružné projednávání evropských záležitostí.¹⁶²³ Na rozdíl od Poslanecké sněmovny má vyjádření Senátu k evropským záležitostem v zásadě podobu usnesení pléna Senátu.¹⁶²⁴

Výbor pro evropské záležitosti i vláda mohou požádat o zařazení usnesení na pořad schůze Sněmovny, ale s ohledem na velký počet návrhů a dokumentů dojde k zařazení jednání o návrhu na pořad schůze Sněmovny jen ojediněle.¹⁶²⁵

Pokud jde o míru závaznosti vyjádření parlamentu, tzn. do jaké míry je vláda vázána názorem svého zákonodárského sboru, je v jednotlivých členských státech EU situace různá.¹⁶²⁶

Tradičně „silné“ parlamenty se zaměřují na kontrolu vlády a jejího postupu při vyjednávání

¹⁶²⁰ Syllová, J.: Článek 10b. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 167.

¹⁶²¹ Mlsna, P.: Článek 10b. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 159.

¹⁶²² Ibid, s. 159.

¹⁶²³ Syllová, J.: Článek 10b. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 104.

¹⁶²⁴ Mlsna, P.: Článek 10b. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 160.

¹⁶²⁵ Ke změnám jednacího řádu obou komor viz Pítrová, L.: Euronovela jednacího řádu Poslanecké sněmovny – ianua reserata? Právník č. 7 (2005), s. 674; Šuchman, J.: Evropská agenda v Parlamentu ČR: demokratický deficit nahrazován alternativním deficitem. In Gerloch, A.; Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2007, s. 178.

¹⁶²⁶ Kysela, J.: Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR. Časopis pro právní vědu a praxi č. 1 (2010), s. 44-45 (dále jen Kysela, J.: Implementace..., 2010).

konečné verze dokumentu EU v Radě a na Evropské radě. Jedná se například o parlament Finska, Dánska, Lotyšska, jejichž usnesení jsou pro vládu závazná. Jiné parlamenty vykonávají zpravidla kontrolu vlády prostřednictvím slyšení nebo projednávají dokumenty EU přímo postoupené vládou.¹⁶²⁷ Usnesení v takových případech má pro vládu pouze nezávazný charakter.¹⁶²⁸ V případě ČR se Ústava ČR přímo o míře závaznosti vyjádření komor nezmiňuje a vyjádření komor Parlamentu k připravovaným rozhodnutím na úrovni Evropské unie vládu v zásadě nezavazuje k určitému hlasování v Radě, má formu politického doporučení nebo věcné analýzy.¹⁶²⁹

Lisabonskou novelou jednacích řádů obou komor¹⁶³⁰ byl zaveden institut tzv. vázaného mandátu v taxativně vymezených otázkách (přechodová ustanovení, doložka flexibility, zjednodušený postup pro změnu smluv).¹⁶³¹ Vláda musí aktivně požádat o souhlas Parlamentu a bez předchozího souhlasu obou komor nelze za ČR vyslovit při hlasování v Radě souhlas. Právo vetovat souhlas vlády má každá komora zvlášť. Jako neproblematičtější se z hlediska praxe jeví vyžadování souhlasu v případě návrhů právních předpisů, kdy právním základem je článek 352 SFEU. Jde o případy, kdy parlament kontroluje přijímání takových právních aktů, které ovlivňují dělbu kompetencí mezi EU a členské státy a jejichž přijetí se zakládá smlouvami výslovně předpokládá. Do této skupiny patří také návrhy právních předpisů, které jsou zcela bezkonfliktní, nejsou pro ČR z hlediska obsahového příliš důležité a nejde o opatření nezbytná pro fungování vnitřního trhu. Parlament na vyžadování předchozího souhlasu trvá i v těchto případech v souladu se současnou úpravou v jednacích řádech obou komor, která nepřipouští výjimku pro předpisy nerelevantní pro ČR.¹⁶³²

Další pravomoci Výboru pro evropské záležitosti upravuje § 109c zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který mu přiznává právo projednat personální nominace do stanovených funkcí (např. evropský komisař, soudce Soudního dvora EU) dříve, než o nich vláda přijme konečné rozhodnutí.¹⁶³³

¹⁶²⁷ Mlsna, P.: Článek 10b. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 160.

¹⁶²⁸ Podrobněji Grinc, J., 2015, s. 97-100.

¹⁶²⁹ V § 109a odst. 5 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je stanoveno, že vláda usnesení Poslanecké sněmovny nebo výborů zohlední při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech EU, zákon o jednacím řádu Senátu obdobnou povinnost neobsahuje.

¹⁶³⁰ K přípravě jednacích řádů Poslanecké sněmovny a Senátu na Lisabonskou smlouvu viz Kysela, J.: Implementace..., 2010, s. 40 an.

¹⁶³¹ K Lisabonské smlouvě viz Mlsna, P.: Vztah ústavního a evropského práva ve Spolkové republice Německo s přihlédnutím k Lisabonskému nálezu. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 2 (2010), s. 63-95.

¹⁶³² Mlsna, P.: Článek 10b. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 160-161.

¹⁶³³ Syllová, J.: Článek 10b. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 171.

V § 109b odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je dále upraven institut obecně nazývaný parlamentní výhrada, která je v zásadě časově neomezená. Vláda nesmí zaujmout konečné stanovisko při svém jednání v Radě, dokud nebude dokončen výše uvedený postup v Poslanecké sněmovně. V praxi se na jednání Rady pravidelně uplatňuje tato námitka projednávání probíhajícího v národním parlamentu ve formě parlamentní výhrady učiněné vládou členského státu.¹⁶³⁴ Výjimkou jsou naléhavé případy. Parlamentní výhrada je upravena i v zákoně o jednacím řádu Senátu, konkrétně v § 119d odst. 2. To neplatí, pokud Senát neukončí jednání ve lhůtě osmi týdnů stanovené v článku 4 Protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v EU.

Další pravomocí, která je kombinací informační povinnosti vlády a kontrolní pravomoci komor Parlamentu, je úprava žaloby ve věci porušení zásady subsidiarity aktem EU.¹⁶³⁵ Podle § 109g odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny jsou vláda, její členové a zmocněnci a vedoucí ústředních a dalších orgánů veřejné správy povinni poskytnout pověřenému zástupci veškerou součinnost nezbytnou pro postup v řízení o uvedené žalobě. Podobně jako v případě Poslanecké sněmovny i v případě Senátu je ve věci žaloby týkající se porušení zásady subsidiarity zapojena vláda. Podle § 119p odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je věcně příslušný člen vlády pozván k projednání návrhu žaloby, dále vláda podle § 119r odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny předá žalobu Soudnímu dvoru EU tak, aby byla dodržena lhůta. Veškerou potřebnou součinnost musí poskytnout vládní zmocněnec pro zastupování ČR před Soudním dvorem EU.¹⁶³⁶

22 Vláda a normotvorba

22.1 Vliv vlády na normotvorbu - obecná úvaha

Vláda má s ohledem na personální kapacitu státní správy největší odborný a intelektuální předpoklad ovlivňovat právní řád. Co je největším nedostatkem přístupu k právnímu řádu v dnešní době, není nestabilita vlády ČR s ohledem na křehké vládní koalice,¹⁶³⁷ ale nekoncepčnost a nesystémovost přístupu k právnímu řádu z hlediska jeho novelizací a přehlednosti. Upřímně řečeno, kdo dnes ví, jakými všemi právními předpisy se má řídit a

¹⁶³⁴ Mlsna, P.: Článek 10b. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 161.

¹⁶³⁵ Kysela, J.: Implementace..., 2010, s. 46-47.

¹⁶³⁶ Mlsna, P.: Článek 10b. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 161.

¹⁶³⁷ Gerloch, A.: Ke koncepci legislativní činnosti, In Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha 2007, s. 15.

kolik jich je vůbec v ČR platných a účinných? Troufám si říci, že nikdo. Vláda by proto měla přistupovat k tvorbě právního řádu systematicky, protože není nikdo jiný, kdo by měl větší předpoklady to učinit. Úkolem vlády by mělo být zabránění chaotičnosti při přijímání nové a nové právní regulace. K chaotičnosti legislativního procesu a slabým místům se výstižně věnuje Jan Kysela, který například trefně popsal příběh špatného znění návrhu zákona postoupeného Poslaneckou sněmovnou Senátu, kde bylo zjištěno, že postoupená verze návrhu zákona neodpovídá verzi schválené Poslaneckou sněmovnou ve třetím čtení. Osobně jsem tehdy měl možnost být u tohoto příběhu a pouze k němu dodám to, co Jan Kysela říká velmi kultivovaně, totiž že alibismus ústavních činitelů byl nejenom frustrující, ale zejména nikdo nechtěl přijmout jakékoli rozhodnutí, až nakonec převážil názor, že to rozhodne prezident republiky.¹⁶³⁸ To je ovšem pouze viditelný příklad, který byl odhalen, zbytek zůstává ukryt.

Návrhy na posílení dominantní role vlády, která je největším předkladatelem návrhů právních předpisů, jsou ovšem úvahami, jež jsou limitovány neochotou k ústavním změnám.¹⁶³⁹ Je nesporné, že vláda by měla přehodnotit svůj postoj k legislativnímu plánu prací a k možnostem využívání regulačních nástrojů pro zhodnocení nezbytnosti předkládaných návrhů.¹⁶⁴⁰

Současnou situaci kvantitativního a kvalitativního rozměru právního řádu nelze řešit cestou přijímání právních zásad upravujících legislativní proces ať formou ústavních novel nebo formou pravidel obsažených v jednoduchých zákonech. To je naivní představa. Každý legislativec ví, že koncepce právních předpisů předmětem zákonné či dokonce ústavní právní úpravy být nemůže. To, co lze právní úpravou zlepšovat, je pouze schéma legislativního procesu, což ovšem vede k tomu, že legislativní proces se stává méně pružným a reakce na legislativní chyby, jež jsou hodné opravy a k jejichž opravě je vůle, jsou obtížněji napravitelné. Právní úprava pravidel legislativního procesu ke zlepšení právního řádu nepřispěje, naopak každé porušení takovýchto pravidel v sobě skrývá potenciální riziko pro legitimitu právních předpisů, u nichž by došlo k porušení závazných pravidel (krátce řečeno možnost namítání rozporu s principem demokratického právního státu)

Mnohem efektivnějším řešením je kontinuální vzdělávání legislativců jak v průběhu studia na právnických fakultách, tak zejména v praxi. Státní služba v tomto ohledu nepřinesla žádný

¹⁶³⁸ Kysela, J.: Klepání na bránu očiště. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2013), s. 112-113.

¹⁶³⁹ O francouzském modelu dominantního postavení vlády vůči Národnímu shromáždění v legislativním procesu nelze v ČR uvažovat, protože je politicky neprůchozí.

¹⁶⁴⁰ K problematice politiky tvorby práva na úrovni moci výkonné viz Mlsna, P.: Některé problémy současné tvorby práva..., 2008, s. 196-201.

významný posun, neboť absolvování úřednické zkoušky oboru služby legislativa a právo nevyovídá nic o kvalitě daného úředníka. Nutné je naopak kontinuální vzdělávání legislativců i v jiných oblastech, než pouze v právu, zejména je nutné vzdělávání v oblasti lingvistiky a používání právního jazyka. Relativita právního řádu je totiž způsobena odlišným obsahem, který je právním pojmům přiřazován jednotlivými normotvůrci.

V tomto kontextu přistupuje k relativizaci práva omezenost jazyka jako komunikačního prostředku, který není schopen zachytit stejným pojmoslovím, identickými výrazy právní pojmy s odlišným obsahem či dokonce postihnout nuance mezi právními pojmy vnitrostátního a mezinárodního či unijního zákonodárce. Nutně se tak musíme neustále vracet k podstatě jazyka, nikoliv k interpretaci práva a k hledání odpovědi, jaké výkladové metody zvolit pro odstranění významových rozdílů, protože hledání a kombinace výkladových metod bude vždy subjektivní volbou interpreta.

Velmi opomíjeným faktorem normotvorby je také vztah legislativy a politiky.¹⁶⁴¹ Nejenom politiky vnitrostátní, ale také unijní, kdy značné množství vnitrostátních legislativních návrhů musí reflektovat požadavky sekundárního práva EU. Opět se ovšem nejedná o tlak, který by byl závislý pouze na vůli vlády, ale jedná se o povinnost přizpůsobit vnitrostátní právní řád mezinárodním závazkům.¹⁶⁴² Opomineme-li unijní tlak na právní řád, kterému musí český zákonodárce dostát, je společenská poptávka po změnách právního řádu vedena linií veskrze politickou, kdy primárně jde vládě mnohem více o aktuální pozitivní politickou odezvu než o dlouhodobou stabilní úpravu. Reformy v právním řádu jsou dnes chápány jako změny, nikoliv jako zlepšení právního stavu či jako snaha o trvanlivé uspořádání právních poměrů. Právní norma tak mnohdy postrádá od samého počátku své existence smysl.

Mnohdy je chybou materiálního zákonodárce jeho příliš velká zahleděnost do sebe samého a jeho náchylnost k využívání deduktivní politické metody při tvorbě právních předpisů. Velmi zajímavé je členění, které provedl Thomas Fleiner, který považuje za dvě základní metody normotvorby využívané v dnešní legislativě metodu induktivně právníckou a metodu deduktivně politickou. Obsahem induktivní právnícké metody je tvorba obsahu právního předpisu na základě abstrakce konkrétních praktických zkušeností, jež jsou materiálnímu zákonodárci známy a cílem je vytvoření takové právní úpravy, která je obecná, ale i konkrétní a zároveň také žádaná praxí, neboť řeší aktuální otázky. Nevýhodou této metody je její

¹⁶⁴¹ K politickým debatám o změnách jednacích řádů komor viz Kysela, J.: Klepání na bránu očiště. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2013), s. 113 an.

¹⁶⁴² K prolnutí unijního práva do českého právního řádu např. Tomášek, M.: Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému. Právník č. 11 (2003), s. 1057 an.

nekoncepčnost, výhodou naopak její blízkost praxi. Metoda deduktivně politická je metoda, kdy jsou právní normy vytvářeny jako odraz programů politických stran a kdy jsou tyto zásadně neprávní dokumenty „překlápěny“ do normativního textu.¹⁶⁴³

Materiálním zákonodárcem je ten, kdo skutečně právní normu tvoří, tj. v případě vládních návrhů zákonů vláda. Je faktem, že v obecném povědomí převládá představa, že materiálními hybateli obsahu návrhu právního předpisu jsou právníci. Teorie legislativy je poměrně dobře v poslední době časopisecky i knižně zpracována, nicméně schopnosti pro formulování obsahu právní normy jsou dány pouze praxí. Ideálním je tedy pojetí materiálního zákonodárce skládajícího se ze dvou skupin legislativců, a to těch, kteří zvládají legislativní techniku, a těch, kteří jsou věcnými experty.

Má-li být odstraněn nedostatek v kvalitě a kvantitě právních norem, pak by každé legislativní činnosti mělo předcházet vypracování alternativních návrhů, jak řešit negativní společenský jev. Alternativní návrhy by neměly být pouze zájmem vědecké obce, ale zejména zájmem vlády, pro kterou by to měl být prvotní krok k tomu, aby odpověděla na otázku, zdali nelze problém řešit jinak než právní cestou.¹⁶⁴⁴

Součástí normotvorby dnešní doby je legislativní technika, metodika, zákonodárná koncepce, zákonodárná taktika a analytika zákonodárné činnosti.¹⁶⁴⁵ Za legislativní techniku primárně odpovídá vláda, neboť Legislativní pravidla vlády jsou interním normativním aktem, který dodržuje i Parlament ČR, aniž by k tomu byl jakkoli vázán. Vláda ČR nastavuje trendy legislativní techniky a ostatní se jim automaticky přizpůsobují. Klíčovým předmětem doktrinálního zájmu je v současné době zejména analýza předmětu právní úpravy a hledání rozporů v právním řádu jako celku.¹⁶⁴⁶ Menšího zájmu se dostává legislativní technice, která je mnohohvrstevnatým pojmem.¹⁶⁴⁷ Legislativní technika je v širším slova smyslu každá snaha o úpravu jevu v rámci zákonodárné činnosti. Legislativní technika se dotýká jak obsahu, tak i aplikace právních norem. V užším slova smyslu je legislativní technikou rozuměn formálně-právní aspekt normotvorby. Otázkou vnímání legislativní techniky v širším a užším slova je nalezení hranice v obsahu zákona jako legislativně-technického řešení a legislativní techniky

¹⁶⁴³ Fleiner, T.: Entwurf und Gestaltung von Gesetzesnormen. In Winkler, G.; Schilcher, B. (eds.): Gesetzgebung. Wien-New York, 1981, s. 143-147.

¹⁶⁴⁴ Maihofer, W.: Gesetzgebungswissenschaft. In Winkler, G.; Schilcher, B. (eds.): Gesetzgebung, Wien-New York: Springer, 1981, s. 30-31.

¹⁶⁴⁵ Podrobněji k jednotlivým složkám teorie normotvorby Ibid, s. 24-25.

¹⁶⁴⁶ Praktický příklad proměny smyslu a cíle právní normy pod tíhou jeho následných novelizací viz Bárta, J.: Malé zamyšlení nad tématem z veřejného práva. In Klíma, K., Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánů Grónského, Plzeň, 2008, s. 137-144.

¹⁶⁴⁷ Adamovich, L.: Probleme einer modernen Gesetztechnik. In Winkler, G.; Schilcher, B. (eds.): Gesetzgebung, Wien-New York, 1981, s. 204-206 (dále jen Adamovich, L., 1981).

jako právně metodologického řešení mající normativní vliv na obsah zákona.¹⁶⁴⁸ V první řadě je třeba legislativní techniku považovat za prostředek, jehož cílem je napomoci realizaci principu právního státu.¹⁶⁴⁹ Legislativní technika by měla sloužit k naplnění subprincipů seznatelnosti a přehlednosti právního řádu. Obor legislativní techniky by se proto měl v mnohém orientovat právě na naplňování principu právního státu a nezabývat se pouze ryze formální stránkou právních předpisů.¹⁶⁵⁰ Legislativní technika by se měla zabývat otázkou jazyka zákona, kasuistikou, zákonnými odkazy a systematikou zákona.¹⁶⁵¹ Ústavní soud v mnohém posunul legislativní techniku z jejího ryze formálně - právního chápání v materiální pojetí, když konstatoval, že legislativní technika může být nástrojem přispívajícím k naplnění principu právního státu.¹⁶⁵² Legislativní technika má za úkol přispívat k průzračnosti obsahu právních norem a ke snadné orientaci v právním řádu. Důležitým nástrojem legislativní techniky je také jazyk. Právní předpisy využívají jazyka jako výrazového prostředku, z čehož logicky plyne, že právní normy obsahují minimum čísel, vzorců či značek. Legislativní technika musí v zásadě bojovat se zbytečnými a komplikovanými právními vyjádřeními, s dlouhými větami a právním jazykem, který je pramálo srozumitelný adresátům právních norem.¹⁶⁵³ Mnohem více než kdy jindy dnes platí stará moudrost, že nejtěžší je vyjádřit podstatné a důležité myšlenky v několika málo slovech. Normativní jazyk proto musí být jazykem krátkým a pregnantním. Jednoduchost právního jazyka se ponejvíce odráží ve vymezení adresátů regulace. Čím srozumitelnější a jednodušší je vymezení adresátů právní normy, tím snadnější je výklad právní normy v praxi a obecná akceptace ze strany adresátů, kteří v právní normě nalézají úpravu svých práv a povinností. Legislativní technika v současné době trpí kasuistikou, jejíž příčinu lze nalézt v tendenci orgánů výkonné moci, aby kritéria zákonů byla co nejobektivnější a nejpodrobnější tak, aby praktická aplikace ponechávala minimální prostor k odchýlení se od nich a aby zákon sám byl determinantem jednotného výkladu. Problémem současné normotvorby je systematika

¹⁶⁴⁸ Schäffer, H.: Gesetzgebungstechnik aus der Sicht und aus der praktischen Erfahrung westlicher Demokratien. In Slawinski, I.; Geistlinger, M. (eds.): Gesetzgebung in Ost- und Südosteuropa, Mnichov-Oldenbourg, 1991, s. 19-20.

¹⁶⁴⁹ Adamovich, L., 1981, s. 206.

¹⁶⁵⁰ K ústavním rozměrům legislativní techniky Filip, J.: Ústavní soud a problémy legislativy v ČR, In Vostrá, L., Čermáková, J. (eds.): Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice, Plzeň, 2005.

¹⁶⁵¹ Viz Holländer, P.: Die Struktur der Rechtsnorm und ihre legislativ-technische Ausdrucksweise. In Slawinski, I.; Geistlinger, M. (eds.): Gesetzgebung in Ost- und Südosteuropa, Mnichov-Oldenbourg, 1991, s. 34-38.

¹⁶⁵² Viz nálezy ÚS ČR č. 145/2002 Sb., č. 278/2004 Sb., Pl. ÚS č. 5/92, nález č. 96/2000 Sb., č. 168/1995 Sb., č. 131/1994 Sb., č. 78/2001 Sb.

¹⁶⁵³ Podrobně k problematice právního jazyka Müller, H. W.: Handbuch der Gesetzgebungstechnik. Köln-Berlin-Bonn-Mnichov, s. 93-126, kde jsou uvedeny praktické příklady správného využití jazyka v normotvorbě.

právních předpisů, která je základním kamenem budoucího výkladu právní normy.¹⁶⁵⁴ Právní předpis, který je dobře systematicky uspořádán, usnadňuje přístup k nalézání práva. Zákonodárce by se měl vyhýbat odkazům a recepčním ustanovením, i když je zřejmé, že zcela se těmto jevům vyhnout nelze.

Současná normotvorba je podle Böhreta, a s jeho názorem se zcela ztotožňuji, limitována těmito skutečnostmi:

1. v dnešní době, ale lze to očekávat i v blízké budoucnosti, bude normotvorba pojmána jako bezprostřední reakce na aktuální politické problémy; z tohoto důvodu proto existuje pouze velmi omezený prostor pro racionální legislativní rozvahu nad potřebnými změnami v systematice právního řádu;¹⁶⁵⁵
2. v industriální společnosti 19. století byla normotvorba chápána jako reakce na aktuální politické problémy a zákonodárství bylo úzce provázáno a spojeno s formou vlády, pro jejíž účely bylo využíváno;¹⁶⁵⁶
3. technologický a technický ráz postindustriální společnosti má za následek, že normotvorba je převážně reakcí na problémy každodenního života;¹⁶⁵⁷
4. společnost, která je pluralistická a v níž se střetávají rozdílné názory, je společností, ve které *a priori* neexistuje obecný konsensus na proměně právního řádu a jeho utřídění; zájmová roztržičnost umožňuje generovat pouze partikulární a časově omezená řešení;¹⁶⁵⁸
5. pluralistická společnost, která je založena na vzájemné názorové konkurenci, na jejímž základě je utvářena politická vůle, je svázána principem postupných změn či jinak řečeno reforem po malých krůčcích a chtě nechtě principem pokusu a omylu; tento systém je založen na politické reakci na aktuální problémy;¹⁶⁵⁹
6. vzhledem k šíři sociálních, kulturních a ekonomických zájmů ve společnosti a obecně sdílené nedůvěře vůči státnímu aparátu získává společnost alespoň minimální důvěru ve stát tehdy, pokud řeší jejich problémy; státní aparát je tak nucen k činnosti touhou a

¹⁶⁵⁴ Musil, M.: Mýtus legislativní dokonalosti, In Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha, 2007, s. 309-310.

¹⁶⁵⁵ Böhret, C.: Programmatische Ordnung oder tagespolitische Reaktion? In Hill, H. (ed.): Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung. Berlin, 1989, s. 58.

¹⁶⁵⁶ Ibid, s. 67.

¹⁶⁵⁷ Ibid, s. 68.

¹⁶⁵⁸ Ibid, s. 68.

¹⁶⁵⁹ Ibid, s. 70.

vnitřním přesvědčením společnosti, že regulace vyřeší její problémy; zákon je vnímán jako lék na problém, který se objeví v konkrétním čase;¹⁶⁶⁰

7. v budoucnosti lze v souvislosti s rozvojem společnosti očekávat ještě větší tlak na přijímání právních norem.¹⁶⁶¹

22.2 Vláda a podzákoná normotvorba

22.2.1 Prováděcí právní předpisy

Podle článku 79 odst. 3 Ústavy ČR mohou ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy vydávat na základě a v mezích zákona právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.¹⁶⁶² Na základě tohoto ustanovení jsou vydávány vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, nařízení obcí, nařízení krajů a nařízení hlavního města Prahy, nařízení krajských hygienických stanic, nařízení krajských veterinárních správ, nařízení správ národních parků a nařízení správ chráněných krajinných oblastí.¹⁶⁶³

Prováděcí právní předpisy jsou předpisy podzákonné právní síly a lze je obecně označovat za odvozenou exekutivní normotvorbu. Všechny podzákonné právní předpisy musí být v souladu s Ústavou ČR a zákony. Z hlediska dodržení ústavní kauce demokratického právního řádu je nezbytné, aby prováděcí právní předpisy byly vydávány orgány výkonné moci na základě zmocňovacího ustanovení, které musí označit orgán, který je oprávněn prováděcí právní předpis vydat, a které musí dále vymežit skutkové náležitosti, které mají být prováděcím právním předpisem upraveny s tím, že nestačí pouhý odkaz na určité ustanovení právního předpisu, ani obecné zmocnění k úpravě podrobností, a vymežit rozsah, v jakém mají být upraveny.¹⁶⁶⁴

¹⁶⁶⁰ Ibid, s. 71.

¹⁶⁶¹ Ibid, s. 71.

¹⁶⁶² Ke zmocňovacím ustanovením v zákonech viz Kysela, J.; Kokeš, M.: Role vlády v procesu právní tvorby v České republice se zřetelem k efektivě vládnutí. Správní právo – Legislativní příloha č. III-IV (2018), s. 96-101.

¹⁶⁶³ Ke zmocňovacím ustanovením Ústavní soud v Pl. ÚS 23/02 konstatuje: „Článek 79 odst. 3 Ústavy zmocňuje ministerstva vydávat právní předpisy pouze na základě zákona a v jeho mezích. Napadená ustanovení zákona jsou v rozporu s tímto článkem Ústavy, protože ministerstvo je zmocněno úpravou něčeho, pro co samotný zákon nestanoví žádné meze, co sám vůbec neupravuje. Nejednalo by se tedy o provedení zákona, ale o jeho doplnění, neboť prováděcí předpis by institut smluvní rodiny musel přesně vymežit. Chybí tedy příslušná zákonná úprava, kterou by měla ministerská vyhláška provést. Zákon svou stručností a neurčitostí nedává nutný základní rámec pro zmíněný podzákonný předpis.“

¹⁶⁶⁴ Pl. ÚS 3/2000: „Článek 79 odst. 3 Ústavy je třeba interpretovat restriktivně, což znamená, že zmocnění k vydávání podzákonných právních předpisů musí být konkrétní, jednoznačné a jasné.“ Obdobně Mlsna, P.: Článek 79. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 597; Jäger, P.: Článek 79. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 743-744.

Prováděcí právní předpis se vydává na základě a v mezích zákona, a proto není nezbytně nutné, aby zmocňovací ustanovení taxativně definovalo celý předpokládaný obsah prováděcího právního předpisu, protože meze pro podzákonnou normotvorbu vyplývají jednak ze zákona, který má být proveden, a jednak z obecných ústavních zásad vymezených zejména v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod.¹⁶⁶⁵

Nalezení obsahu prováděcího právního předpisu spočívá v subsumpci množiny právních norem, které má prováděcí předpis obsahovat, pod zmocňovací ustanovení, které je součástí zákona. V případě abstraktně či obecně formulovaného zmocňovacího ustanovení je velmi složité nalézt limity, ve kterých se může prováděcí předpis pohybovat, neboť ty vyplývají ze zákona jako celku.¹⁶⁶⁶ Takový přístup se nicméně ve srovnání se staticky formulovaným zmocňovacím ustanovením jeví jako flexibilnější, byť i v tomto případě musí obsah prováděcího předpisu sledovat meze zákona, resp. další omezení plynoucí především ze základních ustanovení Ústavy a Listiny.¹⁶⁶⁷

Obdobně jako v případě zákonného „zmocňovacího ustanovení“ k vydání nařízení vlády je i v případě zákonného zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu nutné řešit konkrétní obsah prováděcího předpisu, pokud se při jeho přípravě ukáže jako potřebné upravit v něm i skutečnosti, na které zmocňovací ustanovení výslovně nepamatovalo.¹⁶⁶⁸ Vystává tak otázka, zda se ztotožňují „meze zákona“ s „mezemi zmocňovacího ustanovení“, nebo zda je možné připustit, aby prováděcí právní předpis obsahoval i úpravu, která sice je v mezích zákona, nikoliv však v mezích zmocňovacího ustanovení.¹⁶⁶⁹ Odpověď je poměrně jednoduchá, pokud se jedná o prováděcí právní předpisy (obvykle vyhlášky ministerstev a jiných správních úřadů) podle článku 79 odst. 3 Ústavy ČR, tak nikoliv; pokud se ovšem jedná o nařízení vlády, pak je možné kombinovat jak zmocnění obsažené v konkrétním zákoně, tak i generální zmocnění v článku 78 Ústavy ČR a vydat nařízení vlády, které bude překračovat meze zákonného zmocnění a bude se opírat o ústavní zmocnění vlády.¹⁶⁷⁰

Při tvorbě prováděcích právních předpisů je na místě vycházet z těchto zásad:

- vydávání prováděcích právních předpisů soustředit na nezbytně nutné případy (opodstatněnost prováděcího právního předpisu),

¹⁶⁶⁵ Mlsna, P.: Článek 79. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 597.

¹⁶⁶⁶ Zářecký, P., 2007, s. 66-67.

¹⁶⁶⁷ Mlsna, P.: Článek 79. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 597.

¹⁶⁶⁸ Mlsna, P.: Některé problémy současné tvorby práva..., 2008, s. 203-204.

¹⁶⁶⁹ Mlsna, P.: Článek 79. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 580. Legislativní pravidla vlády se kloní k restriktivní interpretaci článku 79 odst. 3 Ústavy ČR ztotožňující „meze zákona“ s „mezemi zákonného zmocnění“.

¹⁶⁷⁰ Obdobný případ popisuje i Zářecký, P., 2007, s. 76.

- formu prováděcího právního předpisu nelze použít tam, kde jde jen o opatření instruktivní a organizační povahy, které může vydat ústřední orgán pro podřízené orgány a organizace, a kde jejich závaznost vyplývá pouze z řídicí pravomoci ústředního orgánu a jeho nadřízenosti,
- prováděcí právní předpisy nemohou rozšiřovat právní regulaci nad a mimo rámec zákona a nemohou měnit jeho ustanovení,
- prováděcí právní předpisy nemohou zakládat kompetence orgánů, ukládat nové povinnosti občanům a vytvářet nové právní instituty,
- pokud není výslovně stanoveno zákonem, není přípustné v prováděcích předpisech delegovat zákonem stanovená oprávnění na nižší orgány,
- není možno přenášet zmocnění k vydání dalšího prováděcího právního předpisu,
- prováděcí právní předpisy nemají zásadně přejímat ustanovení zákona.¹⁶⁷¹

Významným prvkem stabilizační povahy ve vztahu k právnímu řádu je neexistence možnosti subdelegace k vydávání prováděcích právních předpisů (neexistence terciální právní normotvorby). Obdobnou povahu má striktní vymezení nositelů oprávnění k podzákoné normotvorbě – na rozdíl od Ústavy 1948.¹⁶⁷²

Tím, kdo určuje obsah prováděcích právních předpisů, je Parlament ČR, jehož relevantní menšina disponuje oprávněním obrátit se na Ústavní soud, kterého nicméně v případě prováděcích předpisů dosud poměrně málo využívá.¹⁶⁷³ Jakkoliv detailní zmocňovací ustanovení nemůže překrýt jistý vnitřní rozpor mezi dvěma základními ustanoveními Listiny základních práv a svobod, resp. Ústavy ČR, že každá povinnost musí být stanovena zákonem, současně však „povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích (a jen při zachování základních práv a svobod)“, přičemž uložení povinnosti (normativním nebo individuálním právním aktem) není nic jiného než „nucení něco činit“.¹⁶⁷⁴

Prováděcí právní předpisy nemohou upravovat právní vztahy, na které se vztahuje výhrada zákona, ať již tato výhrada plyne z ústavního zákona nebo z jednoduchého zákona, pokud tyto vztahy (alespoň rámcově) neupravuje zákon, a to zejména podmínky výkonu státní (veřejné)

¹⁶⁷¹ Šín, Z.: Tvorba práva a její pravidla. K teorii a praxi legislativy. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000, s. 139-140.

¹⁶⁷² Mlsna, P.: Článek 79. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 596.

¹⁶⁷³ Ke kontrolnímu mechanismu zmocňovacích ustanovení viz Jäger, P.: Článek 79. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 742.

¹⁶⁷⁴ Zářecký, P., 2007, 68-69.

moci, podmínky pro vydávání správních rozhodnutí a podmínky a předpoklady pro výkon určitých činností.¹⁶⁷⁵ Prováděcí právní předpisy nemohou upravovat právní vztahy, které alespoň v základních rysech neupravuje zákon a kde tedy zcela chybějí meze zákona.¹⁶⁷⁶

Prováděcí právní předpisy nemohou obsahovat právní úpravu, která svým obsahem zákon neprovádí, ale fakticky doplňují, a to zejména výjimky z ustanovení zákona nebo podmínky pro povolování výjimek ze zákona, aniž by tyto podmínky alespoň rámcově upravoval zákon; povinnosti, které zákon, jež má být proveden, vůbec nepředpokládá; skutkové podstaty přestupků a jiných správních deliktů, resp. obsah těchto skutkových podstat; formální nebo obsahové náležitosti smlouvy nebo podmínky pro uzavření smlouvy a náležitosti podání ve správním řízení, aniž by tyto náležitosti alespoň rámcově upravoval zákon. Při vydávání prováděcího předpisu je vždy třeba respektovat materiální meze podzákoné normotvorby plynoucí z ústavního pořádku, a to jak při obecném zmocnění, tak při zmocnění zcela konkrétním, a to i předvídá-li úpravu právních vztahů, jež mohou být regulovány pouze zákonem.

Nařízení obce a nařízení kraje patří k místním právním předpisům. Váží se k nim proto určité zvláštnosti. Mají reflektovat místní podmínky a potřeby. Právě za tímto účelem jim Ústava ČR dává oprávnění vydávat právní předpisy s tím, že záleží na kvalifikované úvaze zákonodárce, ve kterých případech shledá potřebným, aby zákon provedl právě místní právní předpis. Jde o výběr normotvůrce znalého specifik obce nebo regionu. To obdobně platí i pro krajské hygienické stanice, krajské veterinární správy, správy národních parků a správy chráněných krajinných oblastí. Vydávání nařízení obce a nařízení kraje náleží do jejich přenesené působnosti. Vydávání nařízení obce je svěřeno radě obce, resp. zastupitelstvu obce za podmínek stanovených zákonem. Vydávání nařízení kraje je svěřeno radě kraje.¹⁶⁷⁷

V případě podzákoných právních předpisů vydávaných orgány územních samosprávných celků je třeba rozlišovat zákonná ustanovení zmocňující k vydávání právních předpisů v přenesené působnosti (článek 79 odst. 3 Ústavy ČR) a zákonná ustanovení „zmocňující“ k vydávání předpisů v působnosti samostatné (článek 104 odst. 3 Ústavy ČR). Zatímco právní předpisy vydávané v přenesené působnosti (nařízení obcí a krajů) jsou vydávány k provedení konkrétního zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, obecně závazné vyhlášky jsou

¹⁶⁷⁵ Mlsna, P.: Exekutivní normotvorba. In Gerloch, A.; Tomášek, M. et alii: Nové jevy v právu na počátku 21. století. II. Díl. Teoretické a ústavní impulsy rozvoje práva. Praha: Karolinum, 2010, s. 119 (dále jen Mlsna, P.: Exekutivní normotvorba.).

¹⁶⁷⁶ Ibid, s. 119.

¹⁶⁷⁷ Mlsna, P.: Článek 79. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 597.

vydávány „v mezích samostatné působnosti“ a nelze proto na ně klást zcela stejné požadavky jako na zmocňovací ustanovení pro vydávání prováděcích právních předpisů, a to zejména pokud jde o přesnost a konkrétnost předmětu právní úpravy, která má být podle zákona obsahem obecně závazných vyhlášek.¹⁶⁷⁸

K obecně závazným vyhláškám obcí je třeba uvést, že v současnosti neexistuje žádný přehled o jejich počtu a obsahovém zaměření. V této souvislosti se proto vláda rozhodla, že je žádoucí, aby byl vytvořen právní systém, do kterého by byly zapsány všechny obecně závazné vyhlášky územně samosprávných celků a skrze, který by byly obecně závazné vyhlášky vyhlášovány.¹⁶⁷⁹

O zrušení vyhlášky ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu, nebo obecně závazné vyhlášky vydané územním samosprávným celkem, která by byla v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem, rozhoduje na základě článku 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR Ústavní soud.

22.2.2 Zmocňovací ustanovení

Typickým znakem vlády jako ústavního orgánu je ústavní zmocnění k vydávání podzákoných právních předpisů.¹⁶⁸⁰ Nicméně kvalita zákonů nemá z velké části vliv na kvalitu prováděcích právních předpisů. Dělbá moci je podle Ústavy ČR v oblasti podzákoných právních norem důležitá pouze ve vztahu k zmocňovacím ustanovením obsaženým v zákonech, které jsou základním ohniskem pro tvorbu podzákoných právních předpisů orgány výkonné moci. Dlouhodobě se ukazuje, že kvalita zmocňovacích ustanovení je na velmi nízké úrovni.¹⁶⁸¹ Důvodů je několik. V první řadě musí být zmocňovací ustanovení v zákonech koncipována ústavně konformním způsobem tak, aby bylo vyhověno ústavní kauce stanovené v článku 79 odst. 3 Ústavy ČR, kdy prováděcí právní předpisy mohou být vydávány na základě a v mezích zákona a oprávnění vydávat tyto prováděcí právní předpisy mohou mít pouze ministerstva a jiné správní úřady a orgány, které jsou k tomu

¹⁶⁷⁸ Jäger, P.: Článek 79. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 747-748.

¹⁶⁷⁹ Sněmovní tisk 575, 8. volební období – vládní návrh zákona o Sbirce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Navrhovaný informační systém by umožnil všem osobám, jakož i ministerstvům a jiným orgánům státní správy, obecním úřadům, Policii České republiky vyhledávat právní předpisy pro výkon jejich působnosti a pro jejich potřeby.

¹⁶⁸⁰ Někteří autoři se naopak domnívají, že roste význam zákonů a nadzákonného pozitivního práva a že exekutivní normotvorba je v postmoderním světě výrazně limitována. Viz Bárány, E.: Zákon a demokracie. In: Gerloch, A., Maršálek, P. (eds.): Zákon v kontinentálním právu. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 125.

¹⁶⁸¹ Zářecký, P., 2007, s. 65-80.

zákonem zmocněny.¹⁶⁸² Rozhodne-li se tedy zákonodárce umožnit vydání prováděcího právního předpisu za účelem provedení zákona, musí tak učinit ústavně konformním způsobem, kdy příslušné zmocňovací ustanovení musí být maximálně přesné a musí obsahovat meze pro výkonnou moc, ve kterých záležitostech je výkonná moc oprávněna provádět právní předpisy vydávat. Povětšinou se jedná o vyhlášky, o jejichž přesném počtu lze pouze spekulovat, neboť část vyhlášek je v současné době z hlediska jejich obsahu již obsoletní, ale pozapomnělo se je zrušit.

Meze pro vydání vyhlášky bývají vymezeny zákonem dvojím možným způsobem. Jednak přesnou specifikací zákonných ustanovení, k jejichž provedení je možné vyhlášku vydat. To je případ nejčastější, který by se na první pohled mohl jevit jako způsob nekontroverzní, opak je ale pravdou. Odkaz ve zmocňovacích ustanoveních na konkrétní zákonná ustanovení v sobě skrývá riziko, že dané ustanovení zákona při podrobnější četbě vůbec není ustanovením, které by ke své řádné aplikovatelnosti a vymahatelnosti nezbytně vyžadovalo prováděcí právní předpis. Mnohdy tak dochází k situaci, kdy je určité ministerstvo nebo jiný správní úřad zmocněn k vydání vyhlášky, ale praxe vydání takového předpisu vůbec nevyžaduje, neboť text zákonného ustanovení je pro adresáty zákona dostatečně konkrétním a srozumitelným. Ministerstva a jiné správní úřady tak jsou v podstatě povinny z vůle zákonodárce vydat prováděcí právní předpis, který se ovšem z hlediska účelu, pro který je prováděcí právní předpis vydáván, míjí svým účinkem. Takové prováděcí právní předpisy jsou z velké části obsahově buď pouze velmi stručné, nebo opakuji text, který je již obsažen v zákonném ustanovení. O smyslu takovýchto prováděcích právních předpisů není třeba dále diskutovat.¹⁶⁸³

Dále může být zmocňovací ustanovení koncipováno jako konkrétní výčet tezí, principů a předmětových oblastí, ve kterých ministerstva a jiné správní úřady musí prováděcí právní předpis vydat. Takovýto postup je, jak se ukazuje v legislativní praxi, mnohem vhodnější, neboť vůle zákonodárce projevená v konkretizaci požadavku na vydání prováděcího právního předpisu mnohem více odráží reálnou potřebu pro vydání prováděcího právního předpisu, než obecný odkaz na zákonné ustanovení. Hovoříme-li o mezích pro vydání prováděcího právního předpisu, pak musíme zdůraznit, že prováděcím právním předpisem nemůže ministerstvo nebo jiný správní úřad upravit materii, k jejíž bližší úpravě není zákonodárcem zmocněn.¹⁶⁸⁴

¹⁶⁸² Kněžínek, J.; Mlsna, P.; Vedral, J., 2010, s. 84.

¹⁶⁸³ Zářecký, P., 2007, s. 70-71; obdobně Mlsna, P.: Některé problémy současné tvorby práva..., 2008, s. 204.

¹⁶⁸⁴ Kněžínek, J.; Mlsna, P.; Vedral, J., 2010, s. 89.

Hledání této hranice je v některých případech značně problematické, a to zejména tehdy, pokud se jedná o problematiku výsostně odbornou nebo technickou.¹⁶⁸⁵

Dalším problémem z hlediska legislativní praxe při vydání prováděcích právních předpisů je vyjádření konkrétního správního úřadu, který je zmocněn k vydání prováděcího právního předpisu. Často se v praxi objevují zmocnění pro několik ministerstev k vydání téhož prováděcího právního předpisu, popřípadě k vydání prováděcího právního předpisu ve vzájemné spolupráci.¹⁶⁸⁶ Takováto ustanovení neodpovídají ústavním kautelám výkonu státní moci. Pokud jsou totiž ministerstva a jiné správní úřady oprávněny k výkonu státní moci pouze v rozsahu kompetencí jim zákonem svěřených, pak nelze připustit, aby k vydání prováděcího právního předpisu bylo oprávněno vícero ministerstev nebo správních úřadů.¹⁶⁸⁷

22.2.3 Nařízení vlády

Nařízení vlády může být vydáno na základě generálního zmocnění v článku 78 Ústavy ČR nebo na základě zmocnění v zákoně, které současně upravuje i předpokládaný obsah takového nařízení vlády.¹⁶⁸⁸ Vláda disponuje na základě tohoto ustanovení generálním zmocněním k vydávání podzákonných právních předpisů. Vydávání nařízení vlády musí v souladu s principem demokratického právního státu splňovat některé podmínky, které vymezují odvozenou exekutivní normotvorbu. Nařízení vlády musí být vydáno vládou a nemůže zasahovat do věcí, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.¹⁶⁸⁹ Z nařízení vlády musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, tzn., že musí být otevřen prostor pro sféru právní regulace na úrovni podzákonného právního předpisu.¹⁶⁹⁰

Stávající praxe, kdy jsou nařízení vlády vydávány na základě zmocnění obsažených v zákoně, se ukazuje z ústavně právního hlediska jako problematická, neboť nařízení vlády, jehož limity jsou stanoveny v zákoně, nesmí jít ve své materiální úpravě nad obsahové meze stanovené zákonem, byť je vláda k vydání nařízení vlády zmocněna generelně Ústavou ČR a je

¹⁶⁸⁵ Mlsna, P.: Některé problémy současné tvorby práva..., 2008, s. 204.

¹⁶⁸⁶ K problémům s definicí správního úřadu zmocněného k vydání prováděcího právního předpisu viz Zářecký, P., 2007, s. 67.

¹⁶⁸⁷ Kněžínek, J.; Mlsna, P.; Vedral, J.: Příprava návrhů právních předpisů. Praha: Úřad vlády, 2010, s. 96-98.

¹⁶⁸⁸ Pl. ÚS 43/97: „V obecné rovině považuje Ústavní soud za účelné připomenout, že podle čl. 78 Ústavy je vláda oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona v jeho mezích, což znamená, že vláda nepotřebuje výslovnou delegaci v příslušném zákoně. Nařízení však nemůže vybočit ze zákonných mezí, nemůže tedy být *praeter legem*. Jinak řečeno, musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona.“

¹⁶⁸⁹ Kněžínek, J.; Mlsna, P.; Vedral, J., 2010, s. 93.

¹⁶⁹⁰ Mlsna, P.: Exekutivní normotvorba, s. 120.

oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích bez nezbytnosti bližší specifikace v zákonné úpravě.¹⁶⁹¹

S tím úzce souvisí otázka, jak by se mělo vykládat ustanovení článku 78 Ústavy ČR. Ústavní kautela v článku 78 Ústavy ČR stanoví, že k provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydat nařízení.¹⁶⁹² Pokud jsou v zákonech obsažena zmocňovací ustanovení pro vládu k vydání nařízení vlády, pak vůle zákonodárce jako by podřizovala ústavně zakotvenou možnost vlády k vydání jejího nařízení vůli projevené zákonodárcem v normativním zákonném textu. V této souvislosti je třeba ovšem říci, že vůle zákonodárce vyjádřená v podobě zmocňovacích ustanovení k vydání nařízení vlády je z ústavního hlediska zcela bez významu, neboť vláda se při zachování ústavních podmínek článku 78 Ústavy ČR může kdykoliv rozhodnout, že k provedení zákona a v jeho mezích vydá nařízení vlády.¹⁶⁹³ Nelze tedy pokládat za jediný ústavně konformní způsob vydávání nařízení vlády, která nalézají svůj normativní základ ve zmocňovacích ustanoveních v zákoně.¹⁶⁹⁴ Osobně jsem přesvědčen, že zmocňovací ustanovení k vydávání nařízení vlády jsou obsoletními ustanoveními. Jejich normativní význam je marginální. Pokud se vláda rozhodne, že vydá nařízení, musí splnit dvě základní podmínky. Jednak musí vydat nařízení vlády k provedení zákona, což znamená, že obsah zákona nelze nařízením vlády žádným způsobem měnit, doplňovat, rozšiřovat nebo upřesňovat. Pokud by k takové situaci došlo, pak by se zcela jistě jednalo o nepřípustný zásah výkonné moci do moci zákonodárné.¹⁶⁹⁵ Provedením je tedy třeba rozumět pouze skutečnost, že vláda svým nařízením umožní reálnou aplikaci zákona, který by se bez prováděcího právního předpisu stával nepoužitelným. Dále musí být nařízení vlády vydáno v mezích

¹⁶⁹¹ Pl. ÚS 5/01: „Ústavní soud již v nálezu č. 96/2001 Sb. judikoval, že ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy musí respektovat následující zásady:

-nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem,

-nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu,

-musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení).

Závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy.“

¹⁶⁹² Podrobněji k povaze nařízení vlády a mezím vlády vydávat nařízení vlády Mikule, V.: Článek 78. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 546-550.

¹⁶⁹³ Mlsna, P.: Některé problémy současné tvorby práva..., 2008, s. 205.

¹⁶⁹⁴ Ibid, s. 120.

¹⁶⁹⁵ Ibid, s. 120.

zákona, což je obdobná podmínka jako u prováděcích právních předpisů, kdy smyslem této ústavní kautely je zajištění nepřekročitelné vůle zákonodárce vyjádřené v zákonné úpravě.¹⁶⁹⁶

Pokud vláda vydá nařízení vlády, pak může být předmětem úpravy materie, která je nezbytná k provedení zákona s tím, že vláda nemůže překročit meze, které zákonodárce obsahově stanovil zákonnou právní úpravou.¹⁶⁹⁷ Je na úvaze vlády, jaké oblasti zákonné právní úpravy vyžadují bližšího provedení formou nařízení.

Vláda je při vydávání nařízení vlády limitována i jinými ustanoveními než jenom článkem 78 Ústavy ČR. Jedná se zejména o článek 2 odst. 3 Ústavy ČR, kdy státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Vláda se tedy nemůže rozhodnout k výkonu státní moci ve formě vydání nařízení vlády, pokud by tento výkon státní moci neměl svůj normativní základ v zákoně.¹⁶⁹⁸ Ve vztahu k adresátovi právní normy je to zásadní skutečnost, protože nařízením vlády nelze za žádných okolností ukládat povinnosti. Povinnosti lze ukládat toliko pouze zákonem nebo na základě zákona; lze tedy připustit, že povinnosti lze ukládat i jinými právními předpisy než pouze zákony, ale pouze v případě, pokud zákonodárce vyjádřil v zákoně vůli, že některé povinnosti lze specifikovat podzákonným právním předpisem. Nelze připustit, aby ukládaná povinnost měla svůj normativní základ v podzákonném právním předpise, neboť ten může pouze specifikovat, v čem spočívá povinnost normativně zakotvená v zákoně.¹⁶⁹⁹

22.2.4 Nařizovací moc vlády

V oblasti veřejné správy, zejména pak v oblasti moci vládní, je nezbytné se pokusit definovat autonomní sféru nařizovací moci, tj. oblast, kde se veřejná správa může rozhodnout usměrňovat činnost subjektů, které jsou jí podřízeny.¹⁷⁰⁰ V této souvislosti je nutné odlišovat abstraktní nařizovací akty orgánů veřejné moci od konkrétních rozhodnutí, kterými jsou na

¹⁶⁹⁶ Vláda ovšem nesmí přikročit k vyplňování mezer v zákoně, pokud nedostatky, které zákon činí obtížně aplikovatelným, nejsou v obsahových mezích zákona, nebo v souladu s enumerativností státních pretenzí. Viz Zářecký, P., 2007), s. 70.

¹⁶⁹⁷ Kněžínek, J.; Mlsna, P.; Vedral, J., 2010, s. 94.

¹⁶⁹⁸ Pl. ÚS 45/2000: „Nemůže-li zákonodárce oblast úpravy vztahů učených pro úpravu zákonem delegovat na moc výkonnou, a tím vlastně rezignovat na svoji zákonodárnou povinnost (nález ÚS - vyhlášený pod č. 206/1996 Sb.), tím spíše si výkonná moc nemůže právo na takovou úpravu přisvojit sama, s odvoláním se na zákon, který má evidentně jiný účel a smysl.“

¹⁶⁹⁹ Mlsna, P.: Některé problémy současné tvorby..., 2008, s. 205.

¹⁷⁰⁰ Karel Beran považuje autonomní normotvorbu za pravomoc vydávat právní předpisy, které jsou závazné pro členy určité veřejnoprávní korporace, ale nemusí se omezovat pouze na ně. Viz Beran, K.: Autonomie a zákon. In Gerloch, A.; Maršálek, P. (eds.): Zákon v kontinentálním právu. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 171.

základě formalizovaného procesního postupu, nejčastěji ve správním řízení, ukládány subjektům povinnosti či tresty. Existují v podstatě dva pohledy na nařizovací moc vlády.¹⁷⁰¹ Podle prvního pohledu je jakékoliv vydávání obecně závazných právních předpisů považováno za zásah do zákonodárné sféry parlamentu a pouze formou zákonodárné delegace lze pověřit výkonnou moc vydáváním prováděcích právních předpisů.¹⁷⁰² V českých ústavních podmínkách je takto svěřena normotvorná působnost vládě přímo Ústavou ČR, na jejímž základě je vláda oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Tato ústavněprávní limitace má za následek, že vláda se musí při vydávání nařízení vždy držet meritorně obsahu zákona, k jehož provedení nařízení vydává, a nařízení vlády musí upravovat materiálně takové skutečnosti, jež jsou v úzkém vztahu k nosnému zákonu.¹⁷⁰³ Přijetí nařízení vlády, které by nemělo svého nosného materiálního zákonného „nosiče“, by bylo vybočením z ústavně nastavených limitů normotvorné činnosti vlády. Obdobnou ústavně nastavenou limitaci normotvorné činnosti orgánů moci výkonné stanoví článek 79 odst. 3 Ústavy ČR, na jehož základě jsou oprávněna ministerstva a jiné správní úřady a orgány územní samosprávy k vydávání právních předpisů, pokud je k této normotvorné činnosti výslovně zmocňuje zákon. K vydávání prováděcích právních předpisů orgány výkonné moci musí být kumulativně splněny tyto podmínky: prováděcí právní předpis lze vydávat pouze na základě zákona, tj. zákon výslovně předpokládá, že bude vydán prováděcí právní předpis a obsahuje konkrétní zmocnění, v jaké oblasti materiální právní úpravy lze prováděcí právní předpis vydat; dále musí být prováděcí právní předpis vydán v mezích zákona, tj. musí být splněna podmínka, o které je pojednáno výše ve vztahu k nařízením vlády, a nakonec musí být v zákoně výslovně obsaženo zmocnění pro příslušný orgán veřejné moci, že je oprávněn vydat prováděcí právní předpis. Obecně platným axiomem pro vydávání prováděcích právních předpisů je podmínka stanovená v článku 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, že povinnosti lze občanům ukládat pouze na základě zákona (zrcadlově se tato podmínka odráží ještě v článku 2 odst. 2, 3 Listiny základních práv a svobod).¹⁷⁰⁴

Podle druhého pohledu autonomní nařizovací sféra moci vládní existuje *eo ipso*, kdy vláda požívá obecné nařizovací pravomoci, která vyplývá přímo z ústavního postavení vlády.¹⁷⁰⁵

¹⁷⁰¹ Mlsna, P.: Exekutivní normotvorba, s. 121.

¹⁷⁰² Kysela, J.: Úvod k teorii zákonodárné delegace: pojem a typy. In: Gerloch, A.; Maršálek, P. (eds.): Zákon v kontinentálním právu. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 163.

¹⁷⁰³ Mlsna, P.: Exekutivní normotvorba, s. 121.

¹⁷⁰⁴ Ibid, s. 121.

¹⁷⁰⁵ Kysela, J.: Úvod k teorii zákonodárné delegace: pojem a typy. In: Gerloch, A.; Maršálek, P. (eds.): Zákon v kontinentálním právu. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 163.

V českých ústavních podmínkách je přítomen i tento druhý pohled, kdy vláda upravuje a je z výkonu své funkce oprávněna k úpravě vnitřních záležitostí veřejné správy. V praxi tak vláda koriguje a usměrňuje prostřednictvím svých usnesení činnost orgánů veřejné moci, zejména ústředních správních úřadů, kterým svá usnesení adresuje.¹⁷⁰⁶ Typickým interním normativním aktem vlády jsou usnesení vlády a schvalování nejrůznějších jednacích řádů či statutů poradních orgánů vlády nebo ústředních správních úřadů.¹⁷⁰⁷

V rámci vrchnostenské správy lze nařizovací moc uplatňovat vůči subjektům, které jsou součástí veřejné moci, či vůči subjektům soukromého práva, které vstupují do vztahů s orgány veřejné moci na základě dobrovolného rozhodnutí nebo na základě obecně závazného právního předpisu. Správní teorie často používá pro označení formy a vymezení nařizovací moci vůči subjektům veřejné správy pojmu obecně konkrétní akt. Takovýto obecně konkrétní akt není obecně závazným právním předpisem s účinky *erga omnes*, nejedná se tedy o právní předpis se všeobecnou závazností. Obecně konkrétní akt je abstraktním aktem, který bývá většinou druhově vymezený a má neurčitý kruh adresátů.¹⁷⁰⁸

Poměrně pozdě bylo do českého právního řádu zavedeno správním řádem¹⁷⁰⁹ tzv. opatření obecné povahy,¹⁷¹⁰ které je definováno formálně právním způsobem jako opatření, které není právním předpisem ani rozhodnutím.¹⁷¹¹ Opatření obecné povahy lze vydat pouze v případě, pokud zvláštní zákon předpokládá jeho vydání. Správní řád stanoví náležitosti, účinky, postup při jeho vydávání, jakož i další vlastnosti, ale nedefinuje jej pozitivním způsobem. Podle mého názoru se opatření obecné povahy více blíží spíše obecně závazným právním předpisům.¹⁷¹² Část šestá správního řádu je blanketním ustanovením, neboť je ponecháno na zvláštních zákonech, aby provedlo jeho specifikaci.¹⁷¹³ Opatření obecné povahy navíc

¹⁷⁰⁶ Za tímto účelem vláda vydává Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí, ve kterém informuje orgány územní samosprávy na úseku přenesené státní správy o zásadních usneseních přijatých vládou.

¹⁷⁰⁷ Vláda např. schvaluje Jednací řád vlády – viz usnesení vlády ze dne 16. září 1998 č. 610 ve znění pozdějších usnesení vlády; nebo Legislativní pravidla vlády schválená usnesením ze dne 19. března 1998 č. 188 a změněná usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, usnesením vlády ze dne 28. června 1999 č. 660, usnesením vlády ze dne 14. června 2000 č. 596, usnesením vlády ze dne 18. prosince 2000 č. 1298, usnesením vlády ze dne 19. června 2002 č. 640, usnesením vlády ze dne 26. května 2004 č. 506, usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1072 a usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304 a usnesením vlády ze dne 18. července 2007 č. 816. Obdobných případů lze nalézt stovky.

¹⁷⁰⁸ Mlsna, P.: Exekutivní normotvorba, s. 122.

¹⁷⁰⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁷¹⁰ Část šestá správního řádu, §§ 171-174.

¹⁷¹¹ Podrobněji k opatření obecné povahy Vedral, J.: Opatření obecné povahy. Správní právo č. 6 (2007), s. 329-363.

¹⁷¹² K povaze opatření obecné povahy viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 Ao1/2005 – 98.

¹⁷¹³ Ondruš, R.: Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde, 2005, s. 487-488.

podléhá i soudnímu přezkumu, který je upraven v soudním řádu správním,¹⁷¹⁴ kdy návrh na zrušení opatření obecné povahy může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen tímto opatřením. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu musí být opatření obecné povahy buď obecné co do subjektů a konkrétní co do předmětu, nebo musí určovat své adresáty individuálně a předmět obecně.¹⁷¹⁵

Hovoříme-li o autonomní sféře moci nařizovací, pak se nelze vyhnout otázce klasifikace státních orgánů, jež tvoří veřejnou moc. Z hlediska klasifikace ústavních orgánů Ústava ČR rozlišuje mezi orgány moci výkonné a mezi specifickými orgány vyčleněnými do samostatných hlav Ústavy ČR, zejména do hlavy páté, která pojednává o Nejvyšším kontrolním úřadě, a proto se někdy hovoří také o moci kontrolní, a do hlavy šesté, která pojednává o České národní bance, a proto se někdy hovoří o moci bankovní. Pokud vláda jako vrcholný orgán moci výkonné přijímá usnesení, pak vůči Nejvyššímu kontrolnímu úřadu a České národní bance jsou tato usnesení vlády pouze doporučením a nikoliv uložením povinnosti se usnesením vlády řídit. Doporučující charakter mají usnesení vlády také vůči krajům a Úřadu pro ochranu osobních údajů, který je v systému moci výkonné pojímán jako orgán moci kontrolní, a to i přesto, že je Úřad pro ochranu osobních údajů vymezen v kompetenčním zákoně jako ústřední orgán státní správy.¹⁷¹⁶ Obdobný doporučující charakter mají usnesení vlády také vůči Českému statistickému úřadu, jehož charakter nezávislosti je vládou ctěn.

Podle mého názoru nelze autonomní sféru nařizovací moci pojímat tak, že by bylo možné pod ni subsumovat oprávnění vlády k vydávání prováděcích právních předpisů, a to i za předpokladu, že je vláda k vydávání prováděcích právních předpisů (nařízení vlády) zmocněna přímo Ústavou ČR nebo ministerstva a ústřední správní úřady zákony k vydávání prováděcích právních předpisů. Přikláním se proto k názoru, že nařizovací moc vlády vyplývá přímo z postavení vlády jako ústavního orgánu a ponejvíce se týká v dnešní době úpravy organizačních záležitostí státní správy. Definice nařizovací moci vlády jako moci pro tvorbu podzákoné normotvorby je projevem spíše teoretické klasifikace vycházející z doktríny prvorepublikového správního práva se vztahem k externím subjektům jsoícím mimo státní správu, kdy nebyla ještě dostatečně ustálená klasifikace podzákoných právních předpisů (viz Prozatímní ústava 1918; Ústavní listina 1920). V současnosti je mnohem zřetelnější dopad nařizovací moci vlády ve vztahu k orgánům výkonné moci, který vláda realizuje formami

¹⁷¹⁴ Zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, §§ 101a – 101d.

¹⁷¹⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. září 2005.

¹⁷¹⁶ Mlsna, P.: Exekutivní normotvorba, s. 122.

nejrůznějších interních aktů, než svojí povahou nejsou obecně závaznými podzákonnými právními předpisy.

Změnami v postavení vlády v normotvorném procesu se zabýval vládní návrh novely Ústavy ČR, který byl předložen Poslanecké sněmovně v dubnu 1999. Návrh počítal s tím, že v souvislosti s přibližováním se vstupu ČR do EU by měla být vláda oprávněna do okamžiku vstupu ČR do EU vydávat nařízení vlády s mocí zákona.¹⁷¹⁷ Vláda našla inspiraci k tomuto návrhu v několika ústavách členských států EU a v důvodové zprávě a v rozpravě v Poslanecké sněmovně uváděla, že smyslem návrhu je odlehčení práce Parlamentu, neboť by pro něj bylo dehonestující, aby se zabýval transpozicemi směrnic do českého práva. Předpokládalo se, že nařízení vlády s mocí zákona by byla předkládána Parlamentu, který by mohl ve lhůtě 30 dnů od předložení vyslovit s návrhem nesouhlas, přičemž v takovém případě by byl návrh nařízení vlády s mocí zákona projednán standardní cestou jako zákon. Zákonodárce návrhu vytýkal zejména nejasnost právní síly nařízení vlády s mocí zákona k ostatním součástkám právního řádu. Stejně tak nebylo zřejmé, zda by byl z přijímání tohoto právního aktu zcela vyloučen prezident republiky. Návrh novely Ústavy ČR s vyloučením prezidenta republiky počítal, což by ovšem zcela rozrušilo dělbu moci. Prezident republiky by nemohl vůči nařízením vlády s mocí zákona uplatnit suspenzivní veto, nicméně v případě novely, která by z důvodu nesouhlasu některé z komor byla projednávána ve standardním legislativním procesu, by jej uplatnit mohl. Pro zásadní koncepční nejasnost byl vládní návrh novely Ústavy zamítnut Poslaneckou sněmovnou dne 8. června 1999.¹⁷¹⁸

23 Složení vlády

23.1 Ústavní vymezení složení vlády

Vláda se skládá z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů. Žádná jiná osoba tedy nemůže být *stricto sensu* členem vlády, byť by se na základě interních aktů vlády nebo historické tradice jednání vlády pravidelně účastnila. Lze historicky vysledovat zajímavé promíchávání funkcí některých členů vlády s určitými funkcemi ministrů, což je důsledek častého rušení ministerstev zřízených v počátečním období samostatné ČR jako přechodných

¹⁷¹⁷ Blíže Kysela, J.; Kokeš, M.: Role vlády v procesu právo tvorby v České republice se zřetelem k efektivitě vládnutí. Správní právo. Legislativní příloha č. III-IV/2018, s. XCI-XCII.

¹⁷¹⁸ Mlsna, P.: Vláda, 2009, s. 192-193.

úřadů do doby dokončení transformačního procesu, jakož i tendenci ustanovovat místopředsedy vlády bez pověření vedení konkrétního ministerstva.

Vláda se skládá také z místopředsedů vlády, aniž by bylo stanoveno, zda je povinností předsedy vlády, aby navrhl ke jmenování místopředsedy vlády více osob nebo zda postačuje, aby byl pouze jeden místopředseda vlády. Počet místopředsedů vlády je tak závislý na návrhu předsedy vlády, které členy a s jakým postavením ve vládě navrhne prezidentovi republiky ke jmenování.¹⁷¹⁹ Gramatický výklad v tomto případě není určující, neboť z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že mnohem zásadnějším je výklad systematický (viz výklad pojmu místopředsedové Nejvyššího soudu). Lze tedy oprávněně předpokládat, že vláda může mít i pouze jednoho místopředsedu.¹⁷²⁰

Místopředseda vlády je ze systematického hlediska zástupcem předsedy vlády, aniž by Ústava ČR výslovně místopředsedovi vlády takovouto charakteristiku přiznávala. Místopředseda vlády zastupuje předsedu vlády v ústavním slova smyslu, nikoliv jako správněprávně, jsou-li zákonem svěřeny některé pravomoci výlučně předsedovi vlády (např. postavení předsedy vlády jako služebního orgánu vůči řediteli GIBS). Místopředsednictví vlády není spojeno s výkonem a řízením konkrétního úřadu, kterýž by byl s touto funkcí spojen. Smyslem jmenování místopředsedů vlády je zajištění kontinuálního fungování vlády jako takové v případě, že předseda vlády není schopen vykonávat svou funkci (např. nemoc) nebo v případě, že předseda vlády zemře. V druhém případě ovšem nepřejímá místopředseda vlády funkci předsedy vlády, ale je jeho povinností učinit všechny nezbytné kroky k tomu, aby vláda vykonávala svou funkci do doby jmenování nové vlády s novým předsedou vlády. Smrtí předsedy vlády z ústavního hlediska vláda ztrácí svůj mandát a musí být konstituována v souladu s Ústavou ČR nová vláda, jejíž nový předseda musí předstoupit před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry vládě.¹⁷²¹ Doktrinární úvahy o vládě bez předsedy, která vládne, aniž by měla svoji hlavu, aniž by bylo možné organizovat jednání vlády, kontrasignovat rozhodnutí prezidenta republiky si lze stěží představit. Faktické fungování

¹⁷¹⁹ Rychetský, P.: Článek 67. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 679.

¹⁷²⁰ Mlsna, P.: Článek 73. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 518.

¹⁷²¹ Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 73. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 712; obdobně Mlsna, P.: Článek 73. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 556. Naopak Pavel Molek se domnívá, že zachování stávající vlády s výměnou předsedy vlády se jeví jako méně problematické s ohledem na martýrium sestavování nové vlády jako celku. S takovým názorem nelze souhlasit, protože předseda vlády je v každé vládě dominantním hráčem a je na jeho úvaze, kdo má být členem vlády a kdo nikoliv; z hlediska praktického fungování vlády je naivní si představovat, že přijde nový předseda vlády, převezme všechno po zemřelém předsedovi vlády a všechno funguje jako dříve. Molek, P.: Článek 73. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 870.

vlády je bez politického konsenzu a předsedy vlády jako „strážce“ tohoto konsenzu nemyslitelné.¹⁷²²

Předseda vlády je oprávněn pověřit zastupováním v určitých věcech i konkrétního ministra, který není místopředsedou vlády. Je plně na úvaze předsedy vlády, zda výkonem svých pravomocí, pokud nejsou osobní prerogativou předsedy vlády a které jsou tak nepřenositelné, pověří místopředsedu vlády nebo řadového ministra. Zastupovat se mohou i jednotliví členové vlády navzájem, kdy např. při jednání Poslanecké sněmovny může jeden ministr odůvodnit za druhého návrh zákona, byť není jeho předkladatelem. Tomu ústavně nic nebrání, neboť vláda nese vůči Poslanecké sněmovně odpovědnost jako celek a politicky může být za úkon jednoho ministra volána k odpovědnosti vláda jako celek.

Počet členů vlády, jakož i počet místopředsedů vlády odvisí od vůle předsedy vlády, kolik členů vlády navrhne ke jmenování prezidentovi republiky.¹⁷²³ Konkrétní osoba není prezidentem republiky jmenována ministrem toho kterého ministerstva, ale je pověřena prezidentem republiky řízením ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu a je jmenována prezidentem republiky členem vlády. Tato zvyklost je dána skutečností, že ministr řídí konkrétní ministerstvo a plní úkoly, které jsou mu ukládány vládou či předsedou vlády, ale v zásadě na něj nelze pohlížet jako na osobu, která by nakládala s ministerstvem jako s osobním úřadem. Pověřování jednotlivých členů vlády řízením konkrétních ministerstev má vyjádřit základní tezi, že ministerstvo je ústředním správním úřadem a nikoliv osobním „majetkem“ pověřeného ministra a jako takový musí plnit povinnosti, které jsou mu svěřeny právními předpisy.¹⁷²⁴ Pokud by došlo ke zrušení ministerstva, pak člen vlády pověřený řízením ministerstva ztrácí dnem účinnosti novely kompetenčního zákona pověření k řízení ministerstva *ex lege*, nikoliv rozhodnutím prezidenta republiky na návrh předsedy vlády, protože nikdo nemůže být pověřen řízením ministerstva, které neexistuje.¹⁷²⁵ V takovém případě sice zaniká *ex lege* pověření k řízení ministerstva, ale nezaniká členství ve vládě, daný člen vlády se stane ministrem bez portfeje.

¹⁷²² Opačně Šimíček, V.: Ústavněprávní pravidla sestavování vlády po volbách a jeho praxe. In Linek, J. a kol. (eds.): Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2002. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2003, s. 166.

¹⁷²³ Podle stávajícího kompetenčního zákona by měla mít vláda 15 členů, neboť v ČR existuje 14 ministerstev, a předseda vlády obvykle nestojí v čele žádného ministerstva. Nicméně nelze vyloučit i nižší počet členů vlády v případě, pokud by byl jeden člen vlády pověřen řízením vícero ministerstev. Takový případ si lze představit v situaci, kdy se vláda v koaliční smlouvě nebo programovém prohlášení vlády dohodne na sloučení ministerstev a jeden člen vlády bude pověřený řízením dvou ministerstev, aby v budoucnosti po jejich sloučení nedocházelo k personálním sporům o vedení nového ministerstva, resp. aby jeden z ministrů sloučení ministerstev nebránil svoji nečinnost.

¹⁷²⁴ Mlsna, P.: Článek 73. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 519.

¹⁷²⁵ Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 67. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 669.

Postavení vlády jako vrcholného orgánu moci výkonné se dotýkaly i některé poslanecké a senátní návrhy novely Ústavy, z nichž lze zmínit zejména senátní návrh novely Ústavy z roku 2002, který by bylo lze bez nadsázky označit za komplexní. Ve vztahu k moci výkonné se počítalo s novým textem § 80a, který stanovil, že orgány moci výkonné nezávislé na vládě lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Senátní návrh vycházel z toho, že v rámci soustavy správních úřadů existují úřady, které požívají značné míry nezávislosti a nejsou vyčleněny z výkonné moci, jako je tomu například u Nejvyššího kontrolního úřadu a České národní banky. Návrh měl na mysli zejména postavení dozorových správních úřadů, jako byla Komise pro cenné papíry či Úřad pro ochranu osobních údajů. Vývoj ukázal, že zakotvení působnosti a zřizování správních úřadů zákonem nečiní v praxi nejmenších problémů a že správní úřady nejsou zřizovány *praeter legem*. Naopak vláda jako vrcholný orgán moci výkonné sama navrhla zrušení Komise pro cenné papíry jako ústředního správního úřadu s tím, aby pravomoci tohoto úřadu byly převedeny na Českou národní banku a tak dozor nad kapitálovým trhem a cennými papíry přešel plně pod bankovní moc. Pokud jde o jiné správní úřady, které požívají vyšší míry nezávislosti, pak Úřad pro ochranu osobních údajů, který je považován za správní úřad, má z hlediska své dozorové činnosti výjimečné postavení, neboť ani vláda jej svými usneseními nezavazuje, ale pouze doporučuje předsedovi tohoto úřadu vzít je na vědomí.¹⁷²⁶ Vláda ve svém stanovisku k senátnímu návrhu novely Ústavy ČR poukazovala správně na nevyjasněnost, čeho by měly být tyto správní úřady součástí či zda snad bylo záměrem Senátu vytvářet v rámci českého ústavního systému nová mocenská centra (kontrolní moc, dozorovou moc, finanční moc apod.). Senátní návrh byl Poslaneckou sněmovnou zamítnut v prvním čtení.¹⁷²⁷

23.2 Postavení předsedy vlády

Soubor ustanovení ústavního pořádku, jednoduchých zákonů a interních aktů vlády, které se týkají postavení předsedy vlády, v zásadě vytvářejí ústavu *de facto*, která se odchyluje od ústavního vymezení postavení předsedy vlády. Předseda vlády je *primus inter pares* mezi členy vlády, nicméně zásadní je jeho role pro chod vlády jako celku.¹⁷²⁸ Předseda vlády je

¹⁷²⁶ Nicméně je třeba konstatovat, že návrh novely Ústavy ČR neřešil problematiku nezávislých správních úřadů zcela komplexně, protože např. ani předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů nemůže předkládat vládě návrhy zákonů a musí se tak díť skrze ministerstvo, které je k tomu zmocněno na základě usnesení vlády jako koordinační orgán (v případě Úřadu pro ochranu osobních údajů je to Ministerstvo vnitra).

¹⁷²⁷ Mlsna, P.: Článek 67. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 519.

¹⁷²⁸ Mlsna, P.: Článek 73. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 553.

oprávněn z pozice předsedajícího vrcholného orgánu moci výkonné ukládat jednotlivým členům vlády úkoly, které se nemusejí opírat o usnesení vlády, pokud by ukládáním těchto úkolů jednotlivým členům vlády předseda vlády plnil koordinační roli a pokud by plnění úkolů směřovalo k zajištění základních programových cílů vlády.¹⁷²⁹ Postavení předsedy vlády je praktickou ukázkou, že ústavní praxe mnohdy běží mimo rámec ústavního vymezení postavení ústavního činitele.

Předseda vlády je jako vůdčí představitel vlády oprávněn v souladu s Ústavou ČR jednat jménem vlády, a to jak v rámci vnitřních vztahů ČR, tak i navenek za ČR. Mandát předsedy vlády k vystupování za vládu jako celek navenek, zejména ve vztahu k subjektům mezinárodního práva, by měl být schvalován vládou, neboť ta je postojem, který předseda vlády v zahraničí prezentuje, vázána i do budoucna. Předseda vlády by měl vystupování jménem vlády koordinovat s postojem resortních ministrů, a to zejména pokud jde o otázky prezentace postojů ČR v orgánech EU. Tento názor vychází z obecného principu kontroly a odpovědnosti každého ústavního činitele. Pokud podléhá zastupování ČR prezidentem republiky navenek kontrasignaci vládou, pak by neměl být ani předseda vlády vyjmut z kontrolních mechanismů a vůči jemu samému by kontrolu měla plnit vláda jako celek. V případě vystupování předsedy vlády jménem vlády ve vnitřních záležitostech, se nejeví jako nezbytné, aby postoj, který bude předseda vlády prezentovat jménem vlády, byl obligatorně konzultován předem s vládou, neboť předseda vlády má odpovědnost za vládní politiku vůči Poslanecké sněmovně a je v rámci vnitřních ústavních vztahů v ČR vystaven kontrole Poslanecké sněmovny, která může vládě vyslovit nedůvěru, což má za následek demisi vlády jako celku, nikoliv pouze demisi předsedy vlády. Vnitropoliticky tedy předseda vlády může svým jednáním zavazovat vládu jako celek, neboť je za vládní politiku jako celek odpovědný vůči Poslanecké sněmovně.

Předseda vlády je oprávněn k výkonu některých pravomocí zákonnými předpisy. Předseda vlády tak je např. oprávněn k vyhlášení úplných znění zákonů, pokud je k jejich vyhlášení zmocněn zákonem. Vyhlášením úplného znění není text zákona oficiálně nově přijímán, ale pouze dochází ke kompletaci všech novel příslušného zákona do jednoho úplného textu, což usnadňuje orientaci v daném právním předpise. Předseda vlády je také oprávněn zbavovat mlčenlivosti ministry za účelem řízení před Národním bezpečnostním úřadem. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR umožňuje předsedovi vlády vyhlásit nouzový stav, je-li nebezpečí z prodlení (tato pravomoc je nepřenositelná na žádného z členů vlády). Prakticky jsou tak

¹⁷²⁹ V praxi je zcela běžné, že předseda vlády uděluje jednotlivým členům vlády ústně nebo telefonicky pokyny.

pravomoci předsedy vlády mnohem širší,¹⁷³⁰ než jak je vymezuje Ústava ČR. Zároveň také nelze zabránit tomu, aby se pravomoci předsedy vlády *pro futuro* zákonnými předpisy nerozšiřovaly.

Místopředseda vlády, kterého určí předseda vlády, jej může zastupovat jak v jednotlivé záležitosti, tak i v obecně vymezených otázkách. Předseda vlády tak může pověřit např. místopředsedu vlády, aby jej zastupoval permanentně v určitých orgánech, kde je předseda vlády pouze formálně hlavou tohoto orgánu. Stejně tak může být místopředseda vlády pověřen zastupováním předsedy vlády v zahraniční či při jednáních s představiteli jiných států. Nicméně předseda vlády nemůže přenést na místopředsedu vlády některá oprávnění, která jsou výsostnou prerogativou předsedy vlády (např. podepisování zákonů, nařízení vlády, navrhování ministrů ke jmenování apod.). Přenést na místopředsedu vlády tak lze zejména úkony administrativního, protokolárního či diplomatického charakteru (sestavení programu jednání vlády, přednesení projevu jménem předsedy vlády, zastupování na Evropské radě apod.).

Předseda vlády má koordinační roli v záležitostech EU ve vztahu ke všem členům vlády a Výboru pro Evropskou unii na vládní i pracovní úrovni, kdy sjednocuje pozice ČR v EU, koordinuje tvorbu koncepce evropské politiky; spolupracuje s ministrem zahraničních věcí při přijímání unijních aktů a opatření a jejich realizaci; spolupracuje s ministrem zahraničních věcí a ostatními členy vlády při přípravě pozice pro jednání Evropské rady a v institucionálních otázkách týkajících se EU. Předseda vlády spolupracuje s ministrem zahraničních věcí, jakožto gestorem, při koordinaci projednávání změn primárního práva EU.¹⁷³¹

23.3 Právní postavení členů vlády

Ministr stojí v souladu s kompetenčním zákonem v čele ústředního orgánu státní správy. Ministři jako představitelé ústředních správních úřadů nejsou z pohledu současné platné právní úpravy v pracovněprávním, služebním ani jiném obdobném poměru.

Člen vlády tak paradoxně nemá nárok na dovolenou na zotavenou, náhradní volno apod. Dovolenu členové vlády čerpají v době, kdy předseda vlády vyhlásí tzv. vládní prázdniny, což jsou zpravidla 2-3 týdny na přelomu července a srpna. Nicméně institut vládních prázdnin

¹⁷³⁰ Rychetský, P.: Článek 67. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 679.

¹⁷³¹ Článek VII jednacího řádu vlády.

nemá oporu v žádném právním předpisu a jedná se o vládní zvyklost, které se přizpůsobuje i fungování orgánů ústřední státní správy. Vyhlášení tzv. vládních prázdnin nemá žádnou formalizovanou podobu a obvykle jej provede předseda vlády ústně na zasedání vlády s tím, že tento termín se zapíše do záznamu z jednání vlády a rozešle na všechna ministerstva. Žádný právní předpis ani usnesení vlády nestanoví, na jak dlouho se členové vlády mohou vzdálit z Prahy, ČR a pobývat mimo území ČR. Není povinností členů vlády, aby sdělovali předsedovi vlády nebo Úřadu vlády ČR, kde se nacházejí a zda jsou v případě nutnosti schopni dorazit na jednání vlády

Funkce člena vlády je výkonem veřejné funkce, na kterou se vztahuje zákoník práce, pokud to stanoví zvláštní předpis.¹⁷³² Politická odpovědnost člena vlády nepředpokládá ani trestný čin ani škodu, za které by mohl být člen vlády odpovědný podle trestního nebo soukromého práva. Politická odpovědnost ve své podstatě nemá za následek žádnou ústavněprávní sankci, kterou by bylo možné vymáhat analogicky k trestněprávním sankcím.¹⁷³³ Z hlediska současné platné ústavní a právní úpravy nepoživají ministři jako členové vlády žádných zvláštních imunit z hlediska jejich trestní odpovědnosti. Člen vlády nese odpovědnost za ty skutky, u nichž jsou splněny všechny předpoklady pro vznik odpovědnosti. V případě trestní odpovědnosti tedy předpoklady, které stanoví trestní zákon. Člen vlády, který nepoživá imunity člena zákonodárského sboru, je trestně stíhatelný pro skutky, kterých se dopustil jak v rámci správy ministerstva, tak i jako soukromá osoba. Odpovědnost, jež je dovozována z trestního zákona, není politickou odpovědností ministra konzumována, na rozdíl např. od odpovědnosti za kontrasignované rozhodnutí prezidenta republiky.¹⁷³⁴

Člen vlády by měl dbát jako představitel ústředního správního úřadu, aby byly důsledně využívány všechny právní prostředky pro uplatňování a hájení práv státu. V rámci odpovědnostních vztahů podle občanského zákoníku ministr jako osoba jednající za právnickou osobu neodpovídá za škodu, kterou způsobil při výkonu činnosti pro tuto právnickou osobu. Z hlediska občanskoprávních předpisů tak odpovědnost za jednání ministra jako představitele ústředního správního úřadu nese stát. Při úvahách nad tím, zda existuje odpovědnost ministra jako představitele ústředního správního úřadu a ústavního činitele, je třeba podotknout, že ministerská odpovědnost úzce souvisí s neodpovědností hlavy státu.

Ministerstva jsou organizačními složkami státu a nejsou tudíž samostatnými právníckými osobami. Pokud tedy ministerstva vystupují v právních vztazích, pak jednájí vždy za stát,

¹⁷³² Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 67. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 669.

¹⁷³³ Ibid, s. 670.

¹⁷³⁴ Mlsna, P.: Článek 67. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 521.

který je považován podle zákona o majetku státu za právnickou osobu. Majetek, který organizační složka státu využívá k plnění úkolů státu, musí být využíván účelně a hospodárně, přičemž organizační složka, v tomto případě ministerstvo a v jejím čele stojící ministr, si musí počínat tak, aby svým jednáním nepoškozovala majetek státu jako právnické osoby a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah, hodnotu nebo výnos z tohoto majetku. Ministr by měl dbát jako představitel organizační složky státu, aby byly důsledně využívány všechny právní prostředky pro uplatňování a hájení práv státu.

V druhé řadě je třeba aplikovat na soukromoprávní odpovědnost ministrů obecná ustanovení občanského zákoníku, který opravňuje k právním úkonům za právnickou osobu, tedy v tomto případě za stát, ty, kteří jsou k těmto právním úkonům oprávněni zákonem (tj. zákonem o majetku ČR). Otázkou zůstává, zda by byl stát vázán hmotně právním úkonem učiněným ministrem, pokud by se tento úkon netýkal činnosti jím řízeného ministerstva, a kdyby druhý účastník o tom mohl vědět. V rámci odpovědnostních vztahů podle občanského zákoníku se použijí obecná ustanovení o odpovědnosti za škodu, podle kterých každý odpovídá za škodu, kterou způsobil porušením právní povinnosti. V případě osoby jednající za právnickou osobu neodpovídá tato osoba za škodu, kterou způsobil při výkonu činnosti pro tuto právnickou osobu. Odpovědnost za jednání ministra v souladu s předpisy soukromého práva je odpovědností státu, neboť ministr z hlediska soukromoprávní odpovědnosti jedná za stát, který tudíž nese odpovědnost za ministrovo jednání.

Výše uvedené teze se použijí na obecnou odpovědnost za škodu způsobenou zaviněným porušením právní povinnosti a výše náhrady se určí podle míry zavinění (spoluzavinění) v rozsahu stanoveném soukromoprávními předpisy, přičemž moderovat náhradu škody může pouze soud (náhrada škody není, na rozdíl od odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, žádným způsobem limitována). Ustanovení občanského zákoníku se použijí ovšem pouze v případě, pokud nebyla ministrem způsobena škoda při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. V případě škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem se totiž použije speciální ustanovení o náhradě škody podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

V třetí řadě se na soukromoprávní odpovědnost ministra použije zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, který v § 17 odst. 1 stanoví, že v případě, *„pokud stát nahradil škodu, ke které došlo při činnosti státního orgánu, může požadovat regresní úhradu od těch, kteří se podíleli*

na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu, pokud tyto osoby byly k vydání rozhodnutí nebo k úřednímu postupu oprávněny.“ Výše náhrady škody je ve vztahu k ministrům jako osobám, jejichž poměr k ministerstvu není pracovněprávního ani služebně právního charakteru, vymezena v § 17 odst. 4 větě druhé, kdy výše regresní úhrady se řídí zvláštními právními předpisy; v tomto případě zákoníkem práce.¹⁷³⁵ Nárok na regresní úhradu vylučuje nárok na náhradu škody podle obecných předpisů, tj. požadovat náhradu škody podle obecných ustanovení o náhradě škody podle občanského zákoníku. Lze tedy konstatovat, že regresní úhradu lze za shora uvedených podmínek uplatnit i vůči ministrovi.

24 Organizace činnosti vlády

24.1 Schůze vlády

Základní ústavní rámec činnosti vlády je stanoven článkem 76 Ústavy ČR, podle kterého vláda rozhoduje ve sboru, a usnesení vlády jsou přijímána nadpoloviční většinou všech jejích členů. Klíčové postavení má předseda vlády, který organizuje činnost vlády a je na jeho rozhodnutí, jakým způsobem a stylem bude jednání vlády řídit, popř. jakými úkoly pověří jednotlivé členy vlády. Je třeba odlišovat průběh jednání vlády a schvalování usnesení vlády, neboť udělování slova v průběhu jednání, jakož i možnost repliky či dupliky na vystoupení jednotlivých členů vlády je záležitost ryze manažerského řízení schůze vlády. Na průběh schůze vlády má osobnost předsedy vlády jednoznačně vliv, povahové rysy každého předsedy vlády ponejvíce ovlivňují řízení schůze vlády. Předsedu vlády může zastupovat v rozsahu jeho pověření některý z místopředsedů vlády, bývá zvykem, že 1. místopředseda vlády, kterého jmenuje do této funkce sám předseda vlády je jeho zástupcem v době, kdy předseda vlády nemůže svoji funkci vykonávat. Rozsah pověření místopředsedy vlády ovšem zahrnuje výkon pouze těch činností, které nejsou předsedovi vlády výslovně svěřeny Ústavou ČR nebo zákony.¹⁷³⁶ Místopředseda vlády tak nemůže například pověřit kontrasignací rozhodnutí prezidenta republiky jiného člena vlády, nicméně může z pověření předsedy vlády řídit schůzi vlády v době jeho nepřítomnosti nebo podepsat v zastoupení předsedy vlády program schůze vlády.

¹⁷³⁵ Blíže Korbel, F.: Komentář k § 17. In Ištváněk, F.; Simon, P.; Korbel, F.: Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 158-159.

¹⁷³⁶ Článek 77 Ústavy ČR

Je plně na úvaze předsedy vlády, koho pověří svoláním schůze vlády nebo jejím řízením v době jeho nepřítomnosti. V pověření k řízení schůze vlády některým členem vlády dochází i v průběhu jednání vlády. Např. Babišovy vlády I, II se vyznačovaly tím, že předseda vlády z důvodu střetu zájmů u některých materiálů týkajících se zemědělské dotační politiky opouštěl před projednáváním těchto bodů zasedací místnost vlády a před tím předal řízení vlády některému členovi vlády. Po projednání daného bodu pak byl předseda vlády znovu povolán do jednací místnosti vlády a ujal se opět řízení schůze vlády.

Vláda ovšem nezasedá vždy pouze ve složení svých členů, ale také společně s jinými institucemi nebo vládami jiných států. Pravidelně takto vláda organizuje společná zasedání se Svazem měst a obcí nebo Asociací krajů. Nejedná se ovšem o zasedání vlády ve smyslu článku 76 Ústavy ČR, neboť na těchto jednáních nejsou přijímána hlasováním žádná usnesení a vláda s příslušnými organizacemi diskutuje o věcech spadajících do jejich působnosti (např. financování územní samosprávy; vládní návrhy zákonů s dopadem na územní samosprávu). Výjimečně a spíše v rámci přátelské zahraniční politiky se uskutečňují jednání s vládami jiných států, zejména s vládami států Visegradské skupiny.

Podrobnosti o jednání vlády upravuje Jednací řád vlády, který má formu usnesení vlády,¹⁷³⁷ a tudíž se nejedná o obecně závazný právní předpis. Jednací řád vlády není publikován ve Sbírce zákonů. Osobně se ztotožňuji s názorem, že by bylo vhodné, aby jednací řád vlády byl publikován buď ve Sbírce zákonů, nebo jiném publikačním zdroji (Věstník vlády; Ústřední věstník České republiky apod.). K důvodům, proč není jednací řád vlády publikován a je pouze uveřejněn na stránkách Úřadu vlády ČR, se lze domnívat, že nikdy v historii od roku 1918 se jednací řady vlády neuveřejňovaly v oficiálních sbírkách, ale mnohdy byly utajenými vládními rozhodnutími (viz historické kapitoly této knihy), navíc samotný zákon o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv nestanoví, že by ve Sbírce zákonů mohla být uveřejňována usnesení vlády (§ 1 odst. 1 zákona o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv). Pokud zákonodárce neumožnil publikaci vybraných usnesení vlády ve Sbírce zákonů, nemůže výkonná moc činit více, než co je jí umožněno zákonem. Nicméně legitimní výhrada k nepublikování jednacího řádu v oficiálním publikačním zdroji mě vede k přesvědčení, že úprava základních atributů rozhodování vlády by měla být upravena zákonným způsobem, včetně dalších otázek souvisejících s fungováním vlády,¹⁷³⁸ popř. nároky členů vlády, které

¹⁷³⁷ Jednací řád vlády byl schválený usnesením vlády ze dne 16. září 1998 č. 610 a doposud vícekrát novelizován. Aktuální znění Jednacího řádu vlády je dostupné na webových stránkách Úřadu vlády České republiky, poslední novela byla schválena usnesením vlády ze dne 17. ledna 2018 č. 47.

¹⁷³⁸ Molek, P.: Článek 76. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 877-878.

nejsou upraveny v zákoně o platu ústavních činitelů. Vzorem by mohl být zákon o spolkové vládě Spolkové republiky Německo.

Příprava jednání schůze vlády je upravena v čl. V Jednacího řádu vlády. Program jednání vlády je rozesílám prostřednictvím elektronické knihovny Úřadu vlády (eKLEP), a to nejpozději 6 dnů přede dnem konání schůze vlády. Elektronická knihovna Úřadu vlády ČR slouží jako základní komunikační nástroj mezi jednotlivými ministerstvy a ústředními správními úřady, skrze který se připomínají jednotlivé návrhy právních předpisů nebo materiály nelegislativní povahy. Pouze takový vládní návrh, který prošel připomínkovým řízením, může být zařazen na program schůze vlády, přičemž výjimku z připomínkového řízení může udělit v případě nelegislativních materiálů pouze předseda vlády, a v případě legislativních materiálů předseda Legislativní rady vlády. V praxi není výjimkou, že materiál pro jednání vlády může být předložen až na samotném jednání vlády. Tento postup je ovšem možný pouze, pokud s tímto postupem souhlasí předseda vlády, nebo místopředseda vlády, který schůzi vlády řídí. Bez souhlasu předsedajícího nemá člen vlády ani faktickou možnost, aby o materiálu jednala vláda, neboť předsedající schůze vlády nepřipustí, aby odborný aparát Úřadu vlády ČR rozdal v písemné podobě takový materiál jednotlivým členům vlády na stůl. Role předsedajícího je tak zásadní při řízení schůze vlády.

Pokud se jedná o materiály legislativní povahy, pak ke každému návrhu právního předpisu, nebo k návrhu zákona, jehož předkladatelem není vláda, se vypracovává stanovisko předsedy Legislativní rady vlády, které posoudí, zda je předložený návrh v souladu s ústavním pořádkem, mezinárodními smlouvami, unijním právem a mnohdy také relevantní judikaturou soudů. Součástí stanoviska předsedy Legislativní rady vlády nebo Legislativní rady vlády jako poradního orgánu vlády mohou být jednak obecné připomínky k předloženému návrhu z hlediska výše uvedených kritérií nebo i koncepčnosti návrhu, jednak konkrétní změny v textaci paragrafovaného znění. Legislativní návrhy jsou schvalovány vždy ve znění návrhu usnesení vlády, které jsou součástí každého stanoviska předsedy Legislativní rady vlády nebo Legislativní rady vlády. Nicméně se souhlasem vlády lze projednat návrh právního předpisu i bez stanoviska předsedy Legislativní rady vlády. Děje se tak ovšem pouze výjimečně

Jednání vlády je značně formalizovaným postupem, kdy je jednání vlády rozděleno do 3 obligatorních částí. Nejprve je na programu jednání vlády tzv. evropská agenda (část A programu), ve které vláda projednává zejména materiály nelegislativní povahy, nebo jednotliví členové vlády informují vládu o evropských záležitostech spadajících do jejich

působnosti.¹⁷³⁹ Potom následuje část k projednání s rozpravou (část B), ve které jsou projednány materiály legislativní a nelegislativní povahy, které do části s rozpravou zařadil předseda vlády; do části s rozpravou jsou zařazeny také materiály, u kterých se původně předpokládalo projednání bez rozpravy, ale vláda se na začátku schůze rozhodla je přeřadit do části s rozpravou. Ke každému materiálu, který je projednán s rozpravou, včetně materiálů původně předložených vládě k informaci bez návrhu usnesení vlády, musí být přijato usnesení vlády. Všechny legislativní materiály jsou projednávány s rozpravou; z osobní zkušenosti mohu konstatovat, že jsem nikdy nezaznamenal, že by byl legislativní návrh projednán bez rozpravy, ani jsem neobjevil usnesení vlády přijaté k legislativnímu návrhu, které by nebylo zařazeno do části k projednání s rozpravou. Po jednání vlády s rozpravou následuje část C (materiály k projednání bez rozpravy), kde vláda rozhoduje jedním hlasováním o všech bodech zařazených do této části schůze vlády. Bez rozpravy mohou být projednány pouze materiály, které jsou předloženy bez rozporů a které nemají zásadní význam z hlediska strategického rozvoje ČR. U těchto materiálů se obvykle konstatuje splnění zákonem stanovených podmínek, nebo se jedná o výroční zprávy či informace o činnosti orgánů státní správy.

V souvislosti s bojem proti korupci rozhodla vláda Jana Fischera, že všechna rozhodnutí vlády týkající se hospodaření s majetkem státu,¹⁷⁴⁰ pokud je hodnota majetkové transakce vyšší než 1 mil. Kč, budou projednány s rozpravou.¹⁷⁴¹ V takovém případě se hlasuje o přijetí usnesení v rámci bodů s rozpravou podle jmen a je jmenovitě zaznamenáno nejenom v zápisu ze schůze vlády, ale také na zvukovém záznamu, zda člen vlády hlasoval pro, proti nebo se zdržel.

Součástí programu schůze vlády dále bývá část D – různé, ve které je dán prostor pro rozličná aktuální sdělení pro vládu a její členy. V rámci části různé členové vlády obvykle informují o zásadních informacích týkajících se jejich ministerstev, popř. avizují významné události ve své působnosti, které nastanou v nejbližší době.

Poslední částí schůze vlády je část pro informaci členů vlády, ve které jsou projednávány materiály, jejichž cílem není přijetí konkrétního rozhodnutí vlády; tyto materiály bývají

¹⁷³⁹ V rámci evropské agendy se kombinuje projednávání písemných materiálů řádně předložených před schůzí vlády s ústními informacemi členů vlády o evropské agendě (obvykle informace o průběhu zasedání jednotlivých orgánů Rady EU, kterých se členové vlády účastnili). Informování o evropské agendě v rámci jednání vlády je nutné odlišovat od formálního zasedání Výboru pro Evropskou unii na vládní úrovni, v jehož rámci jsou schvalovány pozice k jednání na Evropské radě nebo pro členy vlády k jednání na Radě ministrů.

¹⁷⁴⁰ Článek V odst. 5 písm. c) jednacího řádu vlády.

¹⁷⁴¹ Článek X odst. 3 jednacího řádu vlády.

projednávány bez rozpravy a vláda je zpravidla „bere na vědomí“ bez přijímání usnesení. Pokud je materiál pro informaci přeřazen do programu jednání vlády s rozpravou, tak musí být k danému materiálu přijato usnesení buď o změně obsahu v materiálu, nebo o tom, že vláda vzala tento materiál pro informaci na vědomí. Platí vládní zvyklost, že ke každému materiálu, který vláda projednala s rozpravou, musí být přijato usnesení vlády. Pokud by vláda ovšem nepřijala usnesení vlády k materiálu, který projednávala v rozpravě, musí být učiněn v záznamu z usnesení vlády zápis, že vláda tento materiál projednala a nepřijala k němu žádné usnesení.

Zásady rozhodování, jednání a řízení schůzí vlády jsou upraveny v čl. VI Jednacího řádu vlády. Jednání vlády jsou neveřejná. Neveřejnou schůzí vlády je nutné odlišovat od schůze vlády v utajovaném režimu ve smyslu zákona o utajovaných informacích a bezpečnostní způsobilosti.

Pokud jde o den v týdnu, kdy se schůze vlády konají, tak je potřeba konstatovat, že zasedací den vlády procházel v minulosti výraznými změnami, kdy až do konce Topolánkovy vlády byla jednacím dnem vlády středa. Vláda zasedala ve středu i v době, kdy probíhala plenární schůze Poslanecké sněmovny, kdy schůze vlády začínala obvykle půl hodiny po konci schůze Poslanecké sněmovny a mnohdy přesahovala do nočních hodin. Změnu přinesla Fischerova vláda, která přesunula jednací den schůzí vlády na pondělí, a to i z toho důvodu, že členové vlády nebyli poslanci a neplnili svoje politické povinnosti ve volebních regionech. Pondělí jako jednací den vlády potom zůstal zachován i za Sobotkovy, Ruskovy a Babišových vlád. Nicméně velmi výrazně osoba předsedy vlády v minulosti ovlivňovala hodinu, kdy schůze vlády začínala. Výjimkou nebyl začátek vlády v brzkých ranních hodinách (Špidlova a Babišova vláda), standardně schůze vlády začíná v pondělí mezi 10-14 hod. Někteří předsedové vlád přesouvali jednání i na úterý, protože nechtěli přenechat předsedání schůze vlády některému z místopředsedů vlády (Babišova vláda).

Usnášeníschopnost vlády je stanovena článkem 76 odst. 2 Ústavy ČR, kdy k přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny členů vlády. Vláda proto nemůže začít svou schůzí, pokud není přítomna absolutní většina členů vlády, protože jinak nemůže být schváleno žádné usnesení vlády, včetně programu schůze vlády na začátku jednání. Pravidlo o usnášeníschopnosti vlády je kontinuálně kontrolováno v průběhu celého zasedání vlády odborným aparátem Úřadu vlády ČR. V době projednávání konkrétního materiálu se nevyžaduje, aby v zasedací místnosti vlády byla přítomná nadpoloviční většina členů vlády, ale v okamžiku hlasování musí nadpoloviční většina členů vlády být přítomna. Pokud není

nadpoloviční většina členů vlády přítomna v zasedací místnosti vlády, pak se schůze vlády přeruší do doby, dokud není nadpolovičního kvora členů vlády dosaženo.

Pokud není dosaženo při hlasování o usnesení vlády kvora nadpoloviční většiny ze všech členů vlády, tak usnesení vlády není přijato. V případech, kdy vláda není jednotná v řešení, které se navrhuje schválit, se hlasuje orientačně, tzn., zjišťuje se, které ze zvolených řešení má podporu nadpoloviční většiny členů vlády. V případě, kdy žádné řešení nemá podporu nadpoloviční většiny členů vlády, se obvykle projednávání materiálu přeruší. K přerušení projednávání materiálu je ovšem taktéž nezbytná nadpoloviční většina členů vlády, protože i o přerušení projednávání materiálu se rozhoduje formou usnesení vlády. P. Molek dovozuje, že je možné hlasování *per rollam*, pokud by to umožnil jednací řád vlády. K tomu je třeba uvést, že ve výjimečných případech někdy předseda vlády telefonoval členům vlády, aby získal nadpoloviční většinu hlasů pro přijetí usnesení vlády; jednalo se ovšem o mimořádné a bezodkladné záležitosti, zejména v souvislosti vyhlášením mimořádných stavů podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR. Nicméně následně je o tomto postupu vláda informována předsedou vlády na nejbližším zasedání vlády svolaném obvykle v řádu hodin a každý člen vlády má právo navrhnout zrušení takto přijatého rozhodnutí. Osobně jsem tímto způsobem jako ministr bez portfeje souhlasil s vyhlášením nouzového stavu při povodních v roce 2013. P. Molek bohužel při svých tvrzeních o způsobu jednání vlády vychází z teoretických předpokladů, nikoliv ze skutečnosti, že vláda je kolektivním orgánem, kde nejdůležitějším faktorem fungování vlády je komunikace, přenos informací, operativa a permanentní kontakt.¹⁷⁴²

Pokud není vláda usnášeníschopná, pak jednání schůze vlády není zahájeno a předsedající určí termín dalšího jednání vlády. Vláda se obvykle schází ke schůzi v budově Úřadu vlády ČR na nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, nicméně není nestandardní schůze vlády i v jiných prostorách (Hrzánský palác; Poslanecká sněmovna). V průběhu Nečasovy vlády se schůze vlády operativně konaly v Poslanecké sněmovně, kde byla vyhrazena jedna místnost pro vládu, ve které se mohla v případě nutnosti scházet. Někdy vlády podnikají také výjezdní zasedání do regionů v rámci ČR. Od roku 1993 se nikdy schůze vlády ve smyslu článku 76 Ústavy ČR nekonala mimo území ČR.

Vláda jedná podle stanoveného programu schůze vlády. Před začátkem každé schůze vlády předseda vlády nebo člen vlády, který schůzi vlády řídí, vyzve členy vlády, zda chtějí provést některé změny v programu schůze vlády (doplnění nového bodu programu; vyřazení

¹⁷⁴² Molek, P.: Článek 76. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 882.

některého bodu programu). Člen vlády, který navrhne zařazení nového bodu do programu schůze vlády, musí tento materiál přinést na schůzi vlády v dostatečném počtu výtisků a poté, co jsou změny v programu schůze vlády schváleny vládou, odborný aparát Úřadu vlády ČR rozdává tyto body v písemné podobě každému členovi vlády.

Program schůze vlády může být na začátku jednání vlády doplněn o projednání nových bodů, stejně jako může být některý z původně zařazených bodů programu schůze vlády vyřazen definitivně, nebo může být přeřazen na program další schůze vlády. Pokud se člen vlády nemůže účastnit schůze vlády, musí se písemně omluvit předsedovi vlády s uvedením důvodu, proč se nemůže schůze vlády zúčastnit a musí uvést v dopise předsedovi vlády, kdo jej bude na schůzi vlády zastupovat. Člena vlády může zastupovat na jednání vlády pouze náměstek člena vlády (politický náměstek) nebo náměstek pro řízení sekce (odborný náměstek). P. Molek zastupování členů vlády bagatelizuje tím, že náměstek ministra je pouze osobou informovanou o úmyslech svého ministra. Opak je pravdou, zastupující náměstek, požívá všech práv a povinností jako člen vlády, vyjma práva hlasovat. V praxi tak zastupující náměstek odůvodňuje materiály předložené na vládu v zastoupení příslušného člena vlády, jakož i má právo vyjadřovat názory k materiálům překládaným jinými členy vlády. Jednací řád vlády umožňuje, aby materiály pro jednání schůze vlády z pověření člena vlády podepsal náměstek, který je k tomu zmocněn. Pokud se tedy člen vlády může nechat zastoupit v podepisování materiálů pro schůzi vlády, stejně tak legitimně se může nechat zastupovat náměstkem při jednání schůze vlády se všemi právy a povinnostmi, vyjma hlasovacího práva. Ostatně P. Molek nepochybně, že i na zastupující náměstky dopadá ustanovení § 8 odst. 1 zákona o střetu zájmů, kdy i jejich oznámení o střetu zájmů musí být součástí zápisu z jednání schůze vlády.¹⁷⁴³

Náměstek zastupující člena vlády jedná v průběhu schůze z pověření zastupovaného člena vlády. Zastupující náměstek tak může předkládat vládě materiály k projednání, přednášet úvodní informace k materiálům daného ministerstva, které byly zařazeny na program schůze vlády, jakož i vznášet připomínky k materiálům jiných členů vlády. Rozsah vystupování zastupujících náměstků obvykle stanoví zastupovaný člen vlády. Je standardem, že každému členovi vlády jeho odborný aparát připraví kompletní informaci k materiálům zařazeným na program schůze vlády s doporučením, jaký postoj by měl člen vlády prezentovat na schůzi vlády s ohledem na potřeby a zájmy daného ministerstva; v takovém případě je součástí podkladů pro člena vlády i návrh jeho vystoupení na schůzi vlády. Člen vlády se může nechat

¹⁷⁴³ Ibid, s. 881.

zastupovat náměstkem i v průběhu jednání vlády, což je obvyklá praxe, kdy se člen vlády dostaví pouze na část jednání vlády a následně jej zastoupí jím pověřený náměstek. V takové situaci se náměstek člena vlády taktéž musí podepsat do prezenční listiny v předsáli jednacího sálu, aby mohl vstoupit do jednací místnosti vlády.

Jednání vlády se mohou účastnit nejenom členové vlády, ale také další osoby, o kterých to stanoví jednací řád vlády, např. předseda Českého statistického úřadu, vedoucí Úřadu vlády, zástupce Kanceláře prezidenta republiky, guvernér České národní banky, předsedkyně Národní rozpočtové rady, zapisovatel vlády a další osoby, kterým to povolí předseda vlády. Jedná se typicky o předsedy ústředních správních úřadů, kteří nepředkládají materiál na schůzi vlády samostatně, ale prostřednictvím členů vlády, kteří odpovídají za jejich koordinaci (Energetický regulační úřad; Státní správa hmotných rezerv; Český báňský úřad atd.). K účasti dalších osob na schůzi vlády je nutný souhlas vlády. V praxi se ovšem o účasti jiných osob na žádost člena vlády při projednávání konkrétního bodu nehlasuje a je vládní zvyklostí, že předseda vlády oznámí, že takové osoby mohou být k projednávání daného bodu přizvány.

Pokud je materiál předkladatelem stažen z programu schůze vlády, měl by předkladatel tohoto materiálu navrhnout termín, kdy bude materiál opětovně zařazen na schůzi vlády. Není-li nový termín pro projednání materiálu stanoven, má se za to, že materiál bude zařazen na schůzi vlády do 30 dnů. V praxi termín, do kterého se projednávání materiálu přerušuje, stanoví předseda vlády v dohodě s příslušným členem vlády nebo jeho náměstkem, pokud jej zastupuje, dotazem při samotném jednání vlády. Není to mnohdy sám předkladatel materiálu, ale předseda vlády, který musí shrnout diskusi členů vlády do kompromisního návrhu, aby i návrh na přerušování projednávání byl vládou schválen.

Vláda se může kdykoliv rozhodnout, že se uskuteční uzavřené zasedání vlády, jakož i rozhodne, zda bude z uzavřeného zasedání pořízen zvukový záznam. V případě uzavřeného zasedání vlády jsou ze zasedací místnosti vlády „vykázáni“ mimo členů vlády všechny osoby, pokud vláda projednává materiál v režimu utajované informace (vyhrazené; důvěrné; tajné; přísně tajné). Před začátkem projednávání utajovaného materiálu všichni členové vlády musí odevzdat elektronická zařízení (mobil, tablet, notebook) do uzamykatelných skříněk v předsáli zasedací místnosti vlády a následně je v zasedací místnosti vlády odpojen veškerý přístup k elektronickým sítím. Pokud zastupuje na schůzi vlády člena vlády jeho náměstek, může se na místo člena vlády účastnit projednávání takového materiálu pouze v případě, že je

držitelem osvědčení pro příslušný stupeň utajení, což musí osvědčit písemně předložením příslušného osvědčení vydaného Národním bezpečnostním úřadem.

Uzavřené zasedání vlády se může konat také v situacích, kdy se vláda hodlá diskutovat o zásadních politických otázkách bez přítomnosti dalších osob. Jedná se zejména o situace, které jsou politické povahy a mohou mít dopad pro existenci vlády jako celku (např. diskuse o možnosti podání fakultativní demise vlády). Je obvyklé, že v takovýchto situacích se jednání neúčastní ani náměstci zastupující člena vlády a jednání za zavřenými dveřmi se účastní pouze členové vlády, kteří jsou přítomni na schůzi vlády.

Příprava materiálů pro jednání schůze vlády a jejich předložení vládě jsou upraveny v čl. II Jednacího řádu vlády. Náležitosti materiálů pro jednání schůze vlády jsou upraveny v čl. IV Jednacího řádu vlády. Uvedený postup se nicméně týká pouze materiálů nelegislativní povahy, neboť materiály legislativní povahy se předkládají ve zvláštním režimu upraveném v Legislativních pravidlech vlády.

Materiál pro jednání schůze vlády obsahuje

- a) obálku,
- b) návrh usnesení vlády,
- c) předkládací zprávu,
- d) vlastní písemný podklad ve věci s tím, že jde-li o jednoduchou věc, může vlastní písemný podklad ve věci nahradit předkládací zpráva, ve které se uvedou potřebné údaje.¹⁷⁴⁴

Návrh usnesení má část:

- a) schvalovací,
- b) ukládací a
- c) případně další nebo jen některou z těchto částí.¹⁷⁴⁵

Materiály jsou předkládány k projednání vládě, pokud měli všichni členové vlády možnost se k materiálu vyjádřit. Jednací řád vlády rovněž stanoví, které materiály musí být obligatorně zaslány k připomínkám guvernérovi České národní banky a vedoucímu Úřadu vlády ČR. Jednací řád vlády *expressis verbis* stanoví, které materiály se nezasílají k připomínkám členům vlády v příloze č. 5 k Jednacímu řádu vlády. Jedná se zejména o materiály obsahující faktické informace (informace o přeletech nebo průjezdech ozbrojených sil jiných států; plány vojenských cvičení ozbrojených sil jiných států na území ČR; zahraniční návštěvy; informace o příspěvcích ČR do zahraničních organizací, kterých je ČR členem apod.), nebo materiály, u

¹⁷⁴⁴ Článek IV jednacího řádu vlády.

¹⁷⁴⁵ Obdobně Kněžinec, J.: Kompetenční zákon. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 282.

kterých běží procesní lhůty, ve kterých nelze uskutečnit připomínkové řízení (např. vyjádření vlády na vyzvu Ústavního soudu, zda hodlá vstoupit jako vedlejší účastník do řízení o zrušení zákona nebo jeho části nebo zrušení jiného právního předpisu nebo jeho části).¹⁷⁴⁶ V rámci připomínkového řízení nejsou projednávány zprávy o činnosti zpravodajských služeb, jejich projednávání je nahrazeno projednáním na Bezpečnostní radě státu nebo v rámci poradních orgánů Bezpečnostní rady státu, zejména ve Výboru pro zpravodajskou činnost. Výroční zprávy zpravodajských služeb jsou projednávány v utajovaném režimu, pokud zprávy obsahují konkrétní informace o operativních akcích rozvědného nebo kontrarozvědného charakteru. Všeobecné zprávy o činnosti zpravodajských služeb bez konkrétních informací jsou veřejně publikovány.

Vláda má také úzký vztah k Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, který kontroluje hospodaření podle zákona o státním rozpočtu, jakož i hospodárné a účelné nakládání se státním majetkem. Kontrolní zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu jsou zasílány vládě k projednání a vláda se jimi zabývá v části s rozpravou, kde se diskutuje o návrzích na zlepšení hospodaření konkrétní organizační složky státu a o návrzích opatření, které jednotliví členové vlády navrhnou, aby se napravila zjištěná Nejvyššího kontrolního úřadu. Stanoviska ke zprávám Nejvyššího kontrolního úřadu nejsou zasílána do připomínkového řízení. Tento přístup vlády k Nejvyššímu kontrolnímu úřadu započal za Fischerovy vlády, která projednání kontrolních zpráv stabilně zařazovala do jednání s rozpravou a přerušila tak trend přehlížení zjištěných Nejvyššího kontrolního úřadu při hospodaření státu, který trval až do konce Topolánkovy vlády. Ostatní vlády v trendu komunikace s Nejvyšším kontrolním úřadem pokračují do dnešní doby.

V případě materiálů dotýkajících se lidských práv a základních svobod je připomínkovým místem také vládní zmocněnec pro lidská práva a práva národnostních menšin. Funkce vládního zmocněnce byla v minulosti obsazována různým způsobem, nejčastěji se jednalo o služebně zařazeného zaměstnance v rámci organizační struktury Úřadu vlády ČR, po nabytí účinnosti služebního zákona o náměstka pro řízení sekce lidských práv. V současné době funkci vládního zmocněnce vykonává poslankyně Parlamentu ČR, což je spíše nestandardní věc, neboť poslanec bez služebního zařazení v rámci služebního orgánu nemůže ve smyslu služebního zákona hodnotit státní zaměstnance, ani jim udílet závazné služební pokyny či vydávat služební příkazy. Zmocněnec vlády pro lidská práva a práva národnostních menšin,

¹⁷⁴⁶ § 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

který není ani členem vlády ani vedoucím státním zaměstnancem má omezené možnosti vlivu na faktickou úřední činnost státních zaměstnanců, které by měl řídit.

Materiály týkající se problematiky EU nejsou projednávány v rámci připomínkového řízení v elektronické knihovně eKLEP, ale jsou rozesílány jednotlivým připomínkovým místům skrze systém DAP ve zkrácených lhůtách, kdy se aplikuje princip tiché procedury, tj. nevznese-li žádné připomínkové místo připomínku proti materiálu ve stanovené lhůtě, má se za to, že s materiálem souhlasí. V rámci Vládního výboru pro EU jsou projednávány všechny mandáty na Radu ministrů EU a mandát pro předsedu vlády na Evropskou radu. Vláda se zabývá v rámci Výboru pro EU také koncepčními materiály týkající se např. plánování nového programovacího období, nebo energetických trendů nastavených v sekundární legislativě EU apod.

Zejména v období Babišových vlád je prokazatelné, že předseda vlády výjimečně zařadí materiál na schůzi vlády, pokud členové vlády mezi sebou nevypořádali připomínky a přetrvává mezi nimi rozpor. Tento tlak předsedy vlády vede k větší komunikaci mezi jednotlivými členy vlády, kdy vláda v podstatě nemá rozhodovat jako další připomínkové místo, ale má rozhodovat o zásadních otázkách koncepčního charakteru. V případě přetrvávajících rozporů mezi členy vlády mající charakter koaličního sporu nerozhoduje o těchto otázkách vláda jako celek, ale koaliční rada, což znamená, že mnohé koncepční a politické otázky jsou vyřešeny mimo půdorys vlády koaličním politickým vyjednáváním. Tento přístup ukazuje, že existuje ústavní rovina rozhodování vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci a faktická rovina politického rozhodování odehrávající se mimo vládu.

Z důvodů archivace vládních materiálů jsou mimo systém eKLEP předkládány Úřadu vlády ČR tři výtisky každého vládního materiálu v písemné podobě s vlastnoručním podpisem příslušného člena vlády. Podepisování vládních materiálů pro jednání schůze vlády procházelo v minulosti poměrně značnými proměnami, kdy zejména v období do konce Rusnokovy vlády bylo striktně vyžadováno, aby materiál pro schůzi vlády vždy podepsal pouze člen vlády. Materiály podepsané náměstký členů vlády byly vráceny předkládajícímu ministerstvu zpět. Od Sobotkovy vlády a v průběhu obou Babišových vlád je možné ve výjimečných případech, aby materiál pro schůzi vlády podepsal v zastoupení člena vlády také jeho náměstek. Jedná se zejména o situace, kdy se člen vlády nenachází na území ČR, nebo je zdravotně indisponován. Je na úvaze příslušného člena vlády, zda v jeho zastoupení podepíše materiály pro schůzi vlády politický náměstek nebo odborný náměstek. U materiálů

odborného charakteru obvykle materiál podepisuje náměstek pro řízení sekce, který musí garantovat jeho věcnou správnost.

Organizace činnosti vlády se odvíjí od předsedy vlády a lze vysledovat, že někteří předsedové vlády pojmají řízení vlády více manažerským způsobem s potlačením formalizovaných postupů, někteří předsedové vlády se drží formálních postupů stanovených jednacím řádem vlády.

24.2 Formy rozhodování vlády

Usnesení vlády zavazují obligatorně všechny členy vlády a orgány státní správy.¹⁷⁴⁷ V případě, kdy to vláda považuje za nezbytné, jsou v ukládací části usnesení vlády uvedeny orgány, kterým je usnesení vlády určeno, popř. jsou v něm uvedeny orgány či instituce, kterým se doporučuje, aby usnesení vlády vzaly na vědomí. Na vědomí berou usnesení vlády zejména hejtmani či primátoři statutárních měst, neboť vláda není oprávněna představitelům samosprávy (obecní i krajské) ukládat plnění jakýchkoliv úkolů, pokud nevyplývají přímo z právních předpisů nebo se nevztahují k výkonu státní správy. Některým orgánům veřejné moci, které jsou součástí výkonné moci, ale jejich primárním cílem je dozorová nebo kontrolní činnost, jsou usnesení vlády doporučována (např. prezident Nejvyššího kontrolního úřadu, předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů). Důležitá usnesení vlády jsou publikována ve Věstníku vlády, který je rozeslán orgánům krajů a obcí.

24.3 Jednací řád vlády ČR

Jednací řád vlády je základním organizačním dokumentem upravujícím způsob a formy jednání a rozhodování vlády. Ústava ČR nestanoví žádné zmocnění vládě, aby mohla vydat jednací řád vlády.¹⁷⁴⁸ Z hlediska klasifikace správních aktů je neujasněnou otázkou, jak lze jednací řád vlády klasifikovat, obvykle je jednací řád vlády označován za interní normativní akt vlády jako ústavního orgánu. Jednací řád vlády je sice interním normativním aktem vlády, přesto reguluje vztahy mezi členy vlády jako ústavními činiteli, omezuje nebo rozšiřuje jejich pravomoci a zásadním způsobem definuje vztahy ve vládě, včetně dominantního postavení předsedy vlády z hlediska organizace činnosti vlády jako celku. Jednací řád vlády nemá

¹⁷⁴⁷ K podrobnějšímu výkladu a k povaze usnesení vlády viz Kněžínek, J.: Kompetenční zákon. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 281-282.

¹⁷⁴⁸ Na rozdíl od Spolkové republiky Německo, kde v článku 65 Základního zákona stanoví, že spolková vláda může vydat jednací řád spolkové vlády, ale vyžaduje se jeho schválení spolkovým prezidentem.

právní účinky pouze dovnitř vlády jako takové, ale má v tomto ohledu také právní účinky *extra constitutionem*, neboť jednacím řádem vlády stanovené pravomoci mají dopad i na ostatní ústavní orgány a realizaci výkonné moci ve státě.

Jako příklad lze uvést vztah vlády k soudní moci. Dlouhodobě neudržitelná je podle mého názoru personální závislost soudní moci na moci výkonné, kdy jmenování soudců je výlučnou záležitostí moci výkonné (ministr spravedlnosti navrhne kandidáty vládě a pokud s nimi vláda vysloví souhlas, jsou tyto návrhy předloženy prezidentovi republiky). Zákonodárny sbor je z tohoto jmenovacího procesu zcela vyloučen, což mnohdy vzbuzuje obavy z přílišné politizace soudní moci ze strany exekutivy. Oddělení státní správy soudů od soudnictví jako rozhodovací činnosti je modelem podle mého názoru dávno překonaným, a proto je pouze otázkou času, kdy státní správa soudů bude z větší části integrální součástí moci soudní, která také ponese za stav justice plnou odpovědnost, a to včetně otázek personálních.

Jednací řád vlády jsou vlastně pravidla hry mezi jednotlivými členy vlády jako ústavními činiteli. Přijetí jednacího řádu vlády je projevem organizační moci vlády a zavazuje nejenom vládu, ale i další orgány výkonné moci. Byť Ústava ČR se o jednacím řádu vlády nezmiňuje, lze si představit, že vláda by mohla jednací řád přijmout také v podobě nařízení vlády na základě generálního zmocnění v článku 78 Ústavy ČR k provedení Ústavy ČR jako ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Podle mého názoru článek 78 Ústavy ČR takovému postupu nebrání, pokud je nařízení vlády vydáno v mezích a k provedení Ústavy ČR i bez výslovného ústavního zmocnění k vydání jednacího řádu vlády nařízením vlády. Osobně se domnívám, že podoba jednacího řádu vlády ve formě právního předpisu by přispěla k větší stabilitě fungování vlády a rovněž oslabení ústavního deficitu, kdy vláda sama sobě stanoví pravidla, která mohou být *contra constitutionem*, aniž by takový právní akt, hledíme-li na jednací řád vlády jako interní normativní akt, podléhal přezkumu ústavnosti Ústavním soudem. Vzhledem ke kusé ústavní úpravě organizačních věcí fungování vlády by to bylo žádoucí, a to zejména v případech, kdy vláda rozhoduje jako správní orgán, nebo v případech koordinace zpravodajských služeb a významných zahraničně politických otázkách, kde předseda vlády nebo ministr zahraničních věcí mohou vykonávat z titulu funkce úkony v souladu s mezinárodním právem (např. uznání státu), aniž by se na takovém rozhodování podílela vláda jako celek.¹⁷⁴⁹

¹⁷⁴⁹ Usnesením č. 261 ze dne 19. května 1993 vláda souhlasila s uznáním Eritreje, usnesením vlády č. 47 ze dne 2. února 1994 vyslovila souhlas s uznáním makedonského státu pod jménem „Bývalá jugoslávská republika Makedonie“, usnesením vlády č. 520 ze dne 21. září 1994 souhlasila s uznáním Království Saúdské Arábie, usnesením vlády č. 468 ze dne 6. května 2002 souhlasila s uznáním Demokratické republiky Východní Timor.

Ačkoliv Ústava ČR nepovažuje vládu za správní orgán a ani jí nesvěřuje žádné rozhodovací pravomoci formou vydávání individuálních správních aktů, stojí některé pravomoci vlády na pomezí obecného a konkrétního a soudní moc si s tímto ambivalentním postavením vlády dosud nedokázala poradit. Mediálně nejznámější je kauza správní žaloby podané na předsedu vlády, který v roce 2003 odvolal na návrh Poslanecké sněmovny Radu pro rozhlasové a televizní vysílání. Nejvyšší správní soud nakonec rozhodl, že rozhodnutí předsedy vlády bylo správním rozhodnutím, na které se vztahuje soudní řád správní, a jako takové je zrušil pro nepřezkoumatelnost, neboť rozhodnutí předsedy vlády bylo nedostatečně odůvodněno. Paradoxně tak správní soudnictví v některých situacích hledí na vládu jako správní orgán, který rozhoduje o právech a povinnostech. V případě výše uvedeném tak považuje za správní orgán předsedu vlády. Zcela jednoznačně vláda jako správní orgán formou usnesení rozhodovala v minulosti při udělování výjimek ze zákazu vjezdu do národních parků a chráněných přírodních rezervací (§ 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Ve smyslu správního řádu lze konstatovat, že za správní orgán může být považována pouze vláda jako celek, ale nikoliv ve vztahu k její činnosti jako vrcholného orgánu moci výkonné. Správní soudy vytvářejí předpolí pro to, aby nejenom prezident republiky a jeho rozhodnutí podléhala správnímu přezkumu soudní mocí, ale aby i vláda a její správní činnosti byly přezkoumatelné soudy. Trend sporu mezi vládou a soudní mocí lze možná očekávat v období nejbližších let a možná bude mít za následek novelizaci těch zákonů, které vládě nebo předsedovi vlády svěřují některé rozhodovací kompetence. Obdobné žaloby na vládu či jejího předsedu lze zaznamenat i v souvislosti s nespokojeností občanů nad výkonem státní správy, kdy se nedomohli nápravy u ústředních správních úřadů a obracejí se na vládu jako celek či na předsedu vlády, aby vůči konkrétnímu ministrovi zasáhl a změnil jeho správní rozhodnutí. V takovém případě lze konstatovat, že předseda vlády ani vláda jako celek není ve vztahu k ministrovi nadřazeným správním orgánem, který by byl k vyřizování takovýchto žádostí kompetentní.

Lze tedy hovořit o existenci ústavní zvyklosti, kdy vláda požívá ústavně výslovně nekodifikované pravomoci uznávat nové státy. Tato ústavní zvyklost je tedy nepsanou normou ústavního práva. Otázka uznávání států vyvstala v souvislosti s uznáním Kosova (usnesení vlády ze dne 3. října 2007 č. 1125) vládou ČR. Z ústavněprávního hlediska není, a to ani v doktrinálním výkladu, sporu o tom, že pravomoc uznat nový stát náleží vládě. Při vymezení působnosti vlády platí princip, podle kterého do sféry moci výkonné spadá vše, co nespadá do blíže vymezené sféry moci zákonodárné nebo soudní, tedy včetně zahraniční politiky státu. Tomu ostatně odpovídá i dosavadní praxe, kdy vláda několika usneseními uznávala v minulosti nově vzniklé státy.

Jednací řád vlády lze z hlediska správní teorie klasifikovat jako zvláštní nařízení, neboť se materiálně jedná o abstraktně obecné nařízení státního orgánu, kterým dochází k regulaci práv a povinností úředních osob a orgánů veřejné moci.¹⁷⁵⁰

24.3.1 Historie jednacích řádů

První vláda Václava Klause¹⁷⁵¹ se po určitou dobu řídila Jednacím řádem české vlády Petra Pitharta schváleným usnesením vlády ze dne 28. srpna 1991 č. 304. Teprve v únoru 1994 přijala vláda Václava Klause vlastní jednací řád vlády¹⁷⁵², který lze charakterizovat jako stručný základní dokument, jehož základní ideou byla úprava způsobu jednání, rozhodování a řízení schůzí vlády. Jednací řád na rozdíl od později schválených jednacích řádů neopakoval ústavní vymezení vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci a zabýval se v zásadě pouze otázkami organizačními. Jednací řád byl rozdělen do pěti částí, kdy v první části byla upravena příprava jednání schůzí vlády, a to zejména otázky předkládání materiálů pro schůzi vlády a nezbytné náležitosti materiálů projednávaných vládou.¹⁷⁵³ Zvykem se postupem času stalo i dodržování lhůty pro předkládání materiálů, které by měla vláda na následující schůzi projednat. Podle tohoto jednacího řádu vlády musely být podklady pro jednání vlády předloženy nejpozději do 10 hod. šestého dne předcházejícího jednání schůze vlády. Pro všechny jednací řády samostatných českých vlád je typické, že jedinou možnou formou jednání vlády je schůze vlády. V úvahu tedy nepřichází projednávání materiálů vlády *per rollam*, nicméně není vyloučeno, že vláda se v případě nezbytnosti může sejít kdykoliv a na kterémkoliv místě, ani právní předpisy ani jednací řády nikdy nestanovily, že by se jednání vlády obligatorně musela konat v Praze.

V části druhé jednacího řádu první Klausovy vlády byly stanoveny zásady rozhodování, jednání a řízení schůze vlády. Tato část jednacího řádu vlády v zásadě upravovala procedurální postup při jednání vlády, kdy klíčovou postavou jednání vlády je předseda vlády, který řídí jednání schůze vlády (bod 2 části II) a uděluje slovo předkladatelům (bod 5 části II). Předkladatel materiálu měl, a tato praxe platí do dnešní doby, povinnost v úvodním slově

¹⁷⁵⁰ Böckenförde, E. W.: Die Organisationgewalt im Bereich der Regierung. Berlin: Duncker&Humblot, 1964, s. 122.

¹⁷⁵¹ První vláda Václava Klause fungovala od 2. července 1992 do 4 července 1996.

¹⁷⁵² Viz usnesení vlády České republiky ze dne 16. února 1994 č. 86 + příloha, o Jednacím řádu vlády.

¹⁷⁵³ Zde je třeba upozornit na bod 4 části I, který stanovil, že u všech podkladů, které byly předkládány vládě, bylo nezbytné uvádět předpokládané důsledky a finanční dopady, a v případě, pokud se jednalo o dopady na státní rozpočet, bylo nutné, aby materiál obsahoval vyjádření ministra financí. Kontrolou plnění tohoto požadavku u předkládaných materiálů byl pověřen vedoucí Úřadu vlády ČR.

představit základní charakteristiku materiálu a stručně jej odůvodnit. Po úvodním slově předkladatele bylo možné podle tohoto jednacího řádu vlády pokládat předkladateli dotazy a v návaznosti na to byla teprve zahájena rozprava k danému materiálu. Rozprava tak byla v zásadě chápána jako rozprava podrobná, kdy odpovědi na dotazy položené po úvodním slově předkladatele nahrazovaly rozpravu obecnou. V případě nepřítomnosti předsedy vlády mohl zasedání vlády řídit předsedou vlády pověřený místopředseda vlády nebo jiný člen vlády (bod 1 části II). Zasedání vlády se účastnili členové vlády, jiné osoby, o kterých to stanovila Ústava ČR nebo zákon, a dále pak předseda Českého statistického úřadu (tato praxe platí dodnes), vedoucí Úřadu vlády (účastní se i v dnešní době), zapisovatel vlády a další osoby, pokud tak rozhodne předseda vlády (bod 8 části II). Zvláštní úpravu obsahoval jednací řád vlády ve vztahu k pracovníkům jednotlivých ministerstev, kteří se mohli účastnit jednání schůze vlády, pokud o to požádal příslušný člen vlády a pokud s tím vyslovil souhlas předsedající schůze vlády, nikoliv tedy pouze předseda vlády. Poměrně zásadním bylo ustanovení, že jednání schůze vlády bylo neveřejné a že vláda mohla prohlásit jednání za důvěrné a dokonce i rozhodnout, že se z tohoto jednání vlády nebude pořizovat zvukový záznam (bod 11 části II). Pokud byl z jednání schůze vlády pořízen zvukový záznam, pak pravidla pro jeho manipulaci stanovil vedoucí Úřadu vlády. Z každého jednání vlády se pořizoval a pořizuje do dnešní doby záznam (viz část III jednacího řádu vlády), který byl opatřen podpisem zpracovatele, zpravidla zaměstnance odboru vládní agendy, který následně aproboval svým podpisem předsedající schůze vlády. V odůvodněných případech bylo možné vyhotovovat ověřené kopie usnesení vlády, které vyhotovoval zapisovatel vlády otiskem ověřovací doložky s uvedením data ověření a jeho podpisem. V části IV bylo stanoveno, že vláda může zřídit poradní orgány, které se mohly skládat jak z členů vlády, tak i odborníků.¹⁷⁵⁴ Vláda navíc umožňovala zmocnit i nečlena vlády, aby pro její potřeby konal určitou činnost, jednalo se o zmocněnce vlády (bod 2 části IV). Institut zmocněnců vlády je používán i dnes a vláda je ustanovuje v případě zásadních otázek, které nejsou pokryty působností žádného z ústředních orgánů státní správy.¹⁷⁵⁵ Poněkud netradiční bylo ustanovení bodu 1 části V. jednacího řádu vlády, kdy členové vlády byli povinni při nepřítomnosti mimo pobyt svého bydliště přesahující dobu 24 hodin nahlásit vedoucímu Úřadu vlády ČR, kde se

¹⁷⁵⁴ Z historie československých vlád lze vysledovat trend zřizovat odborné poradní orgány vlády. V období normalizace fungovala např. Legislativní rada vlády, v letech 1969-1970 také Hospodářská rada vlády ČSSR (zrušena usnesením vlády ČSSR ze dne 12. února 1970 č. 18).

¹⁷⁵⁵ V současnosti tak jsou obvykle jmenováni zmocněnci vlády pro zastupování ČR před Evropským soudem pro lidská práva a před Soudním dvorem EU nebo např. zmocněnec vlády pro sport.

nacházejí a jakým způsobem budou dosažitelní. V zásadě se tak jednalo o nahlašování omluvenek ministrů, kdy klíčové postavení měl vedoucí Úřadu vlády ČR a nikoliv předseda vlády.

Jednací řád používaný v dobách vlád Václava Klause byl zrušen a nahrazen jednacím řádem vlády schváleným vládou Josefa Tošovského.¹⁷⁵⁶ Tento jednací řád¹⁷⁵⁷ se zcela vymyká systematické jednacích řádů vlád samostatné ČR. Tuto skutečnost lze přičíst přechodnému charakteru této vlády a jistým pochybnostem o její politické podpoře.¹⁷⁵⁸ Jednací řád Tošovského vlády je nejrozsáhlejším jednacím řádem v dosavadních dějinách ČR a zároveň jednacím řádem, který upravuje otázky, které jsou pro tento typ zásadního dokumentu zcela podružné. Jako příklad lze uvést vzory uspořádání obálky podkladu materiálů, které byly předkládány vládě k projednání (příloha č. 1 jednacího řádu), které byly dokonce doplněny i o instrukce k uspořádání obálky, včetně všech podrobností, které by měla obálka obsahovat. Dále tento jednací řád upravoval v příloze č. 2 vzory usnesení vlády ČR, včetně instrukcí, jaké konkrétní dikce by měly být použity v usneseních vlády. Četba tohoto dokumentu vyvolává dojem technicistního do podrobností dovedeného materiálu, který pouze rozvádí teze, jež byly v jednacím řádu vlád Václava Klause nastíněny obecným a přesto zcela jasným a výkladově nerozporným způsobem. Jednací řád Tošovského vlády přesto obsahuje některé úpravy způsobu jednání vlády, které byly nové. Zejména byly upraveny lhůty pro předkládání materiálů k projednání vládě, kdy materiál musel být předložen nejpozději do 10 hod. osmého dne předcházejícího jednání schůze vlády. Zásadním změnou ovšem bylo výrazné oslabení funkce předsedy vlády, který zasílal osmý den předcházející dni jednání schůze vlády návrh programu jednání vlády všem členům vlády, kteří jej měli posoudit a předseda vlády měl při sestavování konečného programu jednání schůze vlády k připomínkám členů vlády přihlídnout (bod 3 část I). Předseda vlády pak vyhotovil nejpozději sedmý den předcházející

¹⁷⁵⁶ Vláda Josefa Tošovského trvala od 2. ledna 1998 do 17. července 1998.

¹⁷⁵⁷ Viz usnesení vlády ze dne 14. ledna 1998 č. 15, včetně přílohy, o Jednacímu řádu vlády.

¹⁷⁵⁸ Vládu ovšem nelze označovat za vládu úřednickou, neboť plně požívala důvěry Poslanecké sněmovny a skládala se zčásti z odborníků a zčásti z osob výrazné politické profilace. K pojmu úřednické vlády je třeba poznamenat, že tento institut formy vlády neznala ani Ústavní listina z roku 1920, neboť všechny prvorepublikové přechodné vlády měly podporu Poslanecké sněmovny, proto lze argumentem a contrario vycházet z premisi, že těmto vládám Poslanecká sněmovna nevyslovila podle § 76 Ústavní listiny nedůvěru. Navíc § 77 Ústavní listiny stanovil, že vláda může podat Poslanecké sněmovně návrh na vyslovení důvěry, nikoliv že je povinna tak učinit. Pojem úřednické vlády je v tomto světle pojmem, který spíše poukazuje na složení vlády jako takové, tj. zda se skládá z osob politického života nebo z osob, které stojí mimo politické dění. Viz Matějka, J.: O t.zv. parlamentní a úřednické vládě, Zvláštní otisk z Pocty Horáčkovy (Sborník věd právních a státních, ročník XXXII, č. 3-4), Praha 1932, s. 9. K pojmu úřednické vlády také Burešová, E., Syllová, J.: Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení, Parlamentní institut – studie č. 1.177, říjen 2006.

jednání schůze vlády konečný program schůze.¹⁷⁵⁹ Postavení předsedy vlády tak bylo velmi slabé, neboť institut předběžné konzultace programu jednání schůze vlády s členy vlády žádná z dosavadních vlád neaplikovala a neaplikuje. Část II. upravovala zásady rozhodování, jednání a řízení schůze vlády, přičemž změnou oproti dosavadnímu stavu bylo zakotvení povinnosti předsedajícího schůze vlády formulovat konkrétní závěry, včetně případných změn předloženého návrhu usnesení vlády, a to v návaznosti na proběhlou debatu (bod 5 část II).¹⁷⁶⁰ Jelikož schůze vlády v podstatě vždy řídil předseda vlády, byl předseda vlády, v kombinaci s předchozí předběžnou konzultací programu jednání schůze s ostatními členy vlády, spíše administrativní silou než silnou politickou figurou.

Oproti dosavadnímu okruhu osob, které se mohly účastnit jednání vlády, byl do jednacího řádu vlády doplněn i zástupce Kanceláře prezidenta republiky. V části V. pak byla zakotvena vedoucímu Úřadu vlády ČR povinnost, aby zajišťoval nepřetržitou připravenost Úřadu vlády ČR svolat i mimořádné jednání schůze vlády (bod 1 část V). Výše bylo poukázáno na politickou slabost této vlády a na její přechodný charakter, což podtrhuje i ustanovení článku 1 přílohy č. 1 Zásady pro přípravu a předkládání podkladů určených pro jednání schůze vlády, kde bylo stanoveno, že v případě, kdy řešení určitého problému bylo sice v působnosti člena vlády nebo vedoucího ústředního správního úřadu, bylo lze pro politickou, ekonomickou a sociální závažnost účelné s takovýmito otázkami seznámit i ostatní členy vlády. Toto ustanovení v podstatě umožňovalo členům vlády se alibisticky schovávat za rozhodnutí vlády jako celku, byť konkrétní rozhodnutí spadalo do rozhodovací pravomoci jednotlivého člena vlády. Charakter quasi pracovního dokumentu měla příloha č. 3 Jednacího řádu vlády,¹⁷⁶¹ která upravovala zásady pro uskutečňování zahraničních cest, kde bylo *expressis verbis* stanoveno, že členové vlády jsou povinni informovat předsedu vlády písemně o

¹⁷⁵⁹ Podle bodu 3 části I. byl předseda vlády dokonce povinen podepsat program jednání schůze vlády nejpozději do 16 hod. sedmého dne předcházejícího jednání schůze vlády. Tato povinnost je z hlediska komparace jednacích řádů dosavadních vlád zcela ojedinělou.

¹⁷⁶⁰ Standardně jsou schvalována usnesení vlády podle předložených návrhů k jednotlivým bodům programu jednání schůze vlády. V případě vládou přijatých změn k danému materiálu jsou obecně závěry k projednávanému bodu shrnuty předsedou vlády či předsedajícím s tím, že konkrétní formulaci textu, včetně legislativně technického dočištění, zpracovává Odbor vládní agendy. Pokud se jedná o změnu v usnesení k předloženým legislativním návrhům, pak je konečné usnesení formulováno Odborem vládní agendy ve spolupráci s Odborem vládní legislativy. V praxi jsou ovšem ke všem legislativním návrhům (návrhy ústavních zákonů, zákonů a nařízení vlád) předkládána stanoviska předsedy Legislativní rady vlády, popř. stanoviska Legislativní rady vlády, která obsahují návrh usnesení vlády, jehož znění reflektuje i legislativní změny předloženého legislativního návrhu, ke kterým došlo v průběhu legislativního procesu na úrovni vlády. V praxi tak vláda schvaluje legislativní návrhy ve znění stanoviska Legislativní rady vlády nebo jejího předsedy, a to včetně usnesení vlády, která tato stanoviska obsahují.

¹⁷⁶¹ Příloha č. 3 Jednacího řádu vlády nesla název „Zásady pro uskutečňování zahraničních cest členů vlády a vedoucích ostatních ústředních orgánů státní správy“.

zahraniční cestě nejpozději poslední kalendářní den měsíce předcházejícího měsíci plánované zahraniční cesty (bod 2 část I přílohy č. 3). Příloha č. 3 dokonce stanovila, že členové vlády by měli realizovat zahraniční cesty v den, kdy se koná jednání schůze vlády, pouze v naprosto neodkladných případech a dokonce bylo členům vlády zakázáno konat zahraniční cesty v den, kdy probíhá jednání schůze vlády a současně schůze Poslanecké sněmovny s tím, že výjimku mohl udělit pouze předseda vlády (body 1 a 2 část II přílohy č. 3).¹⁷⁶²

Do dnešní doby platným Jednacím řády vlády ve znění pozdějších novel je Jednací řád vlády schválený vládou Miloše Zemana,¹⁷⁶³ který převzaly i vlády Mirka Topolánka v letech 2006 a 2007. Jednací řád z roku 1998 přinesl několik zásadních změn, když podstatnou je zejména úprava předkládání materiálů pro jednání vlády s tím, že ty materiály, které měla vláda projednat, musely obsahovat návrh usnesení vlády a pouze tyto materiály byly zařazeny do programu jednání vlády, ostatní materiály pak byly vládě předloženy k informaci. Jednací řád vlády zavedl institut předsednictva vlády, které bylo složeno z předsedy vlády a místopředsedů vlády a jeho úkolem bylo projednávání vybraných problémů a předkládání iniciativních návrhů vládě jako celku. Místopředsedové vlády byli garanty nad skupinami vybraných ministrů a jejich úkolem bylo činnost těchto ministrů usměrňovat a koordinovat. V roce 2000 byla přijata první novela Jednacího řádu, kdy byla vypuštěna příloha č. 4 týkající se zahraničních cest členů vlády.¹⁷⁶⁴ V témže roce pak byla přijata změna, která doplnila a zpřesnila význam projednávání materiálů ve Výboru vlády pro evropskou integraci, když stanovila, že u materiálu obsahujícího rozhodnutí Výboru vlády pro evropskou integraci předkládaného vládě k rozhodnutí nahrazuje projednání ve Výboru vlády pro evropskou integraci připomínkové řízení.¹⁷⁶⁵ Jednací řád také upřesnil procedurální postup schvalování materiálů ve Výboru vlády pro evropskou integraci, kdy bylo umožněno, aby v tomto Výboru byl materiál schválen i bez rozpravy. Jednací řád vlády touto novelou upravil i otázky týkající se schvalování mezinárodních smluv, když odkázal v otázce mezinárodních smluv na

¹⁷⁶² Jednací řád Tošovského vlády upravoval zahraniční cesty členů vlády i proto, že se jím zrušilo usnesení vlády České republiky z 16. září 1992 č. 555, o schválení pokynu k zahraničním pracovním cestám členů vlády a vedoucích ostatních ústředních orgánů státní správy a k realizaci služebních cest členů vlády, ve znění bodu 18 záznamu z jednání schůze vlády z 31. března 1993, usnesení vlády z 19. května 1993 č. 253, usnesení vlády z 26. května 1993 č. 285 a bodu 6 (části b/bc) záznamu z jednání schůze vlády z 18. září 1996. Jednací řád dokonce upravoval v bodě 3 části III. doporučený rozsah informace ze zahraniční cesty, který neměl překročit 3 stránky.

¹⁷⁶³ Viz usnesení vlády ze dne 16. září 1998 č. 610, o Jednacím řádu vlády.

¹⁷⁶⁴ Viz usnesení vlády ze dne 22. května 2000 č. 506.

¹⁷⁶⁵ Viz usnesení vlády ze dne 13. září 2000 č. 913.

Směrnici pro sjednávání mezinárodních smluv.¹⁷⁶⁶ V roce 2001 byl do Jednacího řádu vlády¹⁷⁶⁷ doplněn Dodatek k Jednacímu řádu vlády, platný v době krizové situace, kdy platnost tohoto dodatku je podmíněna hrozbou vzniku krizové situace nebo vyhlášením nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu.¹⁷⁶⁸ Dodatek navíc stanoví, že na zajišťování bezpečnosti se v rozsahu pověřeni stanoveném vládou podílí Bezpečnostní rada státu.¹⁷⁶⁹ V době vlády Miloše Zemana byla v roce 2001 přijata ještě jedna institucionální novela¹⁷⁷⁰, kdy byl Výbor vlády pro evropskou integraci nahrazen Radou vlády pro evropskou integraci.

V období vlády Vladimíra Špidly¹⁷⁷¹ byla v roce 2002 přijata novela Jednacího řádu vlády,¹⁷⁷² kdy napříště mohl výjimky z připomínkového řízení povolovat pouze předseda vlády a v případě legislativního návrhu pouze místopředseda vlády pro legislativu. Dosud totiž výjimky z připomínkového řízení povolovali jednotlivým ministrům místopředsedové vlády podle jejich koordinační příslušnosti. Jednací řád zrušil rozdělení ministrů do jednotlivých skupin podle oborové příbuznosti, neboť praxe ukázala, že tento systém byl nefunkční. Program jednání schůze vlády byl napříště stanovován pouze předsedou vlády, který jej také schvaloval, do této doby byla totiž praxe, že program jednání schůze vlády schvalovala vláda vždy na úvod svého jednání s tím, že návrh programu jednání schůze vlády předkládal předseda vlády. Nově byla vymezena také působnost místopředsedů vlády. Z dalších novel z období vlády Vladimíra Špidly je třeba upozornit zejména na novelu Jednacího řádu vlády, jejímž cílem bylo institucionální posílení zajištění členství ČR v EU, kdy byl zřízen Výbor pro EU, a veškeré záležitosti týkající se evropské integrace byly z Jednacího řádu vlády vyňaty.¹⁷⁷³ Zásadní z hlediska jednání vlády pak byla v roce 2003 novela, kdy došlo

¹⁷⁶⁶ V současnosti upravuje ovšem problematiku sjednávání mezinárodních smluv výkonnou mocí Směrnice 2004. Tato směrnice je doplněna také Metodickou instrukcí ministra zahraničních věcí ke sjednávání, vnitrostátnímu projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 16. března 2004.

¹⁷⁶⁷ Viz usnesení vlády ze dne 10. ledna 2001 č. 53.

¹⁷⁶⁸ Dodatek zakotvuje zrychlené možnosti zasedání vlády a v bodě 1 stanoví postup vlády při vyhlášení nouzového stavu, kdy v případě nebezpečí z prodlení může nouzový stav vyhlásit předseda vlády s tím, že vláda do 24 hodin rozhodnutí předsedy vlády buď schválí, nebo zruší. Dodatek zároveň vymezuje působnost Bezpečnostní rady státu, kdy materiál, který je předkládán Bezpečnostní radou státu vládě k rozhodnutí, nahrazuje projednání v připomínkovém řízení. Ovšem materiál pro jednání schůze vlády, který má legislativní povahu, se předkládá vždy se stanoviskem předsedy Legislativní rady vlády. Pokud tedy v krizových situacích vláda hodlá navrhnout změnu právních předpisů, děje se tak bez projednávání těchto změn v Legislativní radě vlády a za legislativní stránku návrhu je plně odpovědný předseda Legislativní rady vlády.

¹⁷⁶⁹ Viz usnesení vlády z 10. června 1998 č. 391, o Bezpečnostní radě státu a plánování opatření k zajištění bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších usnesení.

¹⁷⁷⁰ Viz usnesení vlády ze dne 7. listopadu 2001 č. 1161.

¹⁷⁷¹ Vláda fungovala od 15. července 2002 do 4. srpna 2004.

¹⁷⁷² Viz usnesení vlády ze dne 15. července 2002 č. 737.

¹⁷⁷³ Viz usnesení vlády ze dne 28. dubna 2003 č. 427.

k rozdělení programu jednání vlády na část A a B, kdy do části A byly zařazovány materiály k projednání bez rozpravy, což byly materiály předkládané bez rozporů, materiály nelegislativní povahy, materiály bez zásadního významu a materiály, kterými byly ukládány úkoly pouze předkladateli.¹⁷⁷⁴ O materiálech zařazených do části A programu jednání schůze vlády rozhodovala vláda jako o celku, nikoliv o jednotlivých bodech samostatně. Do části B programu jednání schůze vlády pak byly zařazovány materiály, které byly projednány s rozpravou, což byly v podstatě všechny materiály, které nebyly subsumovány do části A, a všechny materiály legislativní povahy. Cílem nového uspořádání programu jednání vlády bylo zjednodušení jednání a vytvoření dostatečného časového prostoru k projednávání závažných a složitých materiálů. Zjednodušením jednání vlády bylo i zakotvení povinnosti rozesílat materiály do připomínkového řízení vedle písemného vyhotovení také v elektronické podobě na technickém nosiči dat (většinou disketa). V průběhu jednání schůze vlády bylo možné body zařazené do části A přesunout do části B, tj. do jednání s rozpravou a naopak, přičemž program jednání vlády mohl být doplněn i o projednání neodkladných záležitostí a ústní informace členů vlády. V roce 2003 pak byla schválena novela Jednacího řádu vlády, kterou byla doplněna ustanovení týkající se přípravy a schvalování mandátů pro účast členů vlády na zasedáních Rady EU a Evropské rady a předkládání informací ze zasedání těchto orgánů.¹⁷⁷⁵

V roce 2004 byla přijata zásadní novela Jednacího řádu vlády, kdy u materiálů týkajících se problematiky EU mohlo být připomínkové řízení nahrazeno projednáním ve Výboru pro Evropskou unii, pokud ovšem o rozeslání materiálu do připomínkového řízení nepožádal některý z členů Výboru pro EU.¹⁷⁷⁶ Zároveň byla zřízena elektronická knihovna Úřadu vlády ČR, kterou byly povinny používat všechny ústřední orgány státní správy. Nově bylo uspořádáno členění části programu jednání vlády, kdy do části A byly zařazovány materiály nelegislativní povahy, které se týkaly výlučně evropské problematiky, do části B se zařazovaly materiály, které se nedotýkaly evropské problematiky a které svou povahou nemohly být zařazeny do části C, kam byly zařazovány bezrozporné materiály. Materiály zařazené do části A a B byly materiály, které byly projednány obligatorně v rámci rozpravy. Materiály zařazené do části C byly projednány bez rozpravy. Toto členění programu jednání schůze vlády je zachováno do dnešní doby. Uvedenou novelou Jednacího řádu vlády byla

¹⁷⁷⁴ Viz usnesení vlády ze dne 30. července 2003 č. 773.

¹⁷⁷⁵ Viz usnesení vlády ze dne 3. září 2003 č. 853.

¹⁷⁷⁶ Viz usnesení vlády ze dne 2. června 2004 č. 538.

zakotvena také koordinační úloha ministra spravedlnosti a předsedy Legislativní rady vlády v oblasti přípravy a tvorby návrhů právních předpisů.

V období vlády Stanislava Grosse byla v roce 2004 přijata pouze jedna novela Jednacího řádu vlády,¹⁷⁷⁷ která zakotvila obligatorní podmínku pro legislativní materiály předkládané k projednání vládě, kdy každý legislativní materiál musel obsahovat vyhodnocení dopadů na podnikatelské prostředí (v podstatě podmínka obsažená již v jednacím řádu vlád Václava Klause) a obligatorní zhodnocení dopadů na rovnost mužů a žen. Novinkou bylo také stanovení podmínky, že materiál bude předložen na program schůze vlády pouze tehdy, pokud byl předložen prostřednictvím elektronické knihovny Úřadu vlády ČR. Paralelně vedle sebe běželo předkládání materiálů k jednání schůze vlády jak v písemné podobě, tak i elektronicky. Nicméně trend elektronizace v ústřední státní správě byl více než zřetelný.

V období první vlády Mirka Topolánka v roce 2006 byla přijata pouze jedna novela Jednacího řádu vlády,¹⁷⁷⁸ kterou bylo zrušeno předsednictvo vlády, a zároveň byla vypuštěna působnost místopředsedů vlády, kteří byli vedle funkce místopředsedy vlády pověřeni také řízením konkrétního ministerstva.¹⁷⁷⁹ V období druhé Topolánkovy vlády byla do jednacího řádu vlády zakotvena koordinační role místopředsedy vlády pro evropské záležitosti¹⁷⁸⁰ a v témže roce byla v Jednacím řádu vlády zakotvena maximální elektronizace připomínkového řízení a zdokonalení pravidel pro připomínkové řízení k materiálům nelegislativní povahy, což v zásadě znamenalo, že materiály pro vládu se již nezasílaly v počtu 50 výtisků na Úřad vlády ČR a následně ministerstvům, ale že oficiální je v současné době pouze jejich elektronická podoba.¹⁷⁸¹ Úprava se týkala také pravidel pro připomínkové řízení k materiálům nelegislativní povahy, jejímž cílem bylo zajistit, aby vláda projednávala jen takové rozpory, které mají koncepční charakter. Novela Jednacího řádu vlády konkretizovala pravidla jednání schůze vlády o materiálech legislativní i nelegislativní povahy zařazených do částí B, a to s cílem, aby připomínky, které nebyly předtím uplatněny v připomínkovém řízení, nebyly (s určitými výjimkami) uplatňovány až na jednání schůze vlády, a dále o to, aby připomínky uplatněné na schůzi vlády byly jednoznačné a konkrétní tak, aby byly „hlasovatelné“. V zájmu jednoznačnosti výstupů z jednání vlády bylo novelou Jednacího řádu vlády

¹⁷⁷⁷ Viz usnesení vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1072.

¹⁷⁷⁸ Viz usnesení vlády ze dne 13. září 2006 č. 1055.

¹⁷⁷⁹ Předsednictvo vlády bylo tradičním orgánem, který se skládal z předsedy vlády a místopředsedů vlády. V období první republiky se tento orgán nazýval Předsednictvo ministerské rady, v poválečném období je pak tento orgán nazýván Úřad předsednictva vlády. K podrobnému rozboru fungování tohoto orgánu viz Čechurová, J., Kuklík, J.: Z historie Úřadu vlády

¹⁷⁸⁰ Viz usnesení vlády ze dne 17. ledna 2007 č. 57.

¹⁷⁸¹ Viz usnesení vlády ze dne 18. července 2007 č. 816.

stanoveno, aby úkoly, které mají být plněny vůči vládě a jejichž plnění se pravidelně kontroluje, byly vždy součástí ukládací části návrhu usnesení vlády. Významnou změnou, která souvisela s principem transparentnosti veřejné správy, byla skutečnost, že v elektronické knihovně Úřadu vlády ČR mělo být napříště uvedeno i konečné znění materiálu nelegislativní povahy nebo jeho části, který vláda schválila, nebo vzala na vědomí a na nějž přijaté usnesení vlády odkazovalo a jenž nebylo přílohou usnesení vlády, za což odpovídal předkladatel materiálu k projednání na schůzi vlády. Tento postup je zachován do dnešní doby.

Zároveň byla touto novelou Jednacího řádu vlády doplněna úloha místopředsedy vlády pro evropské záležitosti o koordinační činnost ve vztahu ke Stálému zastoupení ČR při EU v souvislosti s přípravou a výkonem předsednictví ČR v Radě EU. Jednací řád vlády stanovil, že místopředseda vlády pro evropské záležitosti reprezentuje postoj vlády ve vztahu k institucím EU.

V roce 2007 pak byla přijata novela, kterou bylo stanoveno, že poskytování magnetofonových kazet se zvukovým záznamem z jednání schůze vlády se nepovoluje¹⁷⁸² a výjimku může udělit pouze předseda vlády.

24.4 Zastupování vlády před Poslaneckou sněmovnou a Senátem

V roce 2015 na 33. schůzi Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR dne 8. října 2015 proběhla diskuse, jejímž závěrem bylo přerušení projednávání několika vládních návrhů (návrhů mezinárodních smluv) z důvodu absence věcně příslušného ministra, který by jménem vlády tyto návrhy uvedl. Poslancům se nelíbil dlouhodobý přístup vlády, kdy byl vládní návrh zákona odůvodňován na jednání pléna Poslanecké sněmovny členem vlády, který byl věcně nepřislušný v dané problematice. V návaznosti na to se rozpoutala diskuse týkající se výkladu ustanovení § 57 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, podle kterého „(2) *Bod jednání zařazený na pořad schůze Sněmovny uvede zpravidla navrhovatel. Za Senát, vládu a zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku mohou jednat jen jejich členové, kteří byli takovým jednáním zvlášť pověřeni. Jde-li o návrh skupiny poslanců, odůvodní ho poslanec, který je jejím členem a kterého tím tato skupina pověří.*“ Ustanovení zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny upravuje v obecné rovině problematiku postupu navrhovatelů při uvádění jimi předložených návrhů na jednání schůze Poslanecké

¹⁷⁸² Zvukové záznamy ze zasedání vlády jsou pořizovány od konce 80. let 20. století a jsou uchovány v Národním archivu.

sněmovny. Pro taxativně vyjmenované kolektivní orgány, včetně vlády, ovšem zakotvuje povinnost obligatorního zastoupení osobami, které jsou členy tohoto orgánu a které zároveň byly tímto kolektivním orgánem k určitému jednání za něj zvlášť pověřeny.

Obecný princip obligatorního zastoupení navrhovatele se promítá i do jiných ustanovení zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny upravujících

- proceduru jednání o návrzích zákonů (§ 86, § 90 a § 93),
- proceduru projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu (§ 102 a § 105) a
- proceduru jednání o mezinárodních smlouvách (§ 108).

Výjimku z uvedeného pravidla představuje § 39 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (jednání výborů), podle kterého *„Člen vlády se může dát na schůzi výboru zastoupit jiným členem vlády nebo svým náměstkem, pokud výbor netrvá na jeho osobní účasti.“*

Princip obligatorního zastoupení navrhovatele je shodně zakotven i v zákoně o jednacím řádu Senátu, a to včetně výjimky týkající se možnosti zastoupení navrhovatele *„odborným zástupcem navrhovatele“* při jednání výborů Senátu.

Vláda proto v listopadu 2015 přijala opatření umožňující, aby se člen vlády, kterého v přijatém usnesení vláda pověřila odůvodněním vládního návrhu zákona v Parlamentu ČR, mohl nechat zastoupit alternátem, aniž by vláda musela přijímat nové usnesení vlády pověřující uvedením a odůvodněním materiálu v příslušné komoře Parlamentu jiného člena vlády.

Vláda byla až do roku 2015 přesvědčena o tom, že otázka, kdo uvede vládní návrh zákona v komorách Parlamentu, je otázkou autonomního rozhodnutí vlády. Usnesení vlády nemá ve vztahu ke komorám Parlamentu ČR žádnou právní závaznost a je interním aktem vlády. Obdobně jako je vnitřní záležitostí komor Parlamentu ČR, kdo uvede poslanecký nebo senátní návrh zákona v jedné či druhé komoře. Mnohem více než spor o sofistikovaný výklad jednacího řádu Poslanecké sněmovny, chtěla Poslanecká sněmovna vládě dát najevo, že odmítá její přístup, kdy členové vlády, kteří uváděli vládní návrhy zákonů na plénu Poslanecké sněmovny, nedokázali reagovat ve věcné diskusi na námítky a dotazy poslanců a pouze předčítali „prefabrikovaná“ úvodní slova sepsaná ministerskými úředníky.

Nicméně s ohledem na skutečnost, že i nedodržení formálních pravidel legislativního procesu může vést ke zpochybnění legitimacy přijetí zákona, a zejména z důvodu vyloučení jakéhokoliv podezření, že uvedený postup je projevem libovůle vlády se nově v návrzích usnesení vlády počítá s možností operativně (v případě nepřítomnosti příslušného člena vlády,

který je vládou pověřen uvedením, resp. odůvodněním materiálu v Parlamentu) pověřit uvedením vládního návrhu jiného člena vlády.

V usnesení vlády se nově doplnilo zmocnění pro předsedu vlády, aby v odůvodněných případech na základě návrhu takto vládou pověřeného člena vlády mohl pověřit uvedením a odůvodněním vládního návrhu materiálu v komoře Parlamentu jiného člena vlády.¹⁷⁸³

Navržené řešení ingerence předsedy vlády při případném jednotlivém pověření jiného člena uvedením nebo odůvodněním vládního návrhu materiálu v komoře Parlamentu ČR se vychází z dikce článku 76 odst. 1 Ústavy ČR, podle kterého vláda rozhoduje ve sboru, ve spojení s článkem 77 odst. 1 Ústavy ČR, podle kterého „*předseda vlády organizuje činnost vlády, řídí její schůze, vystupuje jejím jménem a vykonává další činnosti, které jsou mu svěřeny Ústavou ČR nebo jinými zákony*“.

Pokud by předseda vlády nemohl přijmout bezprostředně rozhodnutí, kdo uvede vládní návrh zákona v komorách Parlamentu, může jej na základě článku 77 odst. 2 Ústavy ČR zastoupit kterýkoli z místopředsedů vlády. Změna ve struktuře usnesení vlády ještě více posílila postavení předsedy vlády vůči ostatním členům vlády, neboť předseda vlády fakticky může měnit usnesení vlády podle svého uvážení. Podmínka, že člen vlády určený k odůvodnění vládního návrhu zákona, se fakticky nemůže dostavit na schůzi komory Parlamentu ČR, je v praxi neověřitelná.

Pokud by předseda vlády nemohl pro uvedení vládního návrhu zákona pověřit jiného člena vlády namísto původně vládou pověřeného člena vlády z důvodu nepřítomnosti, nebo zdravotní indispozice, lze postupovat podle článku 77 odst. 2 Ústavy ČR, kdy předsedu vlády zastupuje místopředseda vlády nebo jiný pověřený člen vlády, kterého určí předseda vlády.

Předseda vlády přijetím tohoto usnesení vlády získal pravomoc rozhodovat o pověřování jednotlivých členů vlády v případě nepřítomnosti jiného člena vlády před plénem Poslanecké sněmovny nebo Senátu podle vlastního uvážení, čímž se zdůraznilo jeho organizační postavení vůči ostatním členům vlády v souladu s článkem 77 Ústavy ČR.

¹⁷⁸³ Vzor usnesení vlády s doplněním zmocnění pro předsedu vlády: „*III. pověřuje*

1. předsedu vlády předložit vládní návrh zákona podle bodu I tohoto usnesení předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání,

2. ministra XY, aby uvedl a odůvodnil vládní návrh zákon v Parlamentu České republiky;

IV. zmocňuje

předsedu vlády, aby na základě odůvodněné žádosti ministra XY pověřil plněním úkolu podle bodu III/2 tohoto usnesení jiného člena vlády.“

25 Právní postavení členů spolkové vlády v Německu (stručný nástin)

25.1 Úvod

Postavení členů spolkové vlády je ve Spolkové republice upraveno zákonem o právním postavení členů spolkové vlády z roku 1953.¹⁷⁸⁴ Členové spolkové vlády jsou podle tohoto zákona ve veřejnoprávním poměru ke spolku.¹⁷⁸⁵ Členové spolkové vlády obdrží o svém jmenování listinu podepsanou spolkovým prezidentem.¹⁷⁸⁶ Jmenovací listinu pro spolkové ministry kontrasignuje spolkový kancléř;¹⁷⁸⁷ jmenovací listina spolkového kancléře je podepsána pouze spolkovým prezidentem.¹⁷⁸⁸ Veřejnoprávní poměr členů spolkové vlády vzniká okamžikem předání listiny, nebo složil-li člen spolkové vlády přísahu (slib) podle Základního zákona dříve, než mu byla předána jmenovací listina, tak okamžikem složení přísahy.¹⁷⁸⁹ Ve jmenovací listině spolkových ministrů musí být uvedeno příslušné ministerstvo.¹⁷⁹⁰

Člen spolkové vlády nemůže být současně členem zemské vlády.¹⁷⁹¹ Členové spolkové vlády nesmí kromě svého úřadu vykonávat žádný další placený úřad, žádnou živnost a žádné povolání. Během svého funkčního období nesmí ani vykonávat funkci v představenstvu, dozorčí radě nebo správní radě výdělečného podniku nebo působit za úplatu jako rozhodce, nebo vydávat mimosoudní posudky. Spolkový sněm může povolit výjimky ze zákazu výkonu funkce v dozorčí radě nebo správní radě.¹⁷⁹² Členové spolkové vlády nemohou během svého funkčního období zastávat žádnou veřejnou čestnou funkci, výjimku jim může povolit pouze spolková vláda.¹⁷⁹³ Členové a bývalí členové spolkové vlády musí vládu informovat o darech, které obdrželi v souvislosti s výkonem svého úřadu. O použití darů rozhoduje spolková

¹⁷⁸⁴ Zákon o právních poměrech členů spolkové vlády (zákon o spolkových ministrech) ze dne 17. června 1953 ve znění pozdějších zákonů.

¹⁷⁸⁵ § 1 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁷⁸⁶ § 2 odst. 1 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁷⁸⁷ K postavení spolkového kancléře viz Chantebout, B.: Droit constitutionnel. Paříž: Sirey, 2015, s. 335-340.

¹⁷⁸⁸ Jmenování spolkového kancléře není kontrasignovaným úkonem; viz § 2 odst. 2 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁷⁸⁹ § 2 odst. 2 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády. V Německu tak může vzniknout i situace, kdy spolkovým kancléřem navržený člen vlády ještě nebyl jmenován spolkovým prezidentem, ale již složil slib ve Spolkovém sněmu. Tato právní úprava je projevem dominantního postavení spolkového kancléře, kdy zákon nepočítá s možností, že by spolkový prezident odmítl jmenovat člena spolkové vlády na návrh spolkového kancléře, pokud tomu nebrání právní překážky. Politický názor spolkového prezidenta nehraje žádnou roli.

¹⁷⁹⁰ K tématu blíže Münch, F.: Die Bundesregierung. Frankfurt am Main/Berlin: Alfred Metzner Verlag, 1954.

¹⁷⁹¹ § 4 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁷⁹² § 5 odst. 1 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁷⁹³ § 5 odst. 2 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

vláda.¹⁷⁹⁴

Členové spolkové vlády jsou i po ukončení svého úředního poměru povinni zachovávat mlčenlivost o záležitostech, s nimiž se při výkonu svého úřadu seznámili. O tajných záležitostech bývalí členové spolkové vlády nemohou vypovídat bez souhlasu spolkové vlády ani před soudem ani mimosoudně ani se nemohou jinak k těmto záležitostem vyjadřovat.¹⁷⁹⁵

Spolková vláda zamítne, aby bývalý nebo stávající člen spolkové vlády vystupoval jako svědek u soudu, pokud by jeho výpověď mohla způsobit újmu Spolkové republice nebo některé ze spolkových zemí nebo by vážně ohrozila či závažně znesnadnila plnění úkolů spolkové vlády. To obdobně platí i pro vypracování jakéhokoliv posudku, pokud by jeho vypracování bylo v neprospěch služebních zájmů.¹⁷⁹⁶

Zákon o právních poměrech členů spolkové vlády velmi podrobně řeší otázku případného střetu zájmů, poté co spolkový ministr skončí ve své funkci.¹⁷⁹⁷ Členové spolkové vlády jsou povinni informovat spolkovou lhůtu v období 18 měsíců po skončení jejich funkce o podnikatelské činnosti nebo zaměstnání mimo veřejný sektor. Bývalý člen spolkové vlády musí spolkovou vládu informovat ihned, jakmile začne s přípravou na podnikatelskou činnost nebo práci v soukromém sektoru. Bývalý člen spolkové vlády musí písemně informovat o svém zájmu pracovat v soukromém sektoru nebo podnikat nejméně jeden měsíc před začátkem takové činnosti.¹⁷⁹⁸

Spolková vláda může bývalému členovi spolkové vlády zakázat práci v soukromém sektoru nebo podnikání, pokud dojde k závěru, že by taková činnost mohla být v rozporu s veřejným zájmem, zejména pokud bývalý člen vlády byl odpovědný jako ústavní činitel za obdobné činnosti ve spolkové vládě a podílel se na rozhodování v obdobných záležitostech. Podle zákona nesmí být ohrožena a poškozena důvěra a integrita spolkové vlády.¹⁷⁹⁹

Pokud spolková vláda zakáže bývalému členovi činnost v soukromém sektoru nebo podnikání, pak by takový zákaz neměl být delší než jeden rok, výjimečně umožňuje zákon prodloužení na 18 měsíců. Rozhodnutí zakazující výkon soukromé činnosti bývalému členovi

¹⁷⁹⁴ § 5 odst. 3 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁷⁹⁵ § 6 odst. 2 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁷⁹⁶ § 7 odst. 1 a 2 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁷⁹⁷ Tato právní úprava byla do zákona o právních poměrech členů spolkové vlády doplněna novelou v roce 2015.

¹⁷⁹⁸ § 6a zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁷⁹⁹ § 6b odst. 1 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

spolkové vlády vydává grémium složené ze tří osobností a rozhodnutí je neveřejné, pokud se zveřejněním toto grémium nevysloví souhlas.¹⁸⁰⁰

Členy tohoto grémia musí být významné osobnosti z veřejného nebo podnikatelského prostředí, nebo významné osobnosti, které mají zkušenosti z vysokých politických funkcí. Tyto osobnosti jsou navrhovány spolkovou vládou a schvaluje je Spolkový sněm vždy na začátku nového volebního období.¹⁸⁰¹ O všech skutečnostech, o kterých se členové tohoto grémia dozvěděli při výkonu své činnosti, musí zachovávat mlčenlivost.¹⁸⁰²

Bývalí členové vlády, kterým byl zakázán výkon výdělečné činnosti, dostávají materiální náhradu za ušlý zisk podle zákona o právních poměrech členů spolkové vlády.¹⁸⁰³

Veřejnoprávní poměr členů spolkové vlády končí

- odvoláním spolkového kancléře, pokud mu Spolkový sněm podle článku 67 Základního zákona vyslovil nedůvěru,
- zasedáním Spolkového sněmu po volbách,
- každým dalším ukončením úřadu spolkového kancléře, což je v podstatě pouze demise spolkového kancléře.¹⁸⁰⁴

Postavení spolkového kancléře je pro trvání funkce spolkového ministra naprosto zásadní. S propuštěním (odvoláním) spolkového kancléře z funkce zaniká všem spolkovým ministrům jejich funkce člena vlády.¹⁸⁰⁵ Spolkoví ministři mohou být kdykoliv propuštěni (odvoláni) a o své propuštění kdykoliv požádat (demise).¹⁸⁰⁶ Propuštění nabývá účinnosti předáním propouštěcí listiny, alternativně může být předání propouštěcí listiny nahrazeno úředním zveřejněním.¹⁸⁰⁷

25.2 Postavení spolkového kancléře a člena spolkové vlády

Spolkový kancléř určuje směrnice vnitřní a zahraniční politiky, které jsou pro spolkové ministry závazné a uskutečňují je při výkonu pravomocí v rámci řízení ministerstva

¹⁸⁰⁰ § 6b odst. 2, 3 a 4 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁰¹ § 6c odst. 1 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁰² § 6c odst. 2 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁰³ § 6d zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁰⁴ § 9 odst. 1 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁰⁵ Merk, W.: Kann der Bundestag der Bundesregierung Weisungen erteilen? Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Tübingen: Mohr Siebeck, 1958, s. 708.

¹⁸⁰⁶ § 9 odst. 2 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁰⁷ § 10 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády; podrobně Busse, V.: Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 2005, s. 42-44.

samostatně a na vlastní odpovědnost.¹⁸⁰⁸ V případě pochybností o správnosti politického rozhodnutí musí člen spolkové vlády požádat o rozhodnutí spolkového kancléře.¹⁸⁰⁹ Spolkový kancléř má právo a povinnost dbát na provádění směrnic jednotlivými členy spolkové vlády.¹⁸¹⁰ Kromě určování směrnic politiky usiluje spolkový kancléř také o jednotné řízení činnosti spolkové vlády.¹⁸¹¹ Spolkový kancléř je v rámci spolkových ministerstev řízených členy spolkové vlády informován o opatřeních a záměrech, které jsou z hlediska určování směrnic politiky a řízení činnosti spolkové vlády důležité.¹⁸¹² Považuje-li spolkový ministr rozšíření nebo změnu směrnic politiky za nutné, podá o tom sdělení spolkovému kancléři s uvedením důvodů a požádá o jeho rozhodnutí.¹⁸¹³ Spolkový kancléř informuje průběžně spolkového prezidenta o své politice a řízení ministerstev jednotlivými spolkovými ministry tím, že mu zasílá podstatné podklady, písemné zprávy o záležitostech mimořádného významu nebo jej informuje osobně.¹⁸¹⁴

Spolkový kancléř řídí činnost spolkové vlády.¹⁸¹⁵ Státní tajemník spolkového kancléřství zastává současně činnost státního tajemníka spolkové vlády.¹⁸¹⁶ Dopisy adresované spolkovému kancléři nebo dopisy postoupené spolkovému kancléři spolkovým prezidentem může státní tajemník spolkového kancléřství bezprostředně postoupit dál příslušnému spolkovému ministrovi. Doporučí-li příslušný spolkový ministr jejich zodpovězení spolkovým kancléřem, předloží spolkovému kancléři příslušný návrh odpovědi.¹⁸¹⁷

Je-li spolkovému kancléři obecně znemožněno vykonávat svou činnost, zastupuje jej v plném rozsahu spolkový ministr jmenovaný jeho zástupcem podle článku 69 Základního zákona. Spolkový kancléř může rozsah zastupování vymezit podrobněji, nebo jej omezit.¹⁸¹⁸

¹⁸⁰⁸ K tématu vlád ve federacích viz Blahož, J.: Nejvyšší státní orgány ve federacích (USA, SRN, Rakousko, Švýcarsko). Právník č. 10 (1992), s. 858-863.

¹⁸⁰⁹ § 1 odst. 1 jednacího řádu spolkové vlády; podrobně Münch, F.: Die Bundesregierung, Frankfurt am Main/Berlin: Alfred Metzner Verlag, 1954, s. 153 an.

¹⁸¹⁰ § 1 odst. 2 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸¹¹ Korte, K.-R.; Fröhlich, M.: Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh, 2006, s. 50-52.

¹⁸¹² Frohn, R.: Staatskanzleien als Regierungszentralen. Erfahrungen und Erkenntnisse eines Akteurs. In Bröchler, S.; von Blumenthal, J (eds.): Regierungskanzleien im politischen Prozess. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, s. 225-234.

¹⁸¹³ § 4 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸¹⁴ § 5 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸¹⁵ Ke způsobu rozhodování vlády jako kolektivního orgánu viz Oldiges, M.: Die Bundesregierung als Kollegium. Eine Studie zur Regierungsorganisation nach dem Grundgesetz. Hamburg, 1983.

¹⁸¹⁶ § 7 odst. 1 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸¹⁷ § 7 odst. 2 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸¹⁸ § 8 jednacího řádu spolkové vlády

Agenda jednotlivých spolkových ministrů je v základních rysech stanovena spolkovým kancléřem. V případě prolínání se a z toho vyplývajících sporů mezi jednotlivými spolkovými ministry rozhoduje spolková vláda usnesením.¹⁸¹⁹

Mezinárodní delegace zpravidla přijímají pouze členové spolkové vlády nebo jejich zástupci. Pokud se jeví žádoucím společné přijetí, informuje spolkový ministr další kromě něj v úvahu přicházející spolkové ministry. Spolkový kancléř přijímá delegace pouze ve zvláštních případech.¹⁸²⁰

Členové a zástupci zahraničních vlád nebo zástupci mezinárodních institucí a organizací mají být přijímáni pouze po předchozí dohodě s Ministerstvem zahraničních věcí. Jednání se zahraničím nebo v zahraničí mohou být vedena pouze se souhlasem Ministerstva zahraničních věcí, na jeho žádost a pouze s jeho spoluúčastí.¹⁸²¹

Vyjádření spolkového ministra, která jsou učiněna na veřejnosti, musí být v souladu s politickými směrnicemi určenými spolkovým kancléřem.¹⁸²² Opustí-li spolkový ministr sídlo spolkové vlády na dobu delší než 1 den, podá o tom předem informaci spolkovému kancléři. Nepřítomnost přesahující více než 3 dny a účast na zahraničních cestách si vyžaduje dohodu se spolkovým kancléřem.¹⁸²³ Přijetí pozvání do zahraničí vyžaduje souhlas spolkového kancléře. Dříve, než spolkový ministr opustí sídlo spolkové vlády, uvede spolkovému kancléři adresu, na níž je během své nepřítomnosti dosažitelný.¹⁸²⁴ Je-li spolkovému ministrovi znemožněno vykonávat svou funkci, zastoupí ho ve vládě k tomu určený spolkový ministr.¹⁸²⁵

Ve Spolkovém sněmu, Spolkové radě a na zasedáních spolkové vlády zastupuje spolkového ministra parlamentní státní tajemník.¹⁸²⁶ Z titulu nejvyššího představeného v rámci spolkového ministerstva je spolkový ministr v případě nezpůsobilosti zastoupen státním tajemníkem a v okruhu úkolů, které byly přeneseny parlamentnímu státnímu tajemníkovi, je zastupován jím.¹⁸²⁷ Spolkový ministr konkrétně určuje, jaké úkoly má parlamentní státní tajemník plnit.¹⁸²⁸

¹⁸¹⁹ § 9 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸²⁰ § 10 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸²¹ § 11 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸²² § 12 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸²³ § 13 odst. 1 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸²⁴ § 13 odst. 3 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸²⁵ § 14 odst. 1 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸²⁶ § 14 odst. 2 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸²⁷ K obdobnému pojetí na Slovensku lze uvést, že zastupování ministra státním tajemníkem *ex lege* bylo předmětem rozsáhlých diskusí na Slovensku v polovině 90. let 20. století, zejména po té co byl do kompetenčního zákona č. 347/1990 Sb., o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánoch štátnej správy Slovenskej republiky doplněn § 2 odst. 2, podle které ministra v době jeho nepřítomnosti zastupuje v rozsahu jeho práv a povinností státní tajemník. Skupina poslanců Národní rady SR podala návrh k Ústavnímu

25.3 Spolková vláda

Spolkové vládě jsou předkládány k přijetí usnesení všechny záležitosti obecného vnitropolitického nebo zahraničněpolitického, hospodářského, sociálního, finančního nebo kulturního významu,¹⁸²⁹ především

- a) všechny návrhy zákonů,
- b) všechny návrhy nařízení spolkové vlády,¹⁸³⁰
- c) ostatní návrhy nařízení, mají-li zvláštní politický význam,
- d) stanovisko Spolkové rady k návrhům spolkové vlády,
- e) všechny záležitosti, u nichž to stanoví Základní zákon nebo spolkový zákon,
- f) spory mezi různými spolkovými ministerstvy; spory o návrzích finančního plánování, spolkového zákona o rozpočtu a rozpočtového plánu, jedná-li se o záležitosti zásadního významu pro dotčeného spolkového ministra nebo značného finančního dopadu.¹⁸³¹

Dále jsou spolkové vládě předkládány:

- a) návrhy na jmenování úředníků, kteří mohou být kdykoliv převedeni do dočasného důchodu, ostatních úředníků, kteří podle nařízení o platech a mzdách pobírají pevné platy, jakož i ministerských radů a ministerských úředníků stejné úrovně,
- b) návrhy na zaměstnání nebo zařazení zaměstnanců v nejvyšších spolkových úřadech nebo návrhy dohod o vyšších odměnách,¹⁸³²

soudu na zrušení tohoto ustanovení kompetenčního zákona, neboť státní tajemník není členem vlády, neskládá slib do rukou prezidenta republiky a nemůže ministra zastupovat při výkonu jeho práv a povinností jako ústavního činitele. Státní tajemník je jmenován vládou na návrh příslušného ministra a není členem vlády. V nálezu Pl. ÚS 22/95 slovenský Ústavní soud rozhodl, že státní tajemník může ministra zastupovat v rozsahu jeho práv a povinností *ex lege*, ale pouze při výkonu jeho práv a povinností jako ministra, který má řídit ministerstvo, nikoliv jako člena vlády, který je ústavním činitelem. Specifickou částí rozhodnutí Ústavního soudu SR bylo poukázání na absenci ústavní povinnosti ministra, aby řídil ministerstvo, pokud tedy ministr má řídit ministerstvo v rozsahu práv a povinností stanovených ústavním zákonem, může výkon těchto práv a povinností přenést obyčejný zákon na státního tajemníka, ale to samo nezbavuje ministra odpovědnosti za řízení ministerstva z titulu jeho funkce člena vlády. Ústavní soud SR tak odlišil striktně funkci člena vlády a práva a povinnosti s ní spojené a funkci ministra řídícího ministerstvo a práva a povinnosti s ní spojené.

¹⁸²⁸ § 14a jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸²⁹ § 15 odst. 1 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸³⁰ Busse, V.: Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 2005, s. 78-79.

¹⁸³¹ Ibid, s. 75.

¹⁸³² Spolková vláda rozhoduje v souladu se služebním zákonem o jmenování nejvyšších vládních a ministerských úředníků. Návrhy na jmenování úředníků a na zaměstnání nebo zařazení zaměstnanců se předkládají spolkové vládě před každým přijetím takového opatření. Jedná-li se o úředníky vyšší služby (platová skupina 13 BBesO a výše) a o jim naroveň postavené zaměstnance na ministerstvech, jsou příslušná jmenování a zařazení dodatečně dána na vědomí spolkovému kancléři. Jmenování těchto vysokých úředníků mohou být zveřejněna až po podepsání jmenovací listiny spolkovým prezidentem.

c) ke konzultaci bez přijetí usnesení také návrhy na udělení souhlasu příslušného spolkového ministra ke jmenování soudců nejvyšších soudů spolku.¹⁸³³

Po dohodě se spolkovým kancléřem může spolková ministryně pro rodinu, seniory, ženy a mládež požádat, aby záležitosti týkající se politiky žen byly spolkové vládě předkládány ke konzultaci a přijetí usnesení, i když spadají do působnosti jiného spolkového ministra; předložení spolkové vládě zajišťuje příslušný spolkový ministr.¹⁸³⁴ V záležitostech, které mají mimořádný význam z hlediska politiky žen, může spolková ministryně pro rodinu, seniory, ženy a mládež po dohodě i s příslušným spolkovým ministrem obhajovat záměry zákona před Spolkovým sněmem a Spolkovou radou včetně jejich výborů společně s příslušným spolkovým ministrem.¹⁸³⁵ Totéž platí v otázkách politiky ochrany spotřebitelů pro spolkovou ministryni pro ochranu spotřebitelů, výživu a zemědělství.¹⁸³⁶

Při předkládání návrhů zákonů je nutno uvést, zda provádění zákona finančně nezatíží spolek, země a obce, nebo, v opačném případě, zda spolkový ministr financí vznesl po seznámení se s takovým návrhem zákona rozpor. Pokud toto sdělení chybí, zajistí státní tajemník spolkového kancléřství jeho doplnění.¹⁸³⁷ Není-li nutné ústní projednání v rámci spolkové vlády, je při předložení návrhu zákona nutno poznamenat, že usnesení přijaté písemnou cestou bude dostačující.¹⁸³⁸

Spory mezi spolkovými ministry jsou předkládány spolkové vládě až po neúspěšném osobním pokusu o dosažení dohody mezi zúčastněnými spolkovými ministry nebo v případě jejich nepřítomnosti mezi jejich zástupci.¹⁸³⁹

Spolkový kancléř může spory projednat před schůzí spolkové vlády v rámci ministerského slyšení, jemuž předsedá.¹⁸⁴⁰ To je v podstatě porada spolkového kancléře s vybranými členy spolkové vlády před samotnou schůzí spolkové vlády.

25.4 Schůze spolkové vlády

Spolková vláda zpravidla přijímá usnesení na společném zasedání.¹⁸⁴¹ Není-li nutné ústní projednání záležitosti, požádá státní tajemník spolkového kancléřství o souhlas členy

¹⁸³³ § 15 odst. 2 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸³⁴ § 15a odst. 1 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸³⁵ § 15a odst. 2 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸³⁶ § 15a odst. 3 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸³⁷ § 16 odst. 3 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸³⁸ Busse, V.: Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 2005, s. 81.

¹⁸³⁹ § 17 odst. 1 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁴⁰ § 17 odst. 2 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁴¹ § 20 odst. 1 jednacího řádu spolkové vlády

spolkové vlády písemnou cestou (*per rollam*). Panují-li o nutnosti ústního projednání pochybnosti, požádá o rozhodnutí spolkového kancléře.¹⁸⁴² Zasedání spolkové vlády jsou stanovena státním tajemníkem spolkového kancléřství na základě konkrétního pokynu spolkového kancléře.¹⁸⁴³ Státní tajemník spolkového kancléřství zajistí pozvání na schůzi spolkové vlády s přiloženým programem jednání.¹⁸⁴⁴

Návrhy předložené spolkovými ministry jsou předány státnímu tajemníkovi spolkového kancléřství; rovněž jsou neprodleně postoupeny všem spolkovým ministrům a vedoucímu úřadu spolkového prezidenta.¹⁸⁴⁵ Rozeslání materiálů pro zasedání spolkové vlády probíhá v časovém předstihu, aby před projednáním materiálu byl dostatek času na věcné prověření správnosti obsahu. Mezi doručení materiálů státnímu tajemníkovi spolkového kancléřství a spolkovým ministrům na straně jedné a projednáním na straně druhé má být nejméně jeden týden. Jedná-li se o rozsáhlejší návrhy zákonů nebo jiné materiály dalekosáhlého významu, může být záležitost na žádost dvou spolkových ministrů nebo jejich zástupců stažena z programu schůze vlády, pokud ovšem spolkový kancléř nepovažuje za nutné věc okamžitě projednat.¹⁸⁴⁶

Spolková ministryně pro rodinu, seniory, ženy a mládež může požadovat stažení materiálu z programu jednání, jedná-li se o záležitost týkající se politiky žen mimořádného významu a ona nebyla dostatečně zapojena do přípravy materiálu.¹⁸⁴⁷

Zasedáním spolkové vlády předsedá spolkový kancléř, v případě jeho nepřítomnosti jim předsedá zástupce spolkového kancléře. Je-li nepřítomen i on, předsedá spolkovým kancléřem nebo jeho zástupcem jmenovaný spolkový ministr anebo, není-li jmenován, předsedá ten spolkový ministr, který je členem vlády nejdéle bez přerušení; v případě vícero spolkových ministrů se stejně dlouhým funkčním obdobím přebírá předsednictví věkově nejstarší spolkový ministr.¹⁸⁴⁸

Ministři, kteří se nemohou osobně účastnit schůze spolkové vlády, se nechají zastupovat parlamentním státním tajemníkem.¹⁸⁴⁹ Zasedání spolkové vlády jsou důvěrná.¹⁸⁵⁰ Především

¹⁸⁴² § 20 odst. 2 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁴³ § 21 odst. 1 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁴⁴ K roli spolkového kancléřství v německé politice viz Fleischer, J.: Das Bundeskanzleramt als Protagonist einer Institutionenpolitik? Institutionelle Strategien und exekutive Entscheidungsfindung. In Bröchler, S.; von Blumenthal, J (eds.): Regierungskanzleien im politischen Prozess. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, s. 140-146.

¹⁸⁴⁵ § 21 odst. 2 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁴⁶ § 21 odst. 3 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁴⁷ § 21 odst. 4 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁴⁸ § 22 odst. 1 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁴⁹ § 22 odst. 2 jednacího řádu spolkové vlády

jsou nepřijatelná sdělení o vyjádřeních jednotlivých spolkových ministrů, o poměru hlasů a o obsahu zápisu bez zvláštního zmocnění spolkovým kancléřem.¹⁸⁵¹ Zasedání spolkové vlády se kromě spolkových ministrů a vedoucího spolkového kancléřství, jakož i parlamentního státního tajemníka u spolkového kancléře pravidelně účastní tiskový vedoucí spolkové vlády, osobní referent spolkového kancléře a zapisovatel.¹⁸⁵²

Nemůže-li se spolkový ministr zasedání spolkové vlády zúčastnit, účastní se místo něj parlamentní státní tajemník. Spolkový ministr může v konkrétních případech nařídit, aby se zasedání zúčastnil státní tajemník.¹⁸⁵³ Považuje-li spolkový ministr za žádoucí přizvat kromě státního tajemníka i úředníka svého ministerstva, musí to oznámit písemně s uvedením jména úředníka. O jeho připuštění na zasedání rozhoduje předsedající. Úředník se účastní zasedání pouze po dobu projednávání bodu, k němuž byl přizván.¹⁸⁵⁴ Spolkový kancléř může účast na zasedání omezit na spolkové ministry.¹⁸⁵⁵

Spolková vláda je usnášeníschopná, je-li přítomná polovina spolkových ministrů včetně předsedajícího.¹⁸⁵⁶ Spolková vláda přijímá svá usnesení většinou hlasů.¹⁸⁵⁷ Při rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedajícího. Znění usnesení spolkové vlády je formulováno předsedajícím vždy v návaznosti na ústní projednání příslušného materiálu.¹⁸⁵⁸ Pokud v záležitosti finančního významu spolková vláda přijme usnesení proti nebo bez hlasu spolkového ministra financí, může tento ministr vznést proti tomuto usnesení výslovně rozpor. Je-li vznesen ministrem financí rozpor, musí se o dané záležitosti na dalším zasedání spolkové vlády opět hlasovat. Provedení záležitosti, kterou rozporoval spolkový ministr financí, se nesmí uskutečnit, není-li při novém hlasování za přítomnosti spolkového ministra financí nebo jeho zástupce schváleno většinou všech spolkových ministrů, a pokud také spolkový kancléř v takovém případě hlasoval s většinou.¹⁸⁵⁹ Totéž platí, pokud spolkový ministr spravedlnosti nebo spolkový ministr vnitra vznesl rozpor proti návrhu zákona nebo nařízení nebo proti

¹⁸⁵⁰ § 22 odst. 3 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁵¹ K povinnosti spolkového ministra zachovávat důvěrnost jednání spolkové vlády blíže viz Schmidt, J. E.: Die Pflicht zur Geschlossenheit der kollegialen Regierung (Regierungszwang). Res publica 27. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 1973; Busse, V.: Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 2005, s. 82.

¹⁸⁵² § 23 odst. 1 jednacího řádu spolkové vlády; podrobně Busse, V.: Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 2005, s. 77.

¹⁸⁵³ § 23 odst. 2 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁵⁴ § 23 odst. 3 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁵⁵ § 23 odst. 4 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁵⁶ § 24 odst. 1 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁵⁷ § 24 odst. 2 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁵⁸ § 25 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁵⁹ § 26 odst. 2 jednacího řádu spolkové vlády

opatření spolkové vlády z důvodu neslučitelnosti s platným právem.¹⁸⁶⁰ O zasedáních spolkové vlády je pořizován zápis podepsaný zapisovatelem. Opis zápisu je obratem zaslán spolkovým ministrům. Zápis ze schůze spolkové vlády se má za schválený, pokud zúčastnění ministři nevznesou do 3 dnů po jeho doručení námitky vůči obsahu nebo znění. V případě pochybností je záležitost opětovně předložena spolkové vládě.¹⁸⁶¹

Návrhy zákonů schválené spolkovou vládou jsou spolkovým kancléřem postoupeny Spolkovému sněmu nebo Spolkové radě a spolkovou vládu zastupuje příslušný spolkový ministr.¹⁸⁶² Zastupování musí probíhat jednotně, i kdyby jednotliví spolkoví ministři byli jiného názoru. Spolkovým ministrům je zakázáno se vymezovat proti názoru spolkové vlády.¹⁸⁶³ Dříve, než Spolkový sněm nebo Spolková rada nebo jejich výbory dají souhlas k podstatným změnám návrhu zákona, musí se k těmto návrhům vyjádřit spolková vláda.¹⁸⁶⁴ Zákony se předkládají k podpisu spolkovému prezidentovi až po jejich podepsání spolkovým kancléřem a příslušným spolkovým ministrem.¹⁸⁶⁵ Dotýká-li se obsah zákona příslušnosti vícero spolkových ministerstev, zpravidla všichni dotčení spolkoví ministři podepisují takový zákon.¹⁸⁶⁶ Nařízení spolkové vlády jsou podepsána spolkovým kancléřem po podepsání příslušným ministrem.¹⁸⁶⁷ Ostatní nařízení jsou podepisována pouze příslušným spolkovým ministrem, i když byly předloženy ke schválení spolkové vládě. Předsedové zemských vlád jsou zváni několikrát do roka spolkovým kancléřem ke společným schůzím se spolkovou vládou, aby projednali důležité politické, hospodářské, sociální a finanční otázky, které se dotýkají spolkových zemí.¹⁸⁶⁸

25.5 Materiální nároky členů spolkové vlády

S ohledem na mnohdy iracionální diskusi o platech ústavních činitelů, která probíhá v ČR, je vhodné se podívat také na hmotné zabezpečení členů spolkové vlády, a to i s přihlédnutím k možnosti omezit jejich výdělečnou činnost poté, co již přestali být členy spolkové vlády

¹⁸⁶⁰ § 26 odst. 3 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁶¹ § 27 odst. 1-3 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁶² § 28 odst. 1 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁶³ § 28 odst. 2 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁶⁴ K legislativnímu procesu v Německu viz Pechancová, M.: Odchytky od běžného legislativního procesu ve Spolkové republice Německo. In Wintř, J.; Antoš, M. (eds.): Parlamenty. Funkce, kultura, procedury. Praha: Leges, 2011, s. 119 an.

¹⁸⁶⁵ § 29 odst. 1 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁶⁶ § 29 odst. 1 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁶⁷ § 29 odst. 2 jednacího řádu spolkové vlády

¹⁸⁶⁸ § 31 jednacího řádu spolkové vlády

(viz výše). Členové spolkové vlády obdrží od počátku kalendářního měsíce, v němž jejich veřejnoprávní poměr začal, do konce kalendářního měsíce, v němž jejich veřejnoprávní poměr skončil, následující příjmy:

- a) úřední plat,
- b) místní příplatek,
- c) úhradu za služební výlohy,
- d) v případě nemožnosti přesunout místo svého bydliště do sídla spolkové vlády obdrží během pobývání v místě původního bydliště zvláštní příplatek.¹⁸⁶⁹

Úřední příjmy jsou vypláceny členům spolkové vlády měsíčně předem. Je-li člen spolkové vlády podle článku 69 odst. 3 Základního zákona požádán, aby pokračoval ve výkonu svého úřadu, jsou mu příjmy vypláceny dále až do konce kalendářního měsíce, v němž výkon funkce člena spolkové vlády skončí (výkon funkce v demisi).¹⁸⁷⁰

Spolkový kancléř má nárok na úřední byt se zařízením. Spolkovým ministrům může být úřední byt přidělen. Je-li členovi spolkové vlády dán k dispozici úřední byt, neplatí za něj místní poplatky.¹⁸⁷¹ Člen spolkové vlády, který se nastěhoval do úředního bytu, je oprávněn jej užívat ještě po dobu 3 měsíců po ukončení úředního poměru za stejných podmínek jako předtím.¹⁸⁷² Členovi spolkové vlády se za stěhování vynucené z důvodu jeho jmenování nebo ukončení funkce spolkového ministra poskytuje odškodnění. V případě úřední činnosti mimo sídlo spolkové vlády obdrží spolkový ministr diety a náhradu za cestovní výlohy. Další pravidla o úředních bytech, odškodnění za výlohy spojené se stěhováním, dietách a náhradách za cestovní výlohy vydává spolkový ministr vnitra na základě stanoviska prezidenta Spolkového kontrolního úřadu.¹⁸⁷³

Členové spolkové vlády a jejich pozůstalí v případě úmrtí spolkového ministra ve funkci obdrží zaopatření. V tomto případě pro spolkové ministry nebo jejich pozůstalé platí obdobně právní předpisy o zaopatření vztahující se na spolkové úředníky.

Bývalý člen spolkové vlády obdrží od okamžiku, kdy končí jeho funkce, přechodné dávky. Přechodné dávky jsou vypláceny po stejný počet měsíců, během nichž pobíral bez přerušení příjem jako člen spolkové vlády, ale nejméně po dobu šesti měsíců a nejdéle po dobu 2 let.¹⁸⁷⁴

Jako přechodné dávky jsou poskytovány

¹⁸⁶⁹ § 11 odst. 1 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁷⁰ § 11 odst. 3 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁷¹ § 12 odst. 1 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁷² § 12 odst. 2 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁷³ § 12 odst. 5 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁷⁴ § 14 odst. 2 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

1. za první tři měsíce úřední plat a místní příplatek v plné výši,
2. za zbytek doby polovina těchto příjmů.¹⁸⁷⁵

Přechodné dávky jsou vypláceny měsíčně předem. V případě několika přerušovaných úředních dob člena spolkové vlády jsou přechodné dávky vypočítány zvlášť za každé souvislé funkční období. Je-li bývalý člen spolkové vlády jmenován před uplynutím doby, za níž mu přísluší přechodné dávky, znovu členem spolkové vlády, jsou mu po opětovném skončení jeho funkce člena spolkové vlády místo přechodných dávek vyplývajících z pozdější úřední doby poskytovány dřívější přechodné dávky, pokud by mu tyto přechodné dávky náležely za delší dobu než přechodné dávky z pozdější úřední doby.¹⁸⁷⁶

Bývalý člen spolkové vlády má od okamžiku, kdy mu končí úřední příjmy, nárok na výsluhu, jestliže byl členem spolkové vlády nejméně 4 roky; doba ve funkci parlamentního státního tajemníka u člena spolkové vlády jakož i doby předchozího členství v zemské vládě, z níž nevznikl žádný nárok na zaopatření podle zemského práva, jsou započítány.¹⁸⁷⁷ V případě ukončení funkce člena spolkové vlády z důvodu odvolání nebo zániku funkce spolkového kancléře (viz výše) nebo v případě rozpuštění Spolkového sněmu a nepřerušené příslušnosti ke spolkové vládě v délce více než 2 let se započítá čtyřleté funkční období, jako kdyby člen spolkové vlády zastával funkci po celé funkční období.¹⁸⁷⁸

Pozůstalí člena spolkové vlády obdrží překlenovací částku ve výši úředního platu a místního příplatku. Překlenovací částka činí v případě funkčního období v délce nejméně čtyř let jedenapůlnásobek úředního platu a místního příplatku. V případě neexistence pozůstalých je překlenovací částka poskytnuta dalším osobám, které hradili náklady posledního onemocnění a vystrojení pohřbu, do výše vynaložených výdajů.¹⁸⁷⁹ Pozůstalí bývalého člena spolkové vlády, který v době svého úmrtí pobíral přechodné dávky, aniž by měl nárok na důchod, obdrží překlenovací částku ve výši jedenapůlnásobku přechodné částky v měsíci úmrtí, jakož i vdovský a sirotčí důchod po zbytek doby pobírání přechodné částky.¹⁸⁸⁰

Utrpí-li člen spolkové vlády poranění v důsledku služebního úrazu, je mu a jeho pozůstalým poskytnuto úrazové zaopatření. Úrazy během politicky motivované účasti na akcích jsou v případě pochybností považovány za služební úrazy. Úrazové zaopatření se skládá z úhrady léčebného procesu ve prospěch poraněného a výsluhy, pokud se člen spolkové vlády stal

¹⁸⁷⁵ § 14 odst. 3 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁷⁶ § 14 odst. 4 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁷⁷ § 15 odst. 1 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁷⁸ § 15 odst. 1 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁷⁹ § 16a odst. 1 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁸⁰ § 16a odst. 3 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

nezpůsobilým vykonávat svou funkci a jeho funkce člena spolkové vlády z tohoto důvodu skončila, a zaopatření pozůstalých, pokud člen spolkové vlády v důsledku úrazu zemřel.¹⁸⁸¹

Byl-li spolkový úředník nebo soudce jmenován členem spolkové vlády, pak nástupem do funkce končí jeho poměr úředníka nebo soudce.¹⁸⁸²

Skončí-li takový člen spolkové vlády ve funkci a není-li mu do tří měsíců a s jeho souhlasem svěřen jiný úřad, pak úředník nebo soudce odstoupí po uplynutí této lhůty, odchází do důchodu a obdrží výslužné, které si vysloužil ve svém dřívějším úřadě se započtením úřední doby jako člena spolkové vlády.¹⁸⁸³ Spolkový ministr vnitra je zákonem o právních poměrech členů spolkové vlády zmocněn vydávat právní předpisy nutné k provedení tohoto zákona.¹⁸⁸⁴

Tento stručný pohled do oblasti hmotného zabezpečení členů spolkové vlády není kompletní, neboť jsem ho pro účely výkladu zúžil, nicméně poskytuje podle mého názoru poměrně dobrý přehled o tom, že materiální zajištění členů spolkové vlády je na první pohled vysoce nadstandardní. Nicméně první pohled je matoucí, protože pro pochopení těchto nároků musíme analyzovat postavení člena spolkové vlády jako skutečné služby veřejnosti se všemi negativními důsledky z toho plynoucími (omezení soukromého a rodinného života; omezení výdělečné činnosti po skončení funkce člena spolkové vlády apod.). Materiální zajištění členů vlády obecně je podle mého názoru nutným předpokladem pro zajištění nestranného výkonu funkce člena vlády ve prospěch veřejného zájmu. Bez dostatečného finančního zajištění budou členové vlády vždy „pokukovat“ během výkonu funkce jak se zajistit na období po ministerské kariéře (nepřípustné navazování kontaktů s komerčním sektorem; zanedbávání plnění povinností člena vlády apod.).

26 Koordinační role vlády

26.1 Institucionální koordinace

Globalizovaný svět staví v současné době vládu před zásadní otázku jak sladit vnitrostátní zájmy uvnitř ČR se zájmy mezinárodními a unijními.¹⁸⁸⁵ Ponejvíce je tak problémem dnešní doby, aby výkonná moc dokázala koordinovat jednotlivé zájmy a dokázala strategicky

¹⁸⁸¹ § 17 odst. 3 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁸² § 18 odst. 1 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁸³ § 18 odst. 2 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁸⁴ § 22 zákona o právních poměrech členů spolkové vlády

¹⁸⁸⁵ Fuhr, H.; Lederer, M.: *Regieren in der Globalisierung*. In Jann, W.; König, K.: *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, s. 457-474.

rozhodovat, který zájem je vládě ČR bližší, zdali mezinárodní a unijní závazky, nebo vnitrostátní zájmy. Je třeba upřímně říci, že priority jsou mnohdy vládou stanoveny ve vazbě na vnitropolitický vývoj a blízkost termínu voleb do Poslanecké sněmovny. Klíčovým orgánem, který odpovídá za koordinaci činnosti vlády, je Úřad vlády ČR, který by měl zajišťovat koordinaci v průřezových agendách ovlivňujících celou státní správu a klíčové aspekty působnosti vlády. Úřad vlády ČR je proto koordinačním orgánem ve vztahu k unijní agendě (státní tajemník pro evropské záležitosti),¹⁸⁸⁶ bezpečnostní problematice (Bezpečnostní rada státu a její poradní orgány) a ve vztahu k legislativní činnosti (Legislativní rada vlády) a lidským právům (zmocněnec vlády pro lidská práva a práva národnostních menšin). Úkolem Úřadu vlády ČR je také zajištění komunikace se sociálními partnery na úrovni tripartity (dialog státu, zástupců odborových organizací a svazů zaměstnavatelů).

Je nesporné, že státní správa se ovšem stala v průběhu 20. století složitější a proto se objevila nutnost koordinovat jednotlivé segmenty vládní politiky v mocenských centrech. Na historickém vývoji jsem analyzoval silové postavení předsednictva vlády nebo Úřadu předsednictva vlády v průběhu vývoje po roce 1918 až do současnosti, kdy ze všeho nejvíce vystupovala do popředí otázka zajištění jednotného výkonu vládní agendy navenek jak vůči ústavním orgánům, tak i vůči orgánům veřejné moci.

Koordinační roli vlády lze charakterizovat jednak na aktivitách administrativně logistického charakteru,¹⁸⁸⁷ kdy Úřad vlády ČR rozesílá skrze eEKLEP materiály pro jednání vlády, včetně pozvánky na schůzi vlády, kontroluje naplnění všech obligatorních podmínek pro předložení materiálu na schůzi vlády, eviduje přítomnost členů vlády na schůzi vlády a jejich případné zastupování, vede pro předsedu vlády přehled o plnění vládních úkolů vycházejících z programového prohlášení vlády, nebo koaliční smlouvy,¹⁸⁸⁸ organizuje zahraniční cesty předsedy vlády nebo zahraniční návštěvy na území ČR ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí ČR.

Poradní orgány vlády fungující pod Úřadem vlády ČR mají naplňovat průřezové cíle vlády nepolitického charakteru; v tomto ohledu mám na mysli zejména koordinaci legislativní činnosti, kdy Legislativní rada vlády a její pracovní komise mají za úkol posoudit soulad navržených právních předpisů s ústavním pořádkem, unijním právem a mezinárodními

¹⁸⁸⁶ Ben-Gera, M.: *Koordinace v centru vlády: Funkce a organizace úřadu vlády*. Praha: 2004, s. 6-7.

¹⁸⁸⁷ Svatoň, J.: *K charakteristice vlády moderního typu (srovnání a popis)*. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (1994), s. 136-138.

¹⁸⁸⁸ König, K.: *Operative Regierung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, s. 232 an.

závazky, který je ČR vázána nejenom ve smyslu článku 1 odst. 2 Ústavy ČR, ale také mezinárodními smlouvami podle článků 10, 10a a 49 Ústavy ČR.¹⁸⁸⁹

Úřad vlády ČR v souvislosti s vyhodnocováním vládních priorit musí ve spolupráci s Ministerstvem financí ČR zajišťovat rozpočtové prostředky pro realizaci těchto priorit. Pokud dojde ke sporu ohledně financování některých aktivit vlády, čímž nemám na mysli provozní výdaje na činnost orgánů státní správy, ale investiční prostředky na rozvoj strategických odvětví, jako jsou energetika, e-government, mezinárodní spolupráce, pak je úkolem Úřadu vlády ČR, aby zajistil meziministerskou koordinaci jednotlivých rozpočtových požadavků s prioritami vlády.¹⁸⁹⁰

Dnešní doba klade velký důraz na mediální prezentaci výsledků vlády, proto Úřad vlády ČR koordinuje mediální aktivity jednotlivých členů vlády a snaží se o jednotnou prezentaci vlády navenek. Nelze zastírat, že v rámci koaličních vlád je naplnění tohoto cíle velmi složité.¹⁸⁹¹

Mediální politika je pro úspěch vlády velmi důležitá a v mnohém odhaluje slabiny dnešního světa, kdy není ani tak podstatné, zda některá rozhodnutí vlády jsou věcně a dlouhodobě správná, nýbrž zda jsou elektorátem vnímána pozitivně bez ohledu na to, jaké jsou důsledky takových rozhodnutí.

Úkolem Úřadu vlády ČR je také dohled nad plněním termínů stanoveným usneseními vlády. V tomto ohledu je klíčové postavení Odboru vládní agendy, který monitoruje plnění úkolů jednotlivými členy vlády a předkládá každý měsíc skrze vedoucího Úřadu vlády ČR vládě zprávu a plnění úkolů s případně stanovenými novými termíny. Tento materiál je schvalován usnesením vlády s tím, že pokud jej vláda ČR schválí, pak dochází *en block* ke změnám v termínech plnění úkolů stanovených předchozími usneseními vlády. Přímá novelizace předchozích usnesení vlády se neprovádí. Všichni členové vlády jsou usneseními vlády vázáni bez ohledu na jejich názor projevený v rámci diskuse na schůzi vlády a třeba i odmítavému stanovisku ke konečnému znění usnesení vlády.¹⁸⁹²

¹⁸⁸⁹ K legislativnímu plánování Strnad, J.: Plánování legislativní činnosti vlády. Správní právo – Legislativní příloha IV (2017), s. 126-132. To, že plánování legislativní činnosti je integrální součástí každé vlády bez ohledu na politický režim viz Kopecký, M.: Prohlubování socialistické demokracie v tvorbě práva – vybrané otázky. Právník č. 7 (1988), s. 620-621.

¹⁸⁹⁰ Korte, K.-R.; Fröhlich, M.: Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh, 2006, s. 174-187.

¹⁸⁹¹ Ibid, s. 258-269.

¹⁸⁹² König, K.: Das Zentrum der Regierung. In Bröckler, S.; von Blumenthal, J.: Regierungskanzleien im politischen Prozess. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, s. 49 an.

Úřady vlády bývají konstruovány různým způsobem a neexistuje obecný model úřadu vlády, ale v podstatě existují dva druhy úřadů vlády, které reflektují jejich pravomoci – koordinační a administrativní.¹⁸⁹³

Vedení Úřadu vlády ČR bývá standardně předmětem politických dohod a je zvykem, že vedoucí Úřadu vlády by měl být osobou, která je politicky blízká osobě předsedy vlády. Vedoucí Úřadu vlády ČR tak je s nástupem nové vlády ČR personálně vyměněn. Obdobně se k personálním změnám přistupuje s nástupem spolkového kancléře v případě vedoucího spolkového kancléřství nebo v USA, pokud jde o šéfa Úřadu Bílého domu. Bez důvěry předsedy vlády fakticky nemůže vedoucí Úřadu vlády ČR fungovat. Úřad vlády ČR zajišťuje servis a logistickou podporu nejenom předsedovi vlády, ale také místopředsedům vlády a ministrům bez portfeje, což je obvyklé i v jiných státech nejenom v ČR¹⁸⁹⁴

Při výkonu kolektivního rozhodování na schůzích vlády jsou ministři podporováni koordinačním centrem bez ohledu na jeho název. Hlavní koordinační roli má předseda vlády, který zasedáním vlády předsedá a má odpovědnost za plnění vládního programu.¹⁸⁹⁵

26.2 Obsah koordinace

Primární náplní koordinace Úřadem vlády ČR je logistické zajištění schůze vlády. Jde v podstatě o technickou funkci, protože se týká rozhodování podle stanovených pravidel. Procedurální koordinace není sama o sobě zárukou kompetentního rozhodování vlády. Vedoucí Úřadu vlády ČR, popř. ředitel Odboru vládní agendy připraví návrh programu schůze vlády a předloží jej ke schválení předsedovi vlády, kdy konečné rozhodnutí, jaký materiál bude zařazen na program schůze vlády, je rozhodnutím předsedy vlády. Jednání vlády se konají standardně v týdenním intervalu, ale výjimkou nejsou ani mimořádné vlády, které se scházejí *ad hoc* na základě operativního rozhodnutí předsedy vlády k aktuálním otázkám nebo situacím (vyhlášení mimořádných stavů v důsledku živelných nebo průmyslových havárií; zaujímání zásadních stanovisek k mezinárodněpolitickým otázkám). V ČR není zřízen orgán předsednictva vlády, který by koordinoval činnost vlády mezi jednotlivými zasedáními, nicméně faktická koordinace mezi předsedy koaličních stran funguje na denní bázi a týká se nejenom vládních záležitostí, ale také koordinovaného

¹⁸⁹³ Sedláček, V.: Role Úřadů vlád ve vybraných zemích OECD a analýza modelů koordinace ústřední státní správy. Praha: Úřad vlády, 2005, s. 13.

¹⁸⁹⁴ K podrobnému vymezení podpory premiéra a vlády jako celku např. ve Francii viz Caron, M.: L'autonomie organisationnelle du Gouvernement. Institut Universitaire Varenne, 2015, s. 617-645.

¹⁸⁹⁵ König, K.: Operative Regierung. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, s. 193.

postupu při schvalování vládních návrhů zákonů v Parlamentu ČR.¹⁸⁹⁶ V případě utajovaných informací slouží členům vlády komunikační kanál utajovaného spojení. Moderní komunikační technologie umožňují být v dnešní době členům vlády v permanentním kontaktu, na rozdíl od situace v minulosti. Navíc před jednáním vlády dochází ke koordinaci postupu lídrů koalice při rozhodování o zásadních otázkách; obdobně se koordinuje také postup členů vlády při hlasování vlády z jednotlivých politických stran tvořících vládní koalici.

V programu schůze vlády ČR není vyhrazena obligatorně část týkající se politických záležitostí, jako je tomu např. ve Francii.¹⁸⁹⁷ Politické otázky jsou řešeny mimo strukturu formalizovaného zasedání vlády.

Obecně platí, že Úřad vlády ČR je garantem dodržování pravidel jednání vlády a z praktického hlediska musím konstatovat, že tomu tak je. Cílem strategického plánování vlády je také zajištění odborných analýz před přijetím rozhodnutí; zajištění souladu s ostatními strategickými dokumenty vlády, zejména s ekonomickými a rozpočtovými prognózami a výhledem do budoucna; zajištění informovanosti předsedy o aktuálním vývoji plnění vládního programu.¹⁸⁹⁸ Z hlediska odborných analýz je obvyklé, že tyto jsou vládě předkládány skrze poradní orgány vlády. Nejvíce odborných analýz, včetně finančních nároků krytí na jejich zpracování, je přenesena na jednotlivá ministerstva, která zajišťují jejich zpracování a také odbornou oponenturu. Úřad vlády ČR pouze v minimálním množství případů z vlastní iniciativy nechává zpracovat odborné analýzy, což souvisí s jeho postavením logistického a koordinačního centra, nikoliv ústředního orgánu státní správy, který by měl zajišťovat odbornou oponenturu návrhům vzešlých z jednotlivých ministerstev. Český přístup je v tomto ohledu typický pro středně velké země. Velké státy naopak přísně koordinují činnost jednotlivých ministerstev skrze své úřady vlád (Francie; Velká Británie; Německo; USA).

Vláda ČR organizuje svoji činnost na základě ročního plánu prací. V posledním čtvrtletí předcházejícího kalendářního roku jsou obesláni všichni členové vlády s výzvou k předložení svých priorit a materiálů, které hodlají v nadcházejícím kalendářním roce předložit vládě k projednání. Plán nelegislativních prací vlády připravuje Úřad vlády ČR; plán legislativních prací vlády připravuje ministr, který je předsedou Legislativní rady vlády. Při sestavování

¹⁸⁹⁶ Ben-Gera, M.: Koordinace v centru vlády: Funkce a organizace úřadu vlády. Praha: Sigma č. 35, 2004, s. 42-43.

¹⁸⁹⁷ Caron, M.: L'autonomie organisationnelle du Gouvernement. Institut Universitaire Varenne, 2015, s. 193 an.

¹⁸⁹⁸ Na Slovensku podle článku 119 písm. c) Ústavy SR vláda rozhoduje ve sboru o programu vlády a jeho plnění viz Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 1192.

plánu legislativních a nelegislativních prací na následující kalendářní rok musí každý ministr umět identifikovat problémy vyžadující rozhodnutí vlády a předložit ke kolektivnímu rozhodnutí vládě navrhované řešení.

Do doby začátku Topolánkových vlád bylo standardní, že před střeďeční schůzí vlády se scházeli náměstci jednotlivých členů vlády, aby koordinovali svá stanoviska k bodům programu schůze vlády. Tato praxe byla zrušena a žádná další vláda se k ní nevrátila. Osobně považují takový způsob koordinace za nevhodný, protože v konečném důsledku je postoj k vládnímu materiálu postojem primárně politickým, který nemohou konstatovat náměstci členů vlády.

S činností vlády souvisí také otázka transparentnosti, tj. aby veřejnost měla přístup k vládním materiálům zařazeným na program schůze vlády a ke konečnému znění schválených materiálů. V elektronické knihovně eKLEP jsou k dispozici materiály s volným přístupem veřejnosti, pokud se nejedná o materiály ve stupni utajení. Veřejnost tak má garantovaný přístup k primárním dokumentům.¹⁸⁹⁹

26.3 Úřad vlády ČR – koordinační centrum

26.4 Význam Úřadu vlády ČR jako strategického mocenského centra

Současný systém úkolů, které jsou povinny zabezpečovat ústřední orgány státní správy, a nové výzvy, které před vrcholnými státními orgány stojí, vyžadují, aby byl na centrální úrovni nastaven koordinační mechanismus, jehož výsledkem by bylo usměrňování strategického plánování a výkon činností ústředních správních úřadů tak, aby nedocházelo k duplicitě či nekoordinovanému výkonu některých činností.¹⁹⁰⁰ V souvislosti s posilováním strategického plánování a koordinace se ovšem ústřední státní správa dostává do určitého paradigmatického sevření, kdy na jedné straně je v hlubokém procesu rozpracovanosti decentralizace výkonu státní správy, což svým způsobem oslabuje pozici centrální vlády, a na straně druhé vyvstává potřeba centrálního řízení některých agend. Protiváhou procesu decentralizace a ekonomické globalizace je snaha posílit koordinační schopnosti vládnutí z centra. Vzhledem ke skutečnosti, že Úřad vlády ČR je ústředním správním úřadem, který má pomáhat vládě při

¹⁸⁹⁹ Svatoň, J.: K institucionálnímu pojetí státu a jeho vládního orgánu. In Klíma, K.; Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánů Gronskeému. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 193.

¹⁹⁰⁰ Proces koordinace vládnutí z centra a posilování transparentnosti vládnutí je předmětem zájmu i na úrovni Evropské unie a zejména Evropské komise, která se dlouhodobě snaží informovat v maximálně možném rozsahu o své činnosti. K aspektům „evropského“ vládnutí viz Evropské vládnutí, Bílá kniha (překlad Olga Vidláková) Praha 2005.

naplňování jejich cílů, přísluší koordinační a strategická role právě jemu.¹⁹⁰¹ Jako koordinační orgán plní Úřad vlády ČR v současné době níže uvedené úkoly.¹⁹⁰²

Úřad vlády ČR koordinuje přípravu schůzí vlády, kdy cílem má být bezproblémový průběh jednání vlády a příprava jednání vlády tak, aby bylo možné nalézt kompromis, který je pro vládu jako celek akceptovatelný; tento cíl, zejména v oblasti legislativních návrhů právních předpisů, plní odbor vládní legislativy, jehož cílem je odstraňovat rozpory mezi jednotlivými resorty na půdě Úřadu vlády ČR a připravovat takové návrhy právních předpisů, které nebude možné v dalším legislativním procesu na půdě Parlamentu ČR zpochybňovat z hlediska jejich ústavnosti, kompatibility s právem EU a souladu s judikaturou Ústavního soudu. Odbor vládní legislativy tak plní i úkol vlády, kterým je koordinace činností k zabezpečení právní jednoty navrhované legislativy, kdy sledovaným cílem je propojení návrhů tak, aby i v případě různých předkladatelů byla zajištěna soudržnost a vnitřní provázanost jednoty právního řádu a pokud možno jednotné používání právní terminologie. Vláda by měla také koordinovat realizaci vládního programu tak, aby byly cíle vlády vyčleněné na začátku funkčního období řádně a včas naplňovány.¹⁹⁰³ Tento úkol v současné době přísluší zčásti Odboru vládní agendy, který je odpovědný za dodržování a kontrolu nelegislativních úkolů. Za účelem pravidelného vyhodnocování plnění vládních úkolů jednotlivými ministry jsou měsíčně vládě předkládány Zprávy o plnění úkolů uložených vládou České republiky za příslušný kalendářní měsíc, které vládě předkládá vedoucí Úřadu vlády ČR. Na poli legislativních úkolů je sestavován každoročně Plán legislativních prací vlády, jehož cílem je zajistit státní správě poměrně dokonalý přehled o „legislativním“ vyřízení pro řádné volební období každé vlády a umožňuje také koordinovaně řídit legislativní činnost, což je základní důvod úspěšného a kvalitního legislativního procesu na úrovni výkonné moci. Navíc Plán legislativních prací vlády dává také přehled zákonodárnému sboru, s jakými návrhy zákonů se bude v následujícím období či letech zabývat.¹⁹⁰⁴

¹⁹⁰¹ D. Hendrych vymezuje postavení Úřadu vlády ČR jako administrativního orgánu, který nedisponuje vrchnostenskou pravomocí a který není správním úřadem. Viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 3. vydání, Praha 1998, s. 250. Nicméně v současné době Úřad vlády ČR rozhoduje jako správní úřad ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁰² Doktrinálně vymezuje úkoly vlády např. Svatoň, J.: K institucionálnímu pojetí státu a jeho vládního orgánu, In: Klíma, K., Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánů Grónskému, Plzeň 2008, s. 193-194.

¹⁹⁰³ Typově vymezené úkoly, jež by měly úřady vlád zajišťovat v systémech parlamentní demokracie, lze nalézt In: Ben-Gera, Michal: Koordinace v centru vlády: Funkce a organizace úřadu vlády; Srovnávací analýza zemí OECD, střední a východní Evropy a západního Balkánu, Dokument SIGMA č. 35, Praha 2005, s. 18.

¹⁹⁰⁴ V případě, že se některý z legislativních úkolů ukáže v průběhu kalendářního roku v daném termínu jako nesplnitelný, informuje příslušný ministr předsedu vlády o stavu příprav naplňování tohoto legislativního cíle s tím, že jej může požádat o zrušení příslušného úkolu nebo o posunutí termínu pro jeho splnění.

Úřad vlády ČR by měl také zajistit naplňování strategických priorit a dlouhodobých plánů a jejich kompatibilitu se státním rozpočtem, proto je většina strategických a dlouhodobých cílů vytčena v Programovém prohlášení vlády, popř. v Koaliční dohodě. Na rozdíl od Programového prohlášení vlády, které je strategickým dokumentem, se kterým vláda předstupuje s žádostí o vyslovení důvěry před Poslaneckou sněmovnou, je Koaliční smlouva ryze politický dokument, který je koncipován jako přehled cílů, které vláda hodlá naplňovat během funkčního období s tím, že u každého úkolu je stanoven termín pro jeho splnění.

Zároveň je úkolem Úřadu vlády ČR koordinace některých politik, které jsou svojí povahou průřezové, jedná se o problematiku legislativy, lidských práv a národnostních menšin, protidrogové politiky, podpory vědy a výzkumu. Zcela klíčová koordinační role ovšem přísluší Úřadu vlády ČR na poli specifických horizontálních strategických priorit, kterými jsou evropská integrace a reforma státní správy. Pokud jde o reformu státní správy, pak působnost v této otázce má Ministerstvo vnitra, které koordinuje všechny otázky týkající se problematiky fungování spojeného modelu veřejné správy, včetně financování státní správy na úrovni územních samosprávných celků. Ministerstvo vnitra každoročně připravuje kapitolu státního rozpočtu týkající rozdělení cca 10 miliard na financování přenesené působnosti. V případě krajů je pravomoc financování přenesené působnosti v gesci Ministerstva financí ČR. Nelze opomenout ani úkol Úřadu vlády ČR, který spočívá v koordinaci vztahu s jinými státními orgány, jako jsou Parlament ČR a prezident republiky.

Při pohledu na náplň činnosti zahraničních úřadů vlád krystalizují v současné Evropě dva modely úřadu vlády, a to jednak model administrativní a jednak model koordinační.¹⁹⁰⁵ Úřady vlád administrativního typu zajišťují především technický a administrativní servis vládě. Výhodou tohoto modelu jsou nižší provozní náklady a nevýhodou je neefektivnost koordinace státní správy jako celku. Úřady vlád koordinačního typu koordinují činnost ústřední státní správy jako celku a výhodou tohoto modelu je zajištění vzájemného souladu mezi jednotlivými vládními politikami a tím také efektivnější fungování státní správy. Úřady vlád koordinačního typu mají velmi vysoké nároky na kvalifikaci zaměstnanců, kteří by měli splňovat profesní předpoklady pro činnost ve státní správě dalece překračující požadavky kladené na ministerské úředníky. Úřad vlády ČR se nachází na rozhraní obou těchto modelů. V souvislosti s Úřadem vlády ČR je třeba uvést, že role a význam tohoto úřadu se odvíjí od role, významu a postavení předsedy vlády. Role předsedy vlády je o to silnější, čím větší jsou

¹⁹⁰⁵ Sedláček, V.: Role úřadů vlád ve vybraných zemích OECD; Analýza modelů koordinace ústřední státní správy, Praha 2005, s. 13.

na předsedu vlády kladeny nároky související s otázkami bezpečnosti, obrany, diplomacie, nezbytností koordinovat domácí politiky a čím silnější je tlak na plnění slibů vůči voličům. Pokud je postavení předsedy vlády silné, pak je silné i postavení Úřadu vlády ČR, neboť ten je odpovědný za realizaci řady úkolů, jež jsou na předsedu vlády kladeny. Úřad vlády pak přebírá roli nepsaného centra, které komunikuje s jednotlivými ministerstvy, ale i veřejností. Úřad vlády v takovémto postavení posiluje také ekonomicky, neboť pro zajišťování těchto úkolů je mu zpravidla navyšována jeho rozpočtová kapitola. Význam a postavení úřadů vlád je závislé také na volebním systému v tom kterém státě, neboť zejména v případě koaličních vlád je nutné, aby koordinace vládní politiky byla úkolem úřadu vlády a nikoliv některého z resortních ministrů, což má za důsledek vznik specifických vládních koordinačních útvarů. Současný model Úřadu vlády ČR se z hlediska jím plněných úkolů blíží nejvíce quasi legislativnímu modelu, kdy hlavní funkcí vlády je koncipování a schvalování zákonů či jiných právních předpisů, jež jsou základním nástrojem regulace.¹⁹⁰⁶ Úřad vlády quasi legislativního modelu se musí při přípravě jednání vlády potýkat s velkým množstvím materiálů, které jsou vládě předkládány ke schválení, což klade nároky na vysokou odbornost a organizační zdatnost.¹⁹⁰⁷ V parlamentním systému vlády je třeba odlišovat také úřad vlády jako odborný úřad sloužící vládě při jejím vládnutí a úřad předsedy vlády jako odborný aparát nejbližších premiérových spolupracovníků, kteří jsou systematicky začleněni do Úřadu vlády ČR, ale kteří plní úkoly v návaznosti na přímé pokyny předsedy vlády.

Efektivní model úřadu vlády by proto měl v sobě zahrnovat několik základních předpokladů. V rámci Úřadu vlády ČR by měl fungovat systémový management, který by měl mít pravomoci zasahovat do záležitostí obrany, bezpečnosti a zahraniční politiky, zejména pokud jde o hájení ekonomických zájmů ČR; vztahů s EU a nižšími územně samosprávnými celky. Dále by měl Úřad vlády ČR zajišťovat dobré vládnutí, tj. koordinovat chod vlády, shromažďovat informace o jednotlivých politikách a poskytovat vládě právní a možná i politické rady, jakož i organizovat oběh vládních dokumentů. Ústřední státní správa je efektivní a finančně méně náročná tehdy, pokud je veškerý vrcholný státní aparát řízen z jednoho centra, což znamená, že vláda by měla mít značný vliv na personální politiku ve státní správě. Ve většině zemí EU proto bývá obhospodařování personálních otázek státních zaměstnanců zpravidla svěřeno úřadu vlády, který zajišťuje koordinaci vzdělávání a

¹⁹⁰⁶ Ibid, s. 27.

¹⁹⁰⁷ Pro prezidentské politické systémy je zase obvyklé, že úřady vlád mají poradenský charakter, neboť prezidentský systém neklade důraz na konsensuální rozhodování vlády, ale na sběr relevantních a validních informací nezbytných pro kvalitní rozhodování.

zaměstnávání státních zaměstnanců.¹⁹⁰⁸ Úřad vlády ČR by měl koordinovat politiky, které jsou podle působnosti jednotlivých resortů rozesety mezi vícero ministerstev; tento úkol ovšem v zásadě český Úřad vlády nekoná a nemá k němu ani dostatečné legislativní zázemí. V těch státech, kde je nastaven model koordinace skrze úřad vlády, plní úřad vlády jakousi roli arbitra či prostředníka při nalézání konzistentní politiky na určitém úseku státní správy. Zcela jistě ovšem naplňuje Úřad vlády ČR obvyklý úkol poradenství v nejrůznějších otázkách, ať již odborných či právních. Za tímto účelem si ovšem většina předsedů vlád zřizovala systém odborných poradců, kteří nezávisle hodnotili pro potřeby předsedy vlády návrhy předkládané resortními ministry a doporučovali předsedovi vlády, jaký postoj by měl k daným návrhům zaujmout. Posledním úkolem úřadů vlád obvykle bývá zajišťování politického managementu, jehož úkolem je komunikace s ostatními ústavními orgány, hlavními zájmovými skupinami, médii a veřejností.

Historicky se vyvíjely úřady vlád jako instituce, jejichž posláním bylo zajištění administrativního a technického chodu vlády a předsedy vlády. Postupně s nárůstem a rozvojem postmoderní společnosti byly svěřovány úřadům vlád úkoly průřezového charakteru. V postkomunistických státech přetrvává pojetí úřadu vlády jako administrativního centra, přičemž koordinační role není tak silně akceptována a úřady vlád v těchto státech ji získávají pouze postupně.

Podmínkou úspěšnosti tohoto procesu je ovšem i skutečnost, že předseda vlády musí delegovat část této koordinační role na vedoucího Úřadu vlády ČR, který by tak měl zaujmout postavení nejvyššího státního úředníka či postavení prvního úředníka ve státě zodpovědného v podstatě za personální politiku.¹⁹⁰⁹

Obecně lze uvést, že koncepce úřadů vlád jako úřednického a strategického centra je žádoucím modelem, který je v současnosti prosazován v řadě evropských států. Reforma úřadu vlády je tak nejenom cílem chtěným, ale také cílem dosažitelným. Důležité ovšem je, aby reforma tohoto ústředního správního úřadu postupovala v součinnosti s růstem politické kapacity na jednotlivých ministerstvech.¹⁹¹⁰ Snad největším nedostatkem realizace úspěšné

¹⁹⁰⁸ Viz § 11 odst. 1 zákona č. 218/2000, o státní službě, kde bylo Generální ředitelství státní služby definováno jako organizační jednotka Úřadu vlády ČR, která měla působit jako organizační, koncepční, koordinační, ústřední řídicí, výkonné a kontrolní místo ve věcech služby. Zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě se personální politika ve věcech státních úředníků přesunula na základě politických dohod pod Ministerstvo vnitra ČR – náměstka pro státní službu, který je funkčně zařazen do Ministerstva vnitra ČR.

¹⁹⁰⁹ Sedláček, Vojtěch: Role úřadů vlád ve vybraných zemích OECD; Analýza modelů koordinace ústřední státní správy, Praha 2005, s. 58.

¹⁹¹⁰ Ben-Gera, M.: Koordinace v centru vlády: Funkce a organizace úřadu vlády; Srovnávací analýza zemí OECD, střední a východní Evropy a západního Balkánu, Dokument SIGMA č. 35, Praha 2005, s. 52

reformy není ani tak absence představy o tom, jak by měla finální podoba tohoto orgánu vypadat a jaký by měl být materiální obsah jeho činnosti, ale nedostatek zkušenosti úředníků ve využívání vlastního úsudku,¹⁹¹¹ aby se konečný obsah politiky ve vlastním slova smyslu zakládal na relevantních, objektivních a odborných informacích poskytovaných vládě.

27 Ministerstva a správní úřady

27.1 Ministerstvo jako správní úřad

V čele ministerstva stojí ministr, který je pověřen řízením ministerstva prezidentem republiky. Nikdo jiný než člen vlády pověřen řízením ministerstva prezidentem republiky nemůže stát v čele ministerstva. Ministerstvo řídí ministr a odpovídá za jeho chod a vystupuje jako vedoucí organizační složky státu, kterým je ministerstvo, za něj navenek. Samotná otázka, co je ovšem ministerstvo, je poměrně složitá. Ministerstvo je jednak organizační složkou státu, nemá vlastní právní subjektivitu, kterou má podle zákona o majetku ČR pouze Česká republika jako právnická osoba *sui generis*. Z hlediska ústavního a správního práva je ministerstvo správním úřadem zejména v institucionálním pojetí. V souladu s principem externí organizační moci lze ministerstvo zřídit pouze zákonem a zřizování všech správních úřadů podléhá výhradě zákona v souladu s článkem 79 odst. 1 Ústavy ČR.¹⁹¹² Ministerstvo subsumujeme do kategorie přímých vykonavatelů státní správy, neboť ministerstvo má věcnou dílčí působnost stanovenou kompetenčním zákonem a jednotlivé pravomoci jsou vymezeny ve zvláštních zákonech.¹⁹¹³

¹⁹¹¹ Tamtéž, s. 52.

¹⁹¹² Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 64.

¹⁹¹³ Jako příklad lze uvést ministerstvo vnitra, které má konkrétní pravomoci stanovené v desítkách zákonů: např. zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky; zákon č. 128/2000 Sb., o obcích; zákon č. 129/2000 Sb., o krajích; zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze; zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv; zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu; zákon č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic; zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky; zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích; zákon č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu; zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a o spisové službě; zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě; zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu; zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii; zákon č. 325/1999 Sb., o azylu; zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku; zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně; zákon č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách; zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích; zákon č. 133/2001 Sb., o evidenci obyvatel a o rodných číslech; zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech; zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech; zákon č. 191/2012 Sb., o evropské občanské iniciativě; zákon č. 246/2017 Sb., o evropských politických stranách a evropských politických nadacích; zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu; zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu atd.

Vnitřní struktura ministerstva je založena na služební subordinaci a je čtyřstupňová.¹⁹¹⁴ Nejnižším článkem struktury jsou oddělení,¹⁹¹⁵ ze kterých se skládají odbory ministerstva,¹⁹¹⁶ z odborů se skládají sekce pro řízení věcné problematiky v čele s náměstkou pro řízení sekcí,¹⁹¹⁷ které řídí ministr. Rozdělení působnosti vymezené kompetenčním zákonem a výkon pravomocí stanovených zvláštními zákony v rámci struktury ministerstva není stanoven zákonem, ale služebním předpisem vydávaným společně státním tajemníkem, náměstkem ministra vnitra pro státní službu a ministrem, o jehož ministerstvo se jedná. Je tedy primárně odpovědností ministra, jak nastaví způsob rozhodování v rámci ministerstva, a výkonem jakých konkrétních pravomocí pověří v organizačním řádu ministerstva konkrétní státní zaměstnance. Organizační řád nastavuje dělbu pravomocí mezi jednotlivými vnitřními útvary ministerstva¹⁹¹⁸ a jako interní akt řízení je projevem interní organizační moci ministra vůči ministerstvu.¹⁹¹⁹ Interní organizační moc ministra se realizuje také jeho zřizovatelskými oprávněními vůči organizačním složkám zřízeným ministerstvem nebo státním příspěvkovým organizacím zřízeným ministerstvem, popř. i státním podnikům, jejichž zřizovatelem je dané ministerstvo. V případě ministrů obrany a vnitra se jejich organizační moc uplatňuje i vůči dvěma státním vysokým školám podléhajícím ministerstvu obrany a ministerstvu vnitra (Univerzita obrany v Brně; Policejní akademie České republiky).¹⁹²⁰

Delegace pravomocí na ministrovi podřízené státní zaměstnance ovšem nezbavuje ministra odpovědnosti za právní jednání a správní rozhodnutí, která jsou navenek učiněna ministerstvem vůči třetím osobám nebo subjektům.¹⁹²¹

Ministerstvo jako součást ústřední státní správy požívá nařizovací moci na základě zákonů. K otázce nařizovací moci je třeba učinit krátkou poznámku. Nařizovací moc je obvykle vnímána jako nařizovací pravomoc, tj. oprávnění ministerstva vydávat podzákonné právní předpisy *secundum et intra legem*. Tento pohled na pojetí nařizovací moci ministerstev je podle mého názoru zužující a vychází primárně z článku 79 odst. 3 Ústavy ČR, nicméně spektrum nařizovací moci ministerstva je mnohem širší než pouze vydávání podzákonných právních předpisů. Ministerstva mohou realizovat nařizovací moc vůči třetím osobám i jinak

¹⁹¹⁴ Organizace služebních úřadů je upravena nařízením vlády č. 92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebního úřadu. Zvláštností tohoto nařízení vlády je podpisová doložka, kdy nařízení vlády podepsal předseda vlády, ale na místo věcně příslušného ministra vnitra podepsal v jeho zastoupení nařízení vlády ministr kultury.

¹⁹¹⁵ § 3 nařízení vlády č. 92/2015 Sb.

¹⁹¹⁶ § 4 nařízení vlády č. 92/2015 Sb.

¹⁹¹⁷ § 5 nařízení vlády č. 92/2015 Sb.

¹⁹¹⁸ § 1 nařízení vlády č. 92/2015 Sb.

¹⁹¹⁹ Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 64.

¹⁹²⁰ Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

¹⁹²¹ III. ÚS 114/93

než pouze sekundární normotvorbou. Ministerstvo může požívat nařizovací pravomoci nenormotvorné povahy na základě zvláštního právního předpisu, pokud zákon sám stanoví podmínky a postup, jak může ministerstvo zasahovat do práv třetích osob na základě zákona, aniž by muselo být vydáno správní rozhodnutí vůči třetí osobě, případně opatření obecné povahy vůči množině blíže neurčených subjektů. Jako příklad bych na tomto místě zmínil např. možnost ministerstva zdravotnictví vyhlásit podle zákona o ochraně veřejného zdraví mimořádné opatření zákazu prodeje lihovin.¹⁹²² Obdobně může ministerstvo vnitra na základě zákona o ochraně státních hranic mimořádným opatřením dočasně znovu zavést ochranu vnitřních hranic.¹⁹²³

Ministerstva mohou na základě zákonů nařizovat opatření, zákazy, příkazy, aniž by se tak dělo formou právního předpisu. Vnímám v tomto ohledu nařizovací moc vlády a ministerstev jako odlišnou kategorii než realizaci sekundární normotvorby. Nařizovací moc ministerstev je třeba odlišovat od nařizovací moci ministra, která může mít povahu jak externí, tak i interní.

Osobně se domnívám, že nařizovací moc ministerstev nelze ztotožňovat s ústavní pravomocí vydávat prováděcí právní předpisy na základě zákonného zmocnění.¹⁹²⁴ Problematika delegovaného zákonodárství je standardně uváděná jako příklad nařizovací moci ministerstev, ačkoliv se nejedná o nařizování ve smyslu autoritativních příkazů nebo zákazů, ale vytváření obecně závazných právních pravidel provádějících obecné principy a pravidla stanovená zákonem. Článek 79 odst. 3 Ústavy ČR hovoří pouze o možnosti ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy vydávat právní předpisy, proto pokud bychom nařizovací moc ztotožňovali s pojmem sekundární normotvorby, pak bychom přistupovali k nařizovací moci ministerstev a ministrů pouze jako k realizaci normotvorné činnosti a přehlíželi základní charakteristický aspekt orgánů výkonné moci, kterým je autoritativní rozhodování o zákazových nebo příkazových pravidlech chování zejména v mimořádných situacích, aniž by se tak dělo v rámci správního řízení. Činnost ministerstev spočívá v komplexní činnosti zajišťující naplňování veřejných dober a ochraně veřejných zájmů, které musí být mnohdy ochráněny a naplněny bezprostředně a rychle.

I v rámci ministerstev jsou uplatňovány koordinační mechanismy usměrňující činnost jednotlivých složek ministerstva. Standardně ministři pořádají porady vedení ministerstva,

¹⁹²² § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví; toto ustanovení bylo využito dne 14. 9. 2012, kdy ministr zdravotnictví vyhlásil zákaz nabízení k prodeji, prodej a jiné formy nabízení ke spotřebě lihovin o obsahu ethanolu od 20% objemových. Takové opatření se stává závazným okamžikem vyhlášení v celoplošném televizním a rozhlasovém vysílání.

¹⁹²³ § 12 odst. 1 zákona č. 191/2016 Sb., zákona o ochraně státních hranic

¹⁹²⁴ Článek 79 odst. 3 Ústavy ČR

kde jsou analyzovány aktuální problémy ministerstva, nebo přijímána zásadní a strategická rozhodnutí. Obvykle se jedná o otázky legislativní povahy (příprava klíčových návrhů zákonů), nebo zásadní provozní otázky (systemizace služebních a pracovních míst v rámci ministerstva a jemu podřízených správních úřadů a organizací; problematika sestavování příslušné kapitoly státního rozpočtu). Složení porad vedení ministerstva je závislé na rozhodnutí ministra. Nicméně obligatorními účastníky porad vedení ministerstva jsou ministr, náměstci člena vlády, náměstci pro řízení sekce, státní tajemník v ministerstvu, zapisovatel. Účast ostatních klíčových zaměstnanců ministerstva je fakultativní a podléhá úvaze ministra. Ve výjimečných případech se může porada ministra s vybranými zaměstnanci ministerstva konat v utajovaném režimu, kde je účast ovlivněna stupněm utajení, jehož jsou jednotlivé osoby držiteli.

Rozhodující slovo při řešení věcných nebo kompetenčních sporů má vždy ministr, jehož rozhodnutí se musí podřídit všichni zaměstnanci ministerstva. Ministr je oprávněn vydávat vůči náměstkům pro řízení sekcí služební příkazy, kterými může stanovit, jaké úkoly požaduje po odborném náměstkovi, aby splnil.¹⁹²⁵ Rozsah interní nařizovací moci ministra vůči státním zaměstnancům je ovlivněn skutečností, kolik státních úřadů nebo organizačních složek státu podléhá danému ministerstvu. Např. ministr vnitra může nařizovací moc uplatňovat vůči náměstkovi ministra vnitra pro státní službu;¹⁹²⁶ státnímu tajemníkovi,¹⁹²⁷ náměstkům pro řízení sekce; generálnímu řediteli Hasičského záchranného sboru,¹⁹²⁸ policejnímu prezidentovi;¹⁹²⁹ řediteli bezpečnostního odboru;¹⁹³⁰ řediteli odboru interního auditu a kontroly;¹⁹³¹ řediteli odboru tisku a public relations; řediteli kanceláře ministra vnitra;¹⁹³² náměstkům člena vlády¹⁹³³.

Obdobně může služební příkazy vydat náměstek pro řízení sekce vůči ředitelům odborů a ředitelům odborů vůči vedoucím oddělení a vedoucím oddělení vůči řadovým státním

¹⁹²⁵ § 5 odst. 5 nařízení vlády č. 92/2015 Sb.

¹⁹²⁶ Ministr vnitra je na základě pověření vlády služebním orgánem vůči náměstkovi pro státní službu; viz usnesení vlády ze dne 28. ledna 2015 č. 67 o přijetí do služebního poměru a o jmenování na služební místo náměstka ministra vnitra pro státní službu.

¹⁹²⁷ § 15 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

¹⁹²⁸ § 6 zákona č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů (zákon o hasičském záchranném sboru); § 2 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

¹⁹²⁹ § 5 odst. 3 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky; § 2 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

¹⁹³⁰ § 71 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti

¹⁹³¹ § 29 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě

¹⁹³² § 8 odst. 1 nařízení vlády č. 92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebního úřadu

¹⁹³³ § 173 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

zaměstnancům. V praxi se ovšem po zavedení zákona o státní službě institut služebních příkazů využívá zřídka, neboť pro organizaci ministerstva je přirozená akceptace služební subordince a nikoliv projevování vlastních politických nebo odborných názorů proti vůli představených. Komplexní otázky strategického řízení v rámci ministerstva jsou obvykle upraveny vnitřními předpisy.¹⁹³⁴ Vnitřní předpisy upravují například problematiku zadávání veřejných zakázek a odpovědnost za jejich realizaci; nakládání se státním majetkem; odstraňování škodných událostí; organizování vzdělávání. Vedle těchto vnitřních norem ministerstva jsou v souladu se zákonem o státní službě vydávány státním tajemníkem v ministerstvu také služební předpisy upravující zejména povinnosti představených v rámci ministerstva, otázky provádění služebního hodnocení podřízených státních zaměstnanců apod. Množina pravomocí, které jsou v rámci ministerstva vyhrazeny k rozhodování ministři, závisí na velikosti ministerstva a rozsahu pravomocí, které musí ministerstvo naplňovat. Existují ovšem typové pravomoci, které souvisejí s výkonem funkce ministra jako ústavního činitele, kde se předpokládá, že ministr je tím, kdo v rámci ministerstva rozhoduje. Jedná se o předkládání návrhů právních předpisů do vnějšího připomínkového řízení a k projednání vládě; předkládání návrhů na sjednání nebo ukončení platnosti mezinárodních smluv; návrhů rozpočtu a závěrečného účtu kapitoly příslušného ministerstva. V součinnosti se státním tajemníkem v ministerstvu a náměstkem pro státní službu ministr vydává organizační řád ministerstva, jakož i poskytuje součinnost státnímu tajemníkovi v ministerstvu při zpracování systemizace.¹⁹³⁵ Pokud jsou ministři vyhrazeny pravomoci zákonem, nemůže je delegovat na jiného státního zaměstnance v rámci ministerstva.¹⁹³⁶ Ministr odpovídá za vytvoření systému finanční kontroly v ministerstvu¹⁹³⁷ a za vedení a udržování vnitřního kontrolního systému¹⁹³⁸. Ministr je nezastupitelný při rozhodování podle správního řádu, kde je mu výslovně svěřena pravomoc rozhodovat,¹⁹³⁹ nebo v případě jiných zákonných pravomocí¹⁹⁴⁰.

¹⁹³⁴ Např. v rámci ministerstva vnitra existují resortní legislativní pravidla, podle kterých postupují všichni státní zaměstnanci v rámci ministerstva; viz nařízení ministerstva vnitra č. 63/2000, kterým se stanoví postup při přípravě návrhů právních předpisů v působnosti ministerstva vnitra a dalších materiálů určených k projednání ve vládě.

¹⁹³⁵ § 17 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

¹⁹³⁶ Např. § 2 písm. e) bod 1 a § 71 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti; § 18 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví

¹⁹³⁷ zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě

¹⁹³⁸ zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích; pro účely naplnění požadavků zákona o majetku České republiky pak ministři vydávají vnitřní akty řízení (např. nařízení ministerstva vnitra č. 45/2011, o řízení, organizaci a výkonu ekonomické činnosti)

¹⁹³⁹ § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁹⁴⁰ zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením

Ministři pověřeni řízením ministerstev s bezpečnostní problematikou mají zákonné pravomoci i vůči příslušníkům bezpečnostních sborů,¹⁹⁴¹ nebo vojákům Armády ČR. Ministr může mít také zákonnou pravomoc v oblasti jmenování jiných funkcionářů vykonávajících veřejnou správu.¹⁹⁴²

V rámci fungování ministerstva jsou pevně stanovené zásady, které musí státní zaměstnanci plnit a dodržovat s tím, že nepostupování podle těchto zásad může mít služebně právní důsledky. Státní zaměstnanci jsou povinni plnit úkoly stanovené v zákonech nebo jiných právních předpisech, popř. úkoly vyplývající z členství ČR v EU nebo jiných mezinárodních organizacích. Státní zaměstnanec se musí řídit ústavními zákony, zákony, jinými právními předpisy, usneseními vlády¹⁹⁴³ a interními akty řízení. Zásady činnosti útvarů ministerstva jsou obligatorní součástí organizačních řádů jednotlivých ministerstev.

Ministerstvo musí plnit úkoly, které jsou uloženy ministrovi vládou a poskytovat a zpracovávat informace, které po ministrovi požaduje vláda. Pokud je v působnosti ministerstva část výkonu státní správy náležející do přenesené působnosti územních orgánů veřejné správy, musí ministerstvo jako ústřední orgán státní správy řídit výkon státní správy realizovaný územními orgány veřejné správy.

Ministerstvo vykonává také zřizovatelské funkce vůči organizačním složkám zřízeným ministerstvem nebo organizačním složkám zřízeným zákonem nebo příspěvkovým organizacím zřízeným ministerstvem nebo organizačním složkám zřízeným podle jiných právních předpisů.¹⁹⁴⁴ Ve vztahu k organizačním složkám zřízeným zákonem ministerstvo připravuje návrhy zákonů, které se těchto organizačních složek týkají, a zejména jako správce rozpočtové kapitoly ministerstvo stanoví prostředky státního rozpočtu v rámci rozpočtové kapitoly ministerstva pro tyto organizační složky zřízené zákonem.¹⁹⁴⁵ Ministerstvo musí u těchto organizačních složek předkládat vládě návrh systemizace.

Ve vztahu k organizačním složkám zřízeným ministerstvem ministerstvo rozhoduje o jejich zřízení vydáním zřizovací listiny, vymezuje předmět činnosti takové organizační složky,

¹⁹⁴¹ Např. ministr vnitra může povolovat policisty k plnění úkolů v rámci ministerstva, nebo Policejní akademie (viz § 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Obdobně může ministr vnitra zřídit na návrh policejního prezidenta útvar Police ČR s celostátní působností (zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky).

¹⁹⁴² Např. ministr vnitra uděluje souhlas se jmenováním nebo odvoláním ředitele krajského úřadu a ředitele Magistrátu hlavního města Prahy (zákon č. 129/2000 Sb., o krajích; zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze).

¹⁹⁴³ § 21 kompetenčního zákona

¹⁹⁴⁴ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech; zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

¹⁹⁴⁵ Rozpočet organizační složky zřízené zákonem může zahrnovat pouze příjmy a výdaje souvisejí s činností, které mají tyto organizační složky zřízené zákonem podle daného zákona vykonávat.

určuje rozsah majetku, který svěruje organizační složce a stanoví organizační uspořádání organizační složky zřízené ministerstvem. Ministerstvo jako správce rozpočtové kapitoly stanoví v rámci rozpočtové kapitoly ministerstva, s jakými prostředky může organizační složka zřízená ministerstvem hospodařit, přičemž příjmy a výdaje musí souviset pouze s činnostmi vymezenými ministerstvem ve zřizovacích listinách těchto organizačních složek.

Ve vztahu k organizačním složkám zřizovaným zákonem nebo organizačním složkám zřizovaným ministerstvem vykonává ministerstvo veřejnosprávní kontrolu, která nahrazuje funkci útvaru interního auditu těchto organizačních složek.¹⁹⁴⁶ U organizačních složek zřízených ministerstvem může ministerstvo rozhodnout o jejich zrušení.

Ministerstva mohou vykonávat také funkci zakladatele vůči státnímu podniku, což znamená, že ministerstvo může založit nebo zrušit státní podnik, rozhodnout o jeho sloučení, splynutí nebo rozdělení; jmenovat a odvolávat ředitele státního podniku; schvalovat jednací řád dozorčí rady; vydávat statut podniku; měnit zakládací listinu; požadovat informace o hospodářské činnosti a stavu podniku; kontrolovat státní podnik, zejména zdali zabezpečuje potřeby státu, pro které byl státní podnik zřízen; schvalovat účetní závěrku a výroční zprávu a rozhodovat o rozdělení použitelného zisku, nebo přebírat likvidační zůstatek v případě zrušení státního podniku s likvidací.

Ministerstva tedy nevykonávají pouze působnost, jež je stanovena kompetenčním zákonem, ale rozsah jejich činnosti je mnohem širší a postihuje velkou řadu komplexních otázek celostátního významu.

27.2 Ústřední státní správa v ČR

Ministerstva jsou podle kompetenčního zákona ústředními orgány státní správy. Nicméně mnohem přesnější je jejich označení za správní úřady v institucionálním a funkčním významu. Ministerstvo je monokraticky řízené.

V souladu s kompetenčním zákonem existují v současné době v ČR tato ministerstva:

- ministerstvo financí,
- ministerstvo zahraničních věcí,
- ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,
- ministerstvo kultury,
- ministerstvo práce a sociálních věcí,

¹⁹⁴⁶ zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě

- ministerstvo zdravotnictví,
- ministerstvo spravedlnosti,
- ministerstvo vnitra,
- ministerstvo průmyslu a obchodu,
- ministerstvo pro místní rozvoj,
- ministerstvo zemědělství,
- ministerstvo obrany,
- ministerstvo dopravy,
- ministerstvo životního prostředí.

Struktura ministerstev procházela od vzniku ČR některými změnami. V roce 1993 bylo zrušeno ministerstvo státní kontroly, které zaniklo 1. července 1993. V roce 1996 bylo zrušeno ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci, jehož úkolem bylo zabezpečit převod státních firem do soukromých rukou. Působnost související se správou národního majetku a s dokončením privatizace převzalo ministerstvo financí. Ke konci října 1992 bylo zřízeno ministerstvo pro hospodářskou soutěž, které bylo zrušeno 1. listopadu 1996 v souvislosti s vytvořením Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, v jehož čele již nestojí člen vlády. V říjnu 1992 vzniklo z ministerstva pro hospodářskou politiku ministerstvo hospodářství, v jehož působnosti byly pravomoci týkající se podnikání, zahraničního obchodu, nerostného bohatství, regionů, bydlení, pošt a telekomunikací. Ke zrušení ministerstva hospodářství došlo 1. listopadu 1996. Část působnosti ministerstva hospodářství převzalo nově vzniklé ministerstvo pro místní rozvoj,¹⁹⁴⁷ část působnosti pak ministerstvo průmyslu a obchodu a ministerstvo dopravy a spojů.

K 1. lednu 2003 vzniklo ministerstvo informatiky, které mělo vymezenou působnost v oblasti telekomunikací, kterou převzalo od ministerstva dopravy a spojů, které se od 1. ledna 2003 přejmenovalo pouze na ministerstvo dopravy. Ministerstvo informatiky bylo zrušeno k 1. červnu 2007 a většinu jeho působnosti převzalo ministerstvo vnitra. Správu pošt a elektronických komunikací převzalo ministerstvo průmyslu a obchodu, působnost elektronických aukcí převzalo ministerstvo pro místní rozvoj.

Samotný kompetenční zákon stanoví pouze obecně vymezenou působnost jednotlivých ministerstev, jejichž pravomoci jsou výslovně uvedeny ve zvláštních zákonech. Zřizování, rušení nebo slučování ministerstev podléhá výhradě zákona podle článku 79 odst. 1 Ústavy

¹⁹⁴⁷ Ministerstvo pro místní rozvoj bylo zřízeno s účinností od 1. listopadu 1996 zákonem č. 272/1996 Sb., kterým byl změněn kompetenční zákon.

ČR a úzce souvisí s principem enumerativních pretenzí výkonu státní moci.¹⁹⁴⁸ Ministerstva tedy mohou vykonávat pouze to, co jim stanoví zákon. Žádná působnost ani pravomoc ministerstva nemůže být stanovena podzákonným právním předpisem. Nicméně vzhledem k mezinárodním závazkům a unijním právním předpisům mohou být některé pravomoci stanoveny obecným způsobem příslušným správním úřadům členského státu, aniž by vnitrostátní právní předpis určil, kdo je takovým příslušným orgánem. V některých případech tak mohou být pravomoci ministerstev rozšířeny zejména nařízeními EU. V případě směrnic EU takové rozšíření pravomocí bez vnitrostátní transpozice nepřichází v úvahu.

Ústřední státní správu tvoří také další ústřední orgány státní správy, kterými jsou

- Český statistický úřad,
- Český úřad zeměměřický a katastrální,
- Český báňský úřad,
- Úřad průmyslového vlastnictví,
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,
- Správa státních hmotných rezerv,
- Státní úřad pro jadernou bezpečnost,
- Národní bezpečnostní úřad,
- Energetický regulační úřad,
- Úřad vlády České republiky,
- Český telekomunikační úřad,
- Úřad pro ochranu osobních údajů,
- Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,
- Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,
- Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře,
- Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost,
- Národní sportovní agentura.¹⁹⁴⁹

Skupina dalších ústředních správních úřadů není podřízena ministerstvům. Nicméně z funkčního hlediska je činnost dalších ústředních správních úřadů zastřešována ministerstvy, s výjimkou Českého statistického úřadu a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kteří mohou předkládat materiály na schůzi vlády samostatně a nikoliv prostřednictvím resortních

¹⁹⁴⁸ Článek 2 odst. 3 Ústavy ČR; článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

¹⁹⁴⁹ § 1 odst. 2 kompetenčního zákona

ministrů. Předsedové těchto úřadů mají výsadní postavení mezi všemi ostatními předsedy dalších správních úřadů, neboť jsou jmenováni do funkce prezidentem republiky na návrh vlády. K dalším ústředním správním úřadům je třeba poznamenat, že jejich počet se v čase rozšiřuje, aniž by prakticky vznikala potřeba takové úřady zřizovat. Povětšinou se jedná o politické rozhodnutí, zda vznikne ústřední správní úřad (např. politické rozhodnutí o zřízení Národní sportovní agentury v roce 2019 nebo Úřadu vlády ČR jako ústředního správního úřadu v roce 2002). Některé ústřední správní úřady jsou z hlediska své působnosti věcně nezávislé na vůli vlády (Český statistický úřad; Energetický regulační úřad; Úřad pro ochranu hospodářské soutěže; Český telekomunikační úřad), nejsou ovšem nezávislé na vládě institucionálně. Vláda jako vrcholný orgán moci výkonné se odpovídá za činnost všech správních úřadů a správních orgánů vůči Poslanecké sněmovně, a to bez ohledu na absenci jejího vlivu na výkon regulatorních činností prováděných těmito dalšími ústředními správními úřady.

Z hlediska působnosti lze další ústřední správní úřady podle mého názoru rozdělit do několika kategorií:

- a) ústřední správní úřady s regulatorní povahou (Energetický regulační úřad; Český telekomunikační úřad; Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře; Rada pro rozhlasové a televizní vysílání);
- b) ústřední správní úřady ryze exekutivního charakteru, kdy jejich působnost v podstatě nevyžaduje zvláštního postavení ústředního správního úřadu, neboť danou působnost i v minulosti vykonávaly nebo mohou vykonávat ministerstva nebo správní úřady s celostátní působností (Národní sportovní agentura; Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí; Úřad průmyslového vlastnictví);
- c) ústřední správní úřady bezpečnostního nebo strategického charakteru pro fungování státu (Národní bezpečnostní úřad; Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost; Správa státních hmotných rezerv; Český statistický úřad; Český úřad zeměměřický a katastrální)
- d) ústřední správní úřady dozorového nebo kontrolního charakteru (Státní úřad pro jadernou bezpečnost; Úřad pro ochranu osobních údajů; Český báňský úřad; Úřad pro ochranu hospodářské soutěže)
- e) ústřední správní úřad pomocného charakteru (Úřad vlády ČR).

Struktura ústředních správních úřadů je otázkou politického rozhodnutí. V případě ústředních správních úřadů uvedených pod písmeny b) a e) si lze představit možnost jejich postavení i ve

formě správního úřadu nebo správního úřadu s celostátní působností. Bohužel se ukazuje, že nesystematický přístup ke zřizování dalších ústředních správních úřadů smazává rozdíl mezi ústředními správními úřady a správními úřady s celostátní působností. Zřizování dalších ústředních správních úřadů vede k oslabování interní nařizovací a interní organizační moci vlády a míry jejího vlivu na fungování těchto ústředních správních úřadů. Záruky neodvolatelnosti některých předsedů ústředních správních úřadů a utilitární vynětí některých předsedů ústředních správních úřadů z působnosti služebního zákona¹⁹⁵⁰ vede k personální odluce těchto funkcionářů od respektování směrů politiky vlády. Neblahý a nesystematický přístup se v tomto ohledu projevuje propojováním výkonné a zákonodárné moci, kdy předseda ústředního správního úřadu je kumulativně také poslancem (viz předseda Národní sportovní agentury). Pokud bylo původní myšlenkou specializovaných ústředních správních úřadů oslabení politického vlivu vlády na jejich fungování (Český statistický úřad; Úřad pro ochranu hospodářské soutěže), nebo jejich vysoká specializace (Státní úřad pro jadernou bezpečnost), pak zřízení Národní sportovní agentury s možností kumulace funkce představeného (předseda Národní sportovní agentury) vyňatého z působnosti služebního zákona vůči zaměstnancům tohoto ústředního správního úřadu jsoucích pod působností služebního zákona s funkcí poslance, je popřením základní myšlenky služebního zákona o oddělenosti politického a odborného rozhodování v systému státní služby.

Z důvodu stručnosti nebudu popisovat působnost jednotlivých ústředních správních úřadů a odkáži v tomto ohledu na kompetenční zákon a literaturu, která se tomuto tématu věnuje.¹⁹⁵¹

Přepisování textu zákona nemá v tomto ohledu doktrinární význam.

28 Ministerstvo a ministr – právní postavení a právní jednání

28.1 Ministerstvo a právní jednání

Podle Ústavy ČR slouží státní moc všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.¹⁹⁵² Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.¹⁹⁵³ Takovým zákonem je především kompetenční

¹⁹⁵⁰ Např. předseda Národní sportovní agentury a definice utilitárních kvalifikačních podmínek pro jmenování předsedy tohoto správního úřadu a vynětí ze služebního zákona.

¹⁹⁵¹ Kněžínek, J.: Kompetenční zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016.

¹⁹⁵² Obdobně článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

¹⁹⁵³ Článek 79 odst. 1 Ústavy ČR

zákon.¹⁹⁵⁴ Kompetenčním zákonem je rámcově stanovena působnost ministerstev¹⁹⁵⁵ (působnost ostatních ústředních správních úřadů zřízených kompetenčním zákonem je dána jinými zákony).

Podle občanského zákoníku se stát v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu;¹⁹⁵⁶ stát není klasickou právnickou osobou, proto se za ni pro oblast soukromého práva pouze považuje,¹⁹⁵⁷ přičemž jiný právní předpis stanoví, kdo za stát právně jedná. Tímto jiným právním předpisem je zákon o majetku ČR¹⁹⁵⁸ a zákon o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.¹⁹⁵⁹ Tyto zákony stanoví základní pravidla pro hospodaření se státním majetkem a pro právní jednání státu navenek v soukromoprávních vztazích.

Je třeba zdůraznit, že stát musí vzhledem ke svému specifickému postavení disponovat majetkem, přinejmenším v takovém rozsahu, druhu a kvalitě, který mu umožní řádně a efektivně plnit jeho funkce, resp. poskytovat občanům a jiným subjektům služby, k nimž je z titulu své autority současně povinen, tj. zejména zabezpečovat činnosti orgánů státní moci, orgánů státní správy a justice, zajišťovat obranu a vnitřní ochranu, provozovat vybrané úseky školství, vědy, kultury, zdravotnictví a sociální péče, zajišťovat nezbytný chod hospodářství při krizových situacích, realizovat speciální činnosti a služby v dopravě, energetice, zásobování, vodním hospodářství apod., recipročně poskytovat služby zastupitelským úřadům cizích států a mezinárodním organizacím se sídlem v České republice a plnit mezinárodní závazky České republiky.

Hlavním důvodem pro rozšíření právního řádu o zákon o majetku ČR byla především snaha o doplnění právní úpravy postavení a jednání státu v majetkoprávních vztazích, která by v návaznosti zejména na obecnou úpravu obsaženou v občanském zákoníku umožnila státu vstupovat relevantně a při maximálním respektování rovného vztahu účastníků do těchto vztahů, tak jak odpovídá jeho potřebám, resp. potřebám celé společnosti. Přijetím zákona a jeho inkorporováním do právního řádu České republiky je rovněž sledován zájem na posílení právní jistoty všech subjektů jednajících se státem, což je obzvláště potřebné zejména v

¹⁹⁵⁴ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

¹⁹⁵⁵ Např. působnost Ministerstva vnitra je demonstrativním způsobem uvedena v § 12 kompetenčního zákona, ale je rovněž upravena celou řadou dalších zákonů (jedná se například o č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, atd.).

¹⁹⁵⁶ § 21 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

¹⁹⁵⁷ Švestka, J.; Dvořák, J.; Fiala, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I., Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 114.

¹⁹⁵⁸ zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

¹⁹⁵⁹ zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových

oblasti závazkových vztahů. Hlavním záměrem zákona tak především je - vedle nezbytné úpravy některých základních právních východisek a institucionálních otázek - stanovit závazná pravidla pro hospodaření, tedy i nakládání a další dispozice s majetkem státu.

Zákon o majetku ČR vychází z charakteristiky státu jako právnické osoby, a to v právních vztazích vůbec. Vůči dalším osobám vystupuje stát při výkonu svých majetkových práv zásadně v rovném postavení a regulace jeho jednání je zaměřena především interně. Zákon jasně stanoví meze, co stát může se svým majetkem činit a za jakých podmínek s ním může nakládat. Tento přístup ovšem v žádném případě neznamená založení bezbřehých nároků jiných osob vůči státu (například na bezúplatné převody státního majetku v jejich prospěch).

Na druhé straně zákon o majetku ČR poskytuje státu nezbytný prostor pro efektivní a účelné nakládání s vlastním majetkem při současném rámcovém vymezení možných priorit. Je tak obecnou normou upravující hospodaření a nakládání s majetkem státu, tj. platí všude tam, kde není provedena úprava zvláštním zákonem.

Vedle toho nelze pominout majetek sloužící k dílčím podnikatelským aktivitám a v nezanedbatelném rozsahu pak majetek, který státu průběžně připadá bez konkrétního účelového zaměření. Jedná se o majetek, který stát nabývá bez výběru, nezávisle na své vůli a bezprostředních potřebách (jde typicky o majetek propadlý, či zabraný, z odúmrťi, nalezený, opuštěný), anebo jde o věci, které sice ve vlastnictví státu již jsou, ale zjistí se, že k nim žádná organizační složka státu právo hospodaření nevykonává, případně majetek, který z různých důvodů není zatím účelné nebo možné zcizit, a stát musí o takovýto majetek alespoň po přechodnou dobu pečovat.

Pokud stát vystupuje jako účastník právních vztahů, pak je považován za právnickou osobu. Z hlediska pracovněprávních vztahů stát vstupuje do role zaměstnavatele zaměstnanců organizačních složek státu, tato sféra právní úpravy však systematicky spadá do okruhu zvláštních právních předpisů.¹⁹⁶⁰ S ohledem na skutečnost, že například zákon o státní službě, nebo zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, jsou předpisy práva veřejného, není na ně pro účely postavení státu v soukromoprávních vztazích možné brát zřetel.

¹⁹⁶⁰ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

28.2 Ministerstvo jako organizační složka státu

Podle zákona o majetku ČR jsou ministerstva organizačními složkami státu.¹⁹⁶¹ Ministerstva tedy sama o sobě právními osobami nejsou. Oproti dřívější právní úpravě došlo u organizačních složek státu přijetím zákona o majetku ČR obecně k vyloučení jejich právní subjektivity, tedy jejich způsobilosti samostatně (byť pouze v rámci jejich zákonné působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti a za podmínek stanovených zvláštními předpisy) nabývat práv a zavazovat se. Jednání ministerstva v oblasti jeho působnosti nebo v rámci výkonu činnosti podle zvláštních právních předpisů je tedy jednáním státu.

S ohledem na zachování nezbytné vazby na právní předpisy upravující účetnictví jsou organizační složky státu současně vymezeny obecně jako účetní jednotky, ovšem při respektování určitých specifik (tj. nikoliv každá organizační složka státu je účetní jednotkou - například finanční úřady a odvolací finanční ředitelství nejsou účetními jednotkami; pro účely účetnictví mají postavení vnitřních organizačních jednotek Generálního finančního ředitelství).¹⁹⁶²

28.3 Ministr jako vedoucí organizační složky státu

Stát vystupuje v majetkoprávních vztazích přímo; jeho jménem pak zásadně jedná vedoucí vždy té organizační složky státu, která je ve vztahu k určitému majetku státu podle zákona o majetku ČR příslušná s tímto majetkem hospodařit. Za stát tedy právně jedná vedoucí organizační složky státu, které se právní jednání týká, pokud zvláštní právní předpis nebo zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích nestanoví jinak.¹⁹⁶³

Ministr může rovněž například rozhodnout o nepotřebnosti majetku, případně toto rozhodnutí přenést na pověřeného vedoucího zaměstnance ministerstva, pokud se majetek stal pro ministerstvo dočasně nebo trvale nepotřebným,¹⁹⁶⁴ přičemž se vyžaduje písemná forma takového rozhodnutí. V takovém případě naloží příslušná organizační složka státu s majetkem způsobu a za podmínek zákona o majetku ČR.

Vzhledem k tomu, že v konkrétních případech nelze v souvislosti s potřebami bezpečnosti nebo obrany státu vyloučit vznik resp. existenci důvodů pro výjimečné vyloučení určitého nemovitého majetku z evidence v centrálním registru administrativních budov, dává zákon o

¹⁹⁶¹ § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

¹⁹⁶² § 1 odst. 4 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.

¹⁹⁶³ § 28 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

¹⁹⁶⁴ § 14 odst. 7 zákona č. 219/2000 Sb.

majetku ČR prostor kromě jiných osob také ministři vnitra, aby konkrétní majetek, s nímž je příslušné hospodařit Ministerstvo vnitra, vyloučil svým rozhodnutím z evidence v centrálním registru administrativních budov.¹⁹⁶⁵ Pro případ potřeby určité objektivizace využívání tohoto mimořádného postupu, eventuálně k zajištění prvku specifické kontroly počítá zákon o majetku ČR zároveň s tím, aby se takového rozhodování mohla chopit vláda (která může v opodstatněných případech jednat a rozhodovat i v režimu utajení).¹⁹⁶⁶

28.4 Postavení vlády při nakládání s majetkem České republiky

V majetkoprávní sféře existují úkony, které po právní stránce zavazují stát, anebo akty, které tvoří součást takových úkonů, činí je však osoby nebo orgány, které nelze podřadit pod skupinu organizačních složek státu, resp. nejde o vedoucí zaměstnance organizační složky státu (tedy typicky ministry). Jedná se například o úkony spojené se zastupováním státu navenek a s uzavíráním mezinárodních smluv, které činí Parlament České republiky, prezident, vláda, předseda vlády apod. Může však jít též o kolektivní rozhodování, které činí vláda.

Jedná se zejména o případy, kdy je pro nakládání s majetkem státu nezbytný předchozí souhlas, schválení nebo povolení výjimky ze strany vlády. Například pouze se souhlasem vlády mohou organizační složky státu nabývat ve prospěch státu za úplatu cenné papíry,¹⁹⁶⁷ vláda může povolit výjimku z podmínky trvalé nepotřebnosti hmotné věci za účelem jejího převedení do vlastnictví právnické nebo fyzické osoby,¹⁹⁶⁸ vláda si může vyhradit schválení převodu hmotné věci, která má strategickou povahu nebo značnou peněžitou anebo jinou hodnotu,¹⁹⁶⁹ do obchodních společností lze majetek vkládat a s majetkovými účastmi státu v obchodních společnostech lze nakládat pouze s předchozím souhlasem vlády,¹⁹⁷⁰ vláda si může vyhradit schvalování některých právních jednání.¹⁹⁷¹

Zvláštní zákon může stanovit působnost k nakládání s majetkem státu přímo vládě. Takovým případem je například zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými

¹⁹⁶⁵ § 14b zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁶⁶ § 14b zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁶⁷ § 12 odst. 7 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁶⁸ § 21 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁶⁹ § 23 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁷⁰ § 28 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁷¹ § 45 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb.

společnostmi,¹⁹⁷² jenž stanoví, že za stát uzavírá smlouvu o vypořádání s každou dotčenou církví a náboženskou společností vláda.¹⁹⁷³ Za vládu pak příslušné smlouvy, jejichž podstatou je poskytnutí majetkového vyrovnání státem registrovaným církvím a náboženským společnostem ze strany státu, podepsal předseda vlády, jenž jménem vlády vystupuje.¹⁹⁷⁴

Vzhledem ke skutečnosti, že nelze zcela vyloučit potřebnost iniciativy státu ve sféře nekomerční resp. veřejně prospěšné, tedy při případném zakládání nebo zřizování obecně prospěšných společností, nadací a nadačních fondů, může stát založit ústav, nadaci nebo nadační fond jen s předchozím souhlasem vlády.¹⁹⁷⁵ Vláda současně stanoví, které ministerstvo bude za stát vykonávat funkci zakladatele. Na rozdíl od zapojení do obchodní společnosti (včetně určité formy podílu na majetku společnosti a vlivu na řízení) se však v takovém případě účast zakladatele v zásadě omezuje pouze na působení spojené s jejím založením (včetně majetkového vkladu) a další existence tohoto nestátního subjektu se řídí občanským zákoníkem. Právě s ohledem na určitá majetková rizika z toho vyplývající a nutnost posouzení uvedených aktivit státu z více hledisek je v uvedených případech nezbytný vždy předchozí souhlas vlády. Okruh organizačních složek státu, které mohou jménem státu vykonávat funkci zakladatele, se omezuje pouze na ministerstva.

Stát se nemůže účastnit založení družstva ani do něj vstoupit anebo členství v něm nabýt převodem družstevního podílu, nemůže se sdružit do společnosti a nemůže uzavřít smlouvu o tiché společnosti.¹⁹⁷⁶ Stát se může s předchozím souhlasem vlády zúčastnit založení spolku,¹⁹⁷⁷ anebo se stát jeho členem, popřípadě se může stát členem zájmového sdružení právnických osob, pokud se jejich prostřednictvím zapojí do činnosti mezinárodních a nadnárodních nevládních organizací.¹⁹⁷⁸ Důvodem existence této právní úpravy je především úspora prostředků státu na úhradu případných členských příspěvků do těchto organizací, které by musel stát (prostřednictvím svých organizačních složek) při svém individuálním členství hradit samostatně a v plné výši, zatímco zájmové sdružení platí společně pouze jeden příspěvek. Zakladatelská a členská oprávnění ve spolcích a zájmových sdruženích právnických osob vykonává příslušná organizační složka státu, jejíž působnost nebo

¹⁹⁷² Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), ve znění pozdějších předpisů,

¹⁹⁷³ § 16 odst. 3 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi

¹⁹⁷⁴ Článek 77 odst. 1 Ústavy ČR

¹⁹⁷⁵ § 29 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁷⁶ § 30 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁷⁷ § 214 a násl. občanského zákoníku

¹⁹⁷⁸ § 3051 občanského zákoníku

stanovený předmět činnosti věcně souvisí s účelem a předmětem hlavní činnosti spolku, popřípadě zájmového sdružení právnických osob.¹⁹⁷⁹ Zákon o majetku ČR pak pamatuje na situace, kdy by se stát stal členem družstva popř. spolku anebo se stal nositelem práv vyplývajících z uvedených smluv nezávisle na své vůli. V takovém případě naloží příslušná organizační složka státu s právy vyplývajících z členství a smluv v souladu se zákonem o majetku ČR.¹⁹⁸⁰

28.5 Ministerstvo jako zřizovatel organizační složky státu

Ministerstvo je jednak organizační složkou státu samo o sobě, jednak je zřizovatelem jiných organizačních složek státu¹⁹⁸¹ a dále vykonává funkci zřizovatele ve vztahu k některým organizačním složkám státu zřízeným zákonem. Ministr jako vedoucí organizační složky státu ministerstvo může pověřit výkonem zřizovatelských funkcí ve vztahu k organizační složce státu zřízené ministerstvem a ve vztahu k organizační složce státu zřízené zákonem, vůči níž vykonává ministerstvo funkci zřizovatele, vedoucího zaměstnance ministerstva.¹⁹⁸² Jedná se například o výkon činností spočívajících ve zřízení a zániku organizační složky státu,¹⁹⁸³ změně její zřizovací listiny,¹⁹⁸⁴ schvalování její účetní závěrky,¹⁹⁸⁵ vydávání opatření o nakládání s majetkem organizační složky státu,¹⁹⁸⁶ schvalování některých právních jednání, zejména pokud se týká převzetí dluhu,¹⁹⁸⁷ přenechání věci nájemcem do podnájmu,¹⁹⁸⁸ schvalování úplatného převodu hmotných nemovitých věcí a práva stavby ve prospěch státu,¹⁹⁸⁹ souhlasu s postoupením pohledávky právnické nebo fyzické osobě v některých případech atd.¹⁹⁹⁰ Pověření jednotlivých vedoucích zaměstnanců výkonem zřizovatelských funkcí ve vztahu k jednotlivým organizačním složkám státu zřízeným ministerstvem nebo zřízeným zákonem, vůči nimž vykonává ministerstvo funkci zřizovatele, resp. vymezení působnosti těchto vedoucích zaměstnanců za výkon zřizovatelské funkce vůči konkrétní organizační složce státu zřízené ministerstvem nebo zřízené zákonem, vůči níž vykonává

¹⁹⁷⁹ § 30 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁸⁰ § 10 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁸¹ § 51 odst. 1 a § 53 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁸² § 7 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb.,

¹⁹⁸³ § 4 a § 5 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁸⁴ § 5 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.,

¹⁹⁸⁵ § 5a zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁸⁶ § 20 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁸⁷ § 56 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁸⁸ § 27 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁸⁹ § 12 odst. 6 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁹⁰ § 32 zákona č. 219/2000 Sb.

ministerstvo funkci zřizovatele, vyplývá z vnitřních předpisů zřizovatele.¹⁹⁹¹

Vedoucí organizační složky státu (v případě ministerstva tedy ministr) může výkonem určitých druhů právního jednání písemně pověřit jiného státního zaměstnance této organizační složky, přičemž za písemné pověření je třeba považovat i pověření prostřednictvím interního aktu řízení, který má zpravidla písemnou formu. Zaměstnanci organizační složky státu mohou právně jednat pouze v rozsahu stanoveném vnitřním předpisem organizační složky (ministerstva).¹⁹⁹² Rozsah oprávnění musí být v pověření uveden tak, aby bylo nepochybné, jakými právními úkony je zaměstnanec pověřen; tento požadavek je splněn, lze-li dovést, jak široký a čím vymezený okruh právních úkonů je předmětem pověření.¹⁹⁹³ V případě písemného pověření nemůže být toto dále delegováno bez svolení jeho vydavatele na jiného zaměstnance, neboť pověření zní na konkrétního zaměstnance a jeho delegací, tedy výslovným aktem učiněným s cílem přenést výkon práv a povinností z tohoto pověření pro konkrétního zaměstnance vyplývající na jiného zaměstnance, by de facto došlo k popření vůle osoby stojící v čele organizační složky státu jako vydavatele pověření. Delegaci pověření vystaveného ministrem pro vedoucího zaměstnance na jiného vedoucího zaměstnance nebo zaměstnance bez souhlasu ministra tudíž považujeme z právního hlediska za obtížně obhajitelnou.

Není ovšem patrně vyloučeno, aby ministra při samotném pověření k právnímu jednání zastoupil jeho náměstek, který je obecným ministrovým zástupcem. Ze své praxe mohu uvést, že např. v podmínkách Ministerstva vnitra je problematika zastupování ministra vnitra obecně, tedy i v majetkoprávních záležitostech, upravena v interních aktech řízení Ministerstva vnitra.¹⁹⁹⁴ Pověření k právnímu jednání může v případě nepřítomnosti ministra vnitra udělit například na Ministerstvu vnitra první náměstek ministra vnitra pro řízení sekce vnitřní bezpečnosti a policejního vzdělávání a v případě jeho nepřítomnosti některý z náměstků ministra vnitra pro řízení sekce ve stanoveném pořadí¹⁹⁹⁵ nebo náměstek ministra vnitra určený na základě ad hoc rozhodnutí ministra vnitra.

¹⁹⁹¹ Např. v podmínkách Ministerstva vnitra se jedná zejména o článek 76 přílohy k nařízení Ministerstva vnitra a společnému služebnímu předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu a státního tajemníka v Ministerstvu vnitra č. 23/2016, kterým se vydává organizační řád Ministerstva vnitra.

¹⁹⁹² § 6 a 7 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁹⁹³ Viz usnesení Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 21 Cdo 4336/2017.

¹⁹⁹⁴ Např. článek 14 odst. 3 přílohy k nařízení Ministerstva vnitra a společnému služebnímu předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu a státního tajemníka v Ministerstvu vnitra č. 23/2016.

¹⁹⁹⁵ Pověření k zastupování ministra vnitra v době jeho nepřítomnosti jednotlivými náměstky ministra vnitra pro řízení sekce je upraveno materiálem č. j. MV-11849-1/KM-2015 „Pověření k zastupování ministra vnitra v případě nepřítomnosti ministra vnitra a prvního náměstka ministra vnitra pro řízení sekce vnitřní bezpečnosti“. V tomto materiálu je upraveno hierarchické pořadí náměstků pro řízení sekce, kteří zastupují ministra, přičemž každý nový ministr vnitra může toto hierarchické uspořádání změnit.

Ministr je členem vlády a vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně.¹⁹⁹⁶ Ministr nese v případě porušení povinnosti vyplývající ze zákona o majetku ČR především politickou odpovědnost. Součástí této odpovědnosti je jednak možnost poslance interpelovat kteréhokoliv ministra ve věci jeho působnosti s tím, že interpelovaný ministr má povinnost odpovědět na interpelaci do 30 dnů od jejího podání¹⁹⁹⁷ a dále oprávnění Poslanecké sněmovny zřídit pro vyšetření věci veřejného zájmu vyšetřovací komisi, navrhne-li to nejméně pětina poslanců s tím, že ministr je povinen se osobně dostavit na jednání vyšetřovací komise, pakliže je výslovně vyžadována jeho osobní účast.¹⁹⁹⁸

29 Státní zaměstnanci a článek 79 odst. 2 Ústavy ČR

29.1 Zákon o státní službě – ústavněprávní poznámka

Problematika právního poměru státních zaměstnanců je upravena v článku 79 odst. 2 Ústavy ČR, kdy ústavodárce výslovně předpokládal, že právní poměry státních zaměstnanců budou upraveny zákonem. Osobně jsem přesvědčen, že ústavodárce pod tuto výhradu zákona subsumoval zvláštní zákon o služebním poměru státních zaměstnanců, který byl přijat až v roce 2014 pod tlakem Evropské unie. Ústavodárce tedy stanovil, že poměry státních zaměstnanců nemohou být upraveny jinak než zákonem. Úmyslem ústavodárce bylo odlišit poměry státních zaměstnanců od obvyklých pracovněprávních poměrů uzavíraných na základě zákoníku práce.¹⁹⁹⁹

V návaznosti na tento ústavodárcův pokyn byl přijat v roce 2002 služební zákon, který pojímal právní poměry zaměstnanců vykonávajících státní službu jako vztah, který je odchylný od pracovněprávních poměrů.²⁰⁰⁰ Zákonodárce tak chtěl podtrhnout význam státních zaměstnanců pro fungování státní správy a nastavit mechanismy, které budou státní zaměstnance „chránit“ před politickými tlaky při změnách ve vládě.²⁰⁰¹ Státní službu je nutné

¹⁹⁹⁶ Články 67 odst. 2 a 68 odst. 1 Ústavy ČR

¹⁹⁹⁷ Článek 53 Ústavy ČR

¹⁹⁹⁸ Články 30 a 38 odst. 2 Ústavy ČR

¹⁹⁹⁹ Mlsna, P.: Článek 79. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 593.

²⁰⁰⁰ Zákon č. 218/2002 Sb.

²⁰⁰¹ Z osobní zkušenosti mohu konstatovat, že při změně vlády po proběhnutých volbách docházelo vždy k masivním zásahům nové vlády do vedení ministerstev a nahrazování zejména náměstků novými politickými osobami. Jako příklad lze uvést personální devastaci po podání demise Nečasovy vlády v roce 2013, kdy první „čistu“ na odborných funkcích provedla Rusnokova vláda a dokončila Sobotkova vláda jmenovaná v roce 2014, kdy na místech náměstků zůstaly pouze 4 osoby, které tuto funkci zastávaly v době Nečasovy vlády. Diskontinuita tohoto typu měla za všech vlád negativní dopad na fungování státní správy.

organizovat, řídit, kontrolovat jednotným způsobem, jakož ji oddělit od politického vlivu.²⁰⁰²

Služební zákon ovšem nenabyl účinnosti a zůstal pouze platným předpisem, který byl zrušen přijetím zákona o státní službě v roce 2014.²⁰⁰³

Na právní poměry zaměstnanců státní správy se vztahoval zákoník práce. V případě zákoníkem práce určených vedoucích zaměstnanců se pracovní poměr zakládal jmenováním do vedoucí funkce. Nicméně podle zákoníku práce pracovní poměr nekončil odvoláním nebo vzdáním se vedoucí funkce však.

Podle nikdy neúčinného zákona o státní službě z roku 2002 byla s postavením státních zaměstnanců spojena i některá omezení, např. omezení práva na stávkou²⁰⁰⁴ a omezení podnikatelské činnosti; taková omezení umožňuje ve stanovených případech Listina základních práv a svobod.²⁰⁰⁵ Služební zákon se nevztahoval na zaměstnance územních samosprávných celků, i když vykonávají přenesenou působnost.²⁰⁰⁶ Zaměstnanecké vztahy zaměstnanců územních samosprávných celků jsou vztahy pracovněprávními a jsou postaveny na systému odchylek od zákoníku práce. V současnosti upravuje tyto právní poměry zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.

Právní poměry zaměstnanců bezpečnostních sborů jsou upraveny odchýlně, což se týká Policie ČR, Hasičského záchranného sboru ČR, Celní správy ČR, Vězeňské služby ČR, BIS a Úřadu pro zahraniční styky a informace.²⁰⁰⁷ Právní úprava poměru státních zaměstnanců vůči státu je ponechána v členských státech Evropské unie vnitrostátní právní úpravě. Věcnými důvody pro zavedení státní služby jsou zejména stabilita profesionálního úřednického aparátu a jeho oproštění od politického vlivu na rozhodování. Státní správa nebyla až do roku 2014 v ČR považována za stabilizující prvek. Služební zákon z roku 2002 měl být nástrojem státu, jehož prostřednictvím se měl zlepšit výkon státní správy.

²⁰⁰² Mlsna, P.: Článek 79. Komentář. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 593; obdobně Jäger, P.: Článek 79. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 738.

²⁰⁰³ K modelům státní služby viz Preuss, O.: Modely státní služby. In Antoš, M.; Wintř, J. (eds.): Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012, s. 140-155.

²⁰⁰⁴ K možnostem omezení práva na stávkou viz Kysela, J.: k politické stávce v ústavním řádu ČR aneb když je interpret tvůrcem. Právní rozhledy č. 20 (2012).

²⁰⁰⁵ Šimíček, V.: Článek 44. In Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 866 an.

²⁰⁰⁶ K podrobnější úpravě právního poměru zaměstnanců územních samosprávných celků viz Kopecký, M.: Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 242; Pondělíčková, K.; Šťastný, V.: Zákon o úřednících územních samosprávných celků. Praha: Wolters Kluwer, 2016; doktrinární shrnutí viz Čebišová, T.: Část šestá. Veřejná služba. Zaměstnanci veřejné správy. In Hendrych, D. a kol: Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 355-357.

²⁰⁰⁷ Zákon č. 361/2003, o poměru příslušníků bezpečnostních sborů; podrobnější komentář viz Mates, P.; Škoda, J.; Vavera, F.: Veřejné sbory. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 82 an.; doktrinární shrnutí viz Čebišová, T.: Část šestá. Veřejná služba. Zaměstnanci veřejné správy. In Hendrych, D. a kol: Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 359.

Z ústavního vymezení článku 79 odst. 2 Ústavy ČR je zřejmé, že ve služebním poměru nejsou všichni zaměstnanci, kteří ve správních úřadech pracují. Výhrada služebního zákona tak nedopadá na pedagogické pracovníky, zaměstnance ve zdravotnictví, nebo zaměstnance v příspěvkových organizacích založených organizačními složkami státu. Zaměstnanci územních samosprávných celků vykonávající státní správu v přenesené působnosti mají zvláštní právní úpravu.²⁰⁰⁸ Na zaměstnance obcí a krajů se vztahuje zákoník práce s odchylkami stanovenými zákonem o obecním nebo krajském zřízení.²⁰⁰⁹

Vzhledem k tomu, že služební poměr státního zaměstnance má fungovat oboustranně, tj. jednak poskytovat státnímu zaměstnanci jistou míru stability práce, tak musí státní zaměstnanec strpět některá omezení spojená s výkonem státní služby. Státní zaměstnanec musí dodržovat pravidla služební kázně a podléhá kárné odpovědnosti, nejenom pokud poruší pravidla služebního poměru, ale i pokud se chová nedůstojným způsobem poškozujícím dobré jméno služebního úřadu. Povinnosti a omezení státního zaměstnance jsou kompenzovány přiměřeným zabezpečením.

Státní zaměstnanec je také omezen v možnostech výkonu svého ústavního práva sdružovat se v politických stranách. Stávající služební zákon č. 234/2014 Sb. v § 80 stanoví, že představený nesmí po dobu trvání služebního poměru vykonávat žádnou funkci v politické straně nebo v politickém hnutí. Toto omezení je spojeno se zásadou nestranného výkonu státní správy, kdy politické smýšlení státního zaměstnance nesmí být na újmu nestranného výkonu státní služby.²⁰¹⁰ Státním zaměstnancům se v tomto kontextu zakazuje vykonávat po dobu trvání služebního poměru jakoukoli funkci v politické straně nebo politické hnutí. Politická strana nebo politické hnutí jsou vymezeny v zákoně o sdružování v politických stranách a hnutích. Pro nalezení funkce politických stran v demokratickém systému lze použít politicko-sociologickou metodu, kdy v parlamentní demokracii jsou to právě politické strany, které realizují vůli lidu a které jsou pojítkem mezi amorfní masou voličů a státními orgány. Funkci politických stran je proto nutné zkoumat zejména s ohledem na aspekt parlamentní demokracie. Lze tedy obecně dovodit pro české politické poměry tři základní funkce

²⁰⁰⁸ Model výkonu státní správy v ČR moc razantně změněn reformou na přelomu tisíciletí, kdy došlo ke zrušení koncentrované modelu výkonu státní správy zastřešené v okresní struktuře okresním úřadem a nahrazení spojeným modelem, kdy na úrovni obcí a krajů dochází ke smíšené spojené jak samostatné, tak přenesené působnosti. Samostatná působnost územních samosprávných celků je pod zvýšenou ústavní ochranou – viz hlava VII Ústavy ČR. Přenesená působnost je koordinována Ministerstvem vnitra a metodicky je řízena ústřední správními úřady, jež jsou odpovědný za výkon konkrétního úseku státní správy.

²⁰⁰⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení); zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení); zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

²⁰¹⁰ § 77 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

politických stran: 1) příprava na volby, 2) snaha o obsazení jednotlivých ústavních orgánů a 3) integrace do politické společnosti.²⁰¹¹ Zejména první funkci by měl být přikládán zásadní význam. S ohledem na čl. 5 Ústavy ČR mají politické strany jako hlavní úkol integraci voličů do politicky aktivních skupin, jejichž cílem je organizace a příprava na volby a podílení se na volebním mechanismu. Volební akt má bezprostřední vztah k politickým stranám, protože výběrem jednotlivých kandidátů je stranám umožněno, aby realizovaly svůj volební program. Politické strany jsou bezprostředními účastníky volebního aktu.

Právě s ohledem na výše uvedené funkce politických stran v ústavním a politickém systému ČR je nezbytné zajistit oddělení politických stran od systému státní služby, která musí být apolitickou nikoliv v ideologickém slova smyslu, nýbrž jako nestranný ochránce státních zájmů a služebních úkolů nemajících žádnou spojitost s politickými stranami. Představený v tomto ohledu může být členem politické strany, ale nemůže vykonávat funkci v rámci politické strany, a to jakoukoliv funkci (člen předsednictva, člen volebního výboru, člen komise apod.). Oddělením funkcionářů politických stran od výkonu služebních úkolů v rámci státní služby zákonodárce jasně stanoví dělící hranici mající zajistit nestrannost naplňování služebních úkolů a zajištění, že státní zaměstnanec nezneužije služebního postavení k naplňování jiných cílů, například cílů politické strany, jež se snaží v rámci politického boje získat v pluralitním systému politickou moc.²⁰¹²

29.2 Zákon o státní službě z roku 2014 – tlak Evropské unie

Evropská unie dlouhodobě požaduje, aby v členských státech fungovala stabilní a efektivní státní správa. Tento požadavek byl v ČR zřejmý zejména před vstupem do EU (podmínkou členství bylo přijetí zákona o státní službě; ke dni vstupu ČR do EU byl služební zákon (č. 218/2002 Sb.) již platný, nicméně jeho účinnost byla odložena). V roce 2013 se v souvislosti s novým programovacím obdobím EU stále více objevovala vzhledem k problémům spojeným s čerpáním prostředků z fondů EU v ČR kritika absence zákona o státní službě jako podmínky apolitického výkonu státní správy. Dne 29. května 2013 vydala Evropská komise *Doporučení pro Doporučení Rady k národnímu programu reforem ČR na rok 2013 a*

²⁰¹¹ Mlsna, P.: Rozpouštění politických stran a zastavování jejich činnosti z komparativního pohledu. Správní právo č. 4 (2009), s. 217.

²⁰¹² Mlsna, P.: Komentář k § 80. In Vavera, F.; Hulinský, P.; Mlsna, P.; Mates, P.; Chrástková, K.; Doležilek, J.; Škoda, J.: Zákon o státní službě s poznámkami. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 135-136.

stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu ČR na období 2012-2016.²⁰¹³ Služebního zákona se týkalo doporučení č. 5, kde bylo konstatováno: „Doporučuje se, aby ČR v období 2013-2014 provedla tato opatření: [...] Přijmout služební zákon, který by měl zajistit stabilní, výkonné a profesionální služby státní správy.“. Podle odůvodnění k doporučení mělo být účelem zákona dostatečné oddělení politicky jmenovaných kandidátů od nepolitických zaměstnanců, zaručení nezávislosti státních úředníků a vytvoření dobře fungujícího systému služebního postupu, který by omezil častou obměnu zaměstnanců. V rámci Posouzení národního programu reforem na rok 2013 a konvergenčního programu ČR Evropská komise výslovně uvedla: „Služební zákon, který byl v doporučeních z roku 2012 požadován, dosud přijat nebyl. [...] Kvalita veřejné správy je jednou z **předběžných podmínek pro využívání fondů EU v novém programovém období 2014-2020** (vyznačení autora). V národním programu reforem na rok 2013 je nadále obsažen záměr připravit nový služební zákon.“

Členské státy Evropské unie běžně mají ve svých právních rádech zakotvenu zvláštní úpravu postavení úředníků. Není však možno tvrdit, že by tyto úpravy byly shodné: rozdílů najdeme jak v rozsahu osobní působnosti jednotlivých úprav, tak i v množství veřejnoprávních prvků, resp. řešení vztahujícím se k politickým postům. I přes rozdílnost úprav je ale možno tvrdit, že dané předpisy vždy mají za cíl nastavit jednotná pravidla, a zpřehlednit fungování státní správy tak, aby byly nastaveny dostatečně transparentní mechanismy, jež by měly zajistit stabilizaci státní správy.²⁰¹⁴

Tlak Evropské unie a Evropské unie způsobil poměrně značnou paniku ve vládě, že bez přijetí zákona o státní službě nebude mezi ČR a EU uzavřena dohoda na nové programovací období a ČR nebudu moci čerpat prostředky z evropských fondů. Tento tlak způsobil urychlenou a do značné míry chaotickou přípravu i schválení zákona o státní službě, který je veřejnoprávní normou, na základě které se zakládá služební poměr státního zaměstnance k České republice, a to rozhodnutím služebního orgánu.²⁰¹⁵

Při přípravě zákona se stala inspirací nejenom úprava v zákoně o státní službě z roku 2002, ale také zahraniční úprava státní služby. Zřejmě nejvíce přesný a silně veřejnoprávní model se objevuje v Německu, kde je základní spolková právní úprava obsažena v zákoně o státních úřednících.²⁰¹⁶ Německý systém rozeznává několik typů úřednického poměru, od zkušebního

²⁰¹³ KOM (2013) 353 v konečném znění.

²⁰¹⁴ Mehde, V.: Kooperatives Regierungshandeln. Archiv des öffentlichen Rechts. Tübingen: Mohr Siebeck, 2002, s. 671-672.

²⁰¹⁵ Čebiřová, T.: Část šestá. Veřejná služba. Zaměstnanci veřejné správy. In Hendrych, D. a kol: Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 346.

²⁰¹⁶ Bundesbeamtenengesetz (BBG) ze dne 5. února 2009.

poměru (Beamtenverhältnis auf Probe), přes poměr na dobu určitou (Beamtenverhältnis auf Zeit), poměr do odvolání (Beamtenverhältnis auf Widerruf), až po poměr na celý život (Beamtenverhältnis auf Lebenszeit).²⁰¹⁷ Německý systém tedy zná definitivu a řeší i politická místa ve veřejné správě obsazovaná mimo rámec zákona o státních úřednících.²⁰¹⁸ Na spolkových ministerstvech fungují státní tajemníci s postavením úředníka, u nichž je zakotvena výsluha, jejímž cílem je depolitizace činnosti ministerstva, neboť státní tajemník, který by hrubě porušil povinnosti stanovené zákonem o státních úřednících, by přišel o výsluhu.²⁰¹⁹

Ve Francii nalezneme obecnou úpravu o úřednících v zákoně z roku 1983.²⁰²⁰ Tato úprava se vztahuje na úřednictvo v širokém slova smyslu, tj. zahrnuje i místní samosprávu. Vlastní státní úředníci v úzkém slova smyslu jsou upraveni ve zvláštním zákoně č. 84 -16. Vztah státního úředníka ke státní správě je vztahem veřejnoprávním. Stálá úřednická místa jsou obsazována profesionálními úředníky, kteří jsou na jednotlivé posty jmenováni na základě výběrových řízení. Z této zásady však existují výjimky - jedná se o zvláštní případy vymezené zejména v čl. 3 zákona č. 84-16 (např. zvláštní postavení určitých veřejných institucí). Co se týče vedoucích míst ve veřejné správě, pak tyto jsou obsazovány na základě jmenování vládou; jmenování takové osoby nezakládá vznik úřednického statusu a všechny takto jmenované osoby jsou odvolatelné.

30 Vláda a státní zastupitelství

30.1 Vztah vlády a prokuratury a státního zastupitelství

Ačkoliv je v článku 80 Ústavy ČR státní zastupitelství začleněno do výkonné moci, nelze přehlédnout trend vycházející ze soustavy státního zastupitelství, jehož snahou je přimknutí soustavy státního zastupitelství k moci soudní, aniž by došlo ke změně Ústavy ČR.²⁰²¹ Návrhy různých novel zákonů o státním zastupitelství je v tomto ohledu typickou ukázkou prolomení dělby moci bez ohledu na vůli ústavodárce,²⁰²² kdy hlavním cílem těchto pokusů je posílení

²⁰¹⁷ § 11 zákona Bundesbeamtenengesetz

²⁰¹⁸ Podrobněji k tématu státních úředníků viz Bieler, F.; Lorse, J.: Die dienstliche Beurteilung. Berlín: Erich Schmidt Verlag, 2012.

²⁰¹⁹ § 54 Bundesbeamtenengesetz –viz Einstweiliger Ruhestand

²⁰²⁰ Zákon č. 83-634 - Loi No 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

²⁰²¹ Ve vládním návrhu Ústavy ČR bylo státní zastupitelství součástí moci soudní. Viz Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 80. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 818.

²⁰²² Mlsna, P.: Státní zastupitelství – výkonná nebo soudní moc aneb tenká linie dělby moci. In Jirásek, J. (ed.): Dělbba moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci

nezávislosti nejenom soustavy státního zastupitelství, ale i státních zástupců samých a jejich vymezení jako justičních orgánů, které by nebyly považovány za součást výkonné moci a byla by tak relativizována jejich zákonem o státním zastupitelství vymezená definice jako soustavy úřadů.²⁰²³ Pokud bychom měli objektivně diskutovat nad ústavněprávním rozměrem státního zastupitelství jako nezávislé soustavy, jež je prosta jakýchkoliv vlivů – v pozitivním slova smyslu – nelze si nepoložit otázku, zda by taková proměna soustavy exekutivních orgánů neměla doprovázet i změna uvedeného článku 80 Ústavy ČR, který stručným způsobem stanoví „(1) Státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon. (2) Postavení a působnost státního zastupitelství stanoví zákon.“ Ústavodárce vychází především z předpokladu, že prokuratura z komunistického období nemohla být jen přizpůsobena požadavkům demokratického právního státu, ale od základu přeměněna. Ústavodárce tuto změnu vyjádřil především tím, že zvolil označení „státní zastupitelství“, které se používalo před rokem 1948 a s nímž byly spojeny zcela jiné představy o jeho povaze než s označením „prokuratura“. Ústavodárce navíc výslovně konstatoval, že základní úloha státního zastupitelství spočívá v trestním řízení, čímž se odlišuje od širokého pojetí prokuratury, která jako „strážce zákonosti“ mohla zasahovat do všech právních oblastí.²⁰²⁴

Terminologické označení státního zastupitelství nebo prokuratura samo o sobě nevypovídá nic o povaze instituce.²⁰²⁵ Jeho použití v právních řádech různých států není vyhraněné, ale závisí na etymologických momentech, a zejména na tradici.²⁰²⁶ Není proto rozhodující, jak je označován státní orgán, který je určen k tomu, aby reprezentoval a hájil státní zájmy.²⁰²⁷ Rozhodující je jeho postavení, činnost a rozsah pravomocí. A to se podstatně liší ve státech

Olomoucké právnícké dny 2013. Olomouc: Acta Iuridica Olomoucensia, 2014, s. 144. (dále jen Mlsna, P.: Státní zastupitelství. Olomouc: Acta Iuridica Olomoucensia, 2014.)

²⁰²³ § 1 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství vymezeje státní zastupitelství takto „Zřizuje se státní zastupitelství jako soustava úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství.“

²⁰²⁴ Mlsna, P.: Státní zastupitelství. Olomouc: Acta Iuridica Olomoucensia, 2014, s. 145.

²⁰²⁵ K analýze vztahu prokuratury k ostatním orgánům státní moci viz Ondřej, J.: Soudy a prokuratura v Československé federaci. Právník 1979, s. 304-310.

²⁰²⁶ K podrobné analýze vzniku a vývoje státního zastupitelství viz Turek, A.: Státní zastupitelství v českých zemích v letech 1850-1949. Sborník archivních prací č. 2, ročník IX. Praha: Orbis, 1959, s. 106-139.

²⁰²⁷ Ke zmatení pojmů docházelo v minulosti a do značné míry i v současnosti překladem pojmů z němčiny, kdy německé slovo Staatsanwaltschaft nebylo původně v 19. století do češtiny překládáno jako státní zastupitelství, ale jako státní návladnictví; český překlad sám o sobě vyjadřoval vazbu mezi státním „zastupitelstvím“ a jeho vztahem k vládě skrze slovo „návladnictví“.

právních a demokratických a ve státech totalitních a v různých časových obdobích v závislosti na historickém vývoji.²⁰²⁸

V demokratických státech jde o orgán, který reprezentuje veřejný zájem v řízení před nezávislými soudy.²⁰²⁹ Převaha jeho působnosti je v oblasti trestního řízení, v němž zastupuje veřejnou žalobu, kdy se pachatelé dostávají před soud v důsledku činnosti státních orgánů (vedle toho existují i věci soukromožalobní, kdy trestní stíhání je přenecháno iniciativě poškozeného).²⁰³⁰ Mimo trestní řízení, tj. v řízení občanském, má prokurátor působnost pouze v některých právních řádech (především ve Francii a v USA); nikdy však nejde o všeobecnou působnost, ale pouze o speciální v zákoně přesně uvedené případy, (např. o věci osobního stavu, obchodního rejstříku, hospodářské soutěže apod.). Do činnosti veřejné správy prokurátor v těchto státech nezasahuje.

V totalitních státech je činnost prokurátora daleko širší a její postavení při tom navazuje na obdobné postavení, které prokuratura mívala v absolutistických monarchiích (zejména v předrevoluční Francii a v carském Rusku).²⁰³¹ V důsledku toho není její působnost věcně omezena a prokurátor nepůsobí jen na trestním úseku, ale má i všeobecnou působnost v řízení občanskoprávním a nad to vykonává i tzv. všeobecný dozor, který mu umožňuje zasahovat do státní správy, ať už jde o rozhodnutí v konkrétních případech, anebo o normativní akty. Pro naplnění tohoto cíle musí být prokuratura spojena s politickými orgány, jejichž objednávku plní a je proto koncipována jako orgán nezávislý na komkoli jiném (než na tomto centru), což je prezentováno pod ideologickou rouškou objektivního orgánu.²⁰³² Současně prokuratura byla vybudována centralizovaně na principu bezpodmínečné poslušnosti nižších článků, což umožňovalo, aby ovládnutím špičky tohoto aparátu bylo možné manipulovat celou soustavou.²⁰³³ Logickým důsledkem této koncepce prokuratury byla i její resortní samostatnost, spojená s přímými vazbami na ústavní orgány.

²⁰²⁸ Pojem prorukatura lze doložit v českých zemích již v 15. a 16. století, ale k rozvoji těchto úřadů dochází až v pobělohorské době, kdy rostly pravomoci prokurátorů, kteří již nechránili pouze královský rozpočet, ale mohli hájit i veřejný zájem v některých trestních nebo občanských věcech. Královští fiskální prokurátoři jako veřejní žalobci byli ustaveni v roce 1783 a jejich funkce zaniká během reforem v letech 1848-1851.

²⁰²⁹ Jäger, P.: Článek 80. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 755.

²⁰³⁰ Nikdy nebylo pochyb, že státní zastupitelství má v řízení před soudem postavení strany řízení a nepožívá žádného nadřazeného postavení vůči ostatním účastníkům řízení. Viz Štorch, F.: Rakouské trestní řízení. Díl I. Praha: 1887, s. 255 an.

²⁰³¹ Mlsna, P.: Státní zastupitelství. Olomouc: Acta Iuridica Olomoucensia, 2014, s. 146.

²⁰³² Ibid 2014, s. 146.

²⁰³³ Ibid, 2014, s. 146.

30.2 Historický vývoj na českém a československém území

Pokud jde o historickou analýzu instituce státního zastupitelství na českém území, je třeba uvést, že tato tradice sahá do období poloviny 19. století a lze tedy hovořit o velmi dlouhém vývoji státního zastupitelství, popř. prokuratury v českých a československých dějinách.²⁰³⁴ Vývoj ovšem ukazuje, že pojetí veřejné žaloby jakoby se vyvíjelo v našich dějinách na spirále a stávající úvahy o přiřazení soustavy státního zastupitelství k justičním orgánům se podobá pojetí státního zastupitelství z doby rakouského císařství.²⁰³⁵ Nicméně ani rakouská úprava nepojímala státní zastupitelství jako nezávislý orgán, který by nebyl navázán na výkonnou moc, neboť povinností vlády bylo, aby dbala pečlivě o původ, výchovu a politické smýšlení pracovníků státních zastupitelství a aby bylo dostatečně zaručeno, že pracovníci státních zastupitelství budou hájit zájmy vlády. Pokud existovaly pochybnosti o mravní bezúhonnosti nebo politickém smýšlení kandidáta do státního zastupitelství, nemohl být přijat.²⁰³⁶ Hlavní povinností státních zastupitelství bylo stíhání *ex officio* všechny trestné skutky, o nichž se státní zastupitelství dozvěděla, kromě těch skutků, které bylo možné stíhat pouze na základě poškozeného.²⁰³⁷ Státní zástupci byli povinni hájit zájem státu v rámci soudního řízení, podávat veřejnou trestní žalobu a zastupovat stát v rámci trestního řízení. V prozatímním trestním řádu bylo také výslovně stanoveno, že státní zástupci musí dbát na to, aby nikdo nebyl stíhán nevině. Rakouská úprava používala obecného slovo *Staatsanwaltschaft* pro vymezení státního zastupitelství jako soustavy úřadů, ale jednotlivé státní zástupce označovala jako prokurátory; koncepce komunistické prokuratury ovšem v této době ještě nebyla na stole, a proto pojem prokurátor nelze vykládat pouze v kontextu změn po roce 1948, ale obecné označení veřejné žalobce, ve kterém se odráží dohledová činnost. Jmenování generálních prokurátorů a jejich náměstků a členů státních zastupitelství u zemských soudů v sedmé hodnostní třídě příslušelo císaři; ostatní funkcionáři byli jmenováni ministrem spravedlnosti. Kancelářské zaměstnance jmenoval vrchní státní zástupce.²⁰³⁸

²⁰³⁴ Právním základem pro vybudování soustavy státního zastupitelství v Rakousku a českých zemích byl § 103 tzv. březnové ústavy, který stanovil trestním řízením jako dominantní zásadu obžalovací, nikoliv zásadu inkviziční. Existence státních zastupitelství byla obsažena v novém soudním zřízení – císařské rozhodnutí č. 278/1849 ř. z. Pro české země byla nová soudní organizace zavedena císařským rozhodnutím č. 290/1849 ř. z.; pro Moravu a Slezsko císařským rozhodnutím č. 291/1849 ř. z.

²⁰³⁵ Členové státních zastupitelství náleželi k orgánům justiční správy, nebyli ovšem nezávislí, nesaditelní a nepřeložitelní, na rozdíl od soudců jako nezávislých představitelů soudní moci. Turek, A.: Státní zastupitelství v českých zemích v letech 1850-1949. Sborník archivních prací č. 2, ročník IX. Praha: Orbis, 1959, s. 109.

²⁰³⁶ Štajgr, F.; Pludr, O.: Organizace justice a prokuratury. Praha: 1957, s. 136.

²⁰³⁷ Viz prozatímní trestní řád č. 25/1850 ř. z.

²⁰³⁸ Turek, A.: Státní zastupitelství v českých zemích v letech 1850-1949. Sborník archivních prací č. 2, ročník IX. Praha: Orbis, 1959, s. 110.

Ústavní listina 1920 zavedla pro řízení před trestními soudy obžalovací zásadu.²⁰³⁹ Pravidla pro veřejnou žalobu byla systematicky zařazena do hlavy čtvrté o soudní moci. Z období Rakouska - Uherska byl recipován trestní řád z roku 1873, který byl účinným zákonem až do přijetí a zavedení nového modelu prokuratury v roce 1952.²⁰⁴⁰ Prvorepublikový ústavodárce jasně stanovil, že trestné činy se stíhají pouze na základě veřejné žaloby a měly-li být stíhány soukromoprávní trestné činy, muselo to být v trestním zákoně výslovně stanoveno.²⁰⁴¹ Trestné činy pak žalovalo formou veřejné žaloby státní zastupitelství, s výjimkou kdy stíhání mohl za určitých okolností převzít soukromý účastník. Instrukce státního zastupitelství vznikla v rakouských zemích rozhodnutím z 29. března 1848 a císařským patentem č. 164/1849, ř. z., a to pro řízení v tiskových věcech. Teprve trestním řádem ze 17. ledna 1850 byla jeho působnost rozšířena na trestní řízení jako celek.²⁰⁴²

Státní zastupitelství jako úřad mělo za cíl naplňovat povinnost trestního stíhání a bylo přičleněno k soudní soustavě.²⁰⁴³ Povinnost stíhat trestné činy na základě principu legality byla odrazem doktríny německé právní školy, podle které nikdo nemohl konat nic, co by bylo na újmu zájmům společnosti (tzv. zásada věrnosti).²⁰⁴⁴ Státní zastupitelství bylo pojímáno jako správní úřad, a to i v případě úředníků, kteří byli jmenováni ze stavu soudních úředníků. Státní zastupitelství ve všech svých stupních bylo ovšem odloučeno od soustavy soudů a zaujímal v soudním řízení v podstatě postavení procesní strany. V omezené míře bylo státní zastupitelství orgánem státu, jehož cílem bylo i sjednocování judikatury. Funkce státního zastupitelství při okresním soudě vykonával funkcionář státního zastupitelství, který byl podřízen státnímu zástupci (prokurátorovi) při krajském soudě, do jehož působnosti spadal okresní soud. Podstatným znakem soustavy státního zastupitelství bylo, že funkcionáři státního zastupitelství nemuseli být státními úředníky, kteří by tuto činnost vykonávali jako své povolání, mohli to být úředníci z jiných státních úřadů, ale i osoby bez služebního poměru

²⁰³⁹ Viz § 101 odst. 3 Ústavní listiny 1920.

²⁰⁴⁰ Turek, A.: Státní zastupitelství v českých zemích v letech 1850-1949. Sborník archivních prací č. 2, ročník IX. Praha: Orbis, 1959, s. 106-109.

²⁰⁴¹ Viz § 2 zákona 119/1873 ř. z., kterým se zavádí nový řád soudu trestního: „*Soud může činy trestné stíhati jen k návrhu žalobníkovu. Pro nějaký čin, kterýž dle zákonů trestních může stíhán býti jen k žádosti toho, jehož se týče, náleží mu podati soukromou žalobu.*

Jiné trestné činy stíhají se žalobou veřejnou, již podati přísluší nejprve státnímu zastupitelství, na místě něhož však ji může podati také soukromý účastník, pokud tento řád trestní toho dopouští (§ 48.).

Veřejná žaloba pomíjí, když nařídí císař, aby pro některý čin trestný řízení trestní se nezavádělo aneb aby řízení zavedené se zastavilo.“

²⁰⁴² Kallab, J.: Učebnice trestního řízení. Brno: Pokorný a spol, 1930, s. 76.

²⁰⁴³ K tématu povinnosti státu stíhat trestné činy blíže Skála, K.: Studie o veřejném zájmu v právu trestním. Příspěvek k moderní reformě práva trestního. Praha: nakladatel Kober, 1919.

²⁰⁴⁴ Skála, K.: Studie o veřejném zájmu v právu trestním. Příspěvek k moderní reformě práva trestního. Praha: nakladatel Kober, 1919, s. 4, poznámka pod čarou č. 7.

ke státu. Teprve od roku 1928 byli jmenováni státní zástupci, v tehdejší terminologii prokurátoři, u soudů prvního stupně s potřebným počtem úředníků, kteří se tehdy terminologicky nazývali státní zástupci.²⁰⁴⁵ Při vrchním soudě byl zřízen pak vrchní prokurátor, rovněž s potřebným počtem úředníků (státních zástupců), a při Nejvyšším soudě byl zřízen generální prokurátor s náměstkou, kteří se nazývali generální advokáti.²⁰⁴⁶

Jelikož státní zastupitelství bylo orgánem justiční správy, byly jednotlivé stupně v poměru nadřaděnosti a podřaděnosti. Funkcionáři státního zastupitelství byli podřízeni prokurátorovi, prokurátor vrchnímu prokurátorovi, vrchní prokurátor a generální prokurátor ministru spravedlnosti.²⁰⁴⁷ Jednotlivé úřady státního zastupitelství byly organizovány monokraticky.

Navenek vystupovalo státní zastupitelství vždy jako celek, uplatňovala se tedy zásada jednotnosti. Z toho vyplývalo, že v případech, v nichž se prokurátor dal zastupovat svým náměstkem, měl se projev vůle tohoto náměstka za projev státního zastupitelství, a překročili náměstek prokurátora instrukci, kterou mu dal prokurátor, nemělo to žádné procesní účinky, pouze disciplinární důsledky vůči takovému náměstkovi. Ve vztahu mezi prokurátorem a funkcionářem státního zastupitelství i mezi vrchním prokurátorem a prokurátorem platila zásada devoluční a substituční. Nadřízený orgán mohl podřízenému orgánu určitý úkon odejmout a sám jej provést (devoluce), nebo jej přidělit jinému státnímu zástupci (substituce). Pokud šlo o funkcionáře státního zastupitelství, prokurátora a vrchního prokurátora, spočívala jejich úloha v podstatě ve funkci žalobce. Proto se prokurátor účastnil přípravného řízení, vyšetřování a hlavního přelíčení pro zločiny i přečiny, u kterých byl příslušný krajský soud, při kterém tento prokurátor působil. Rovněž vrchní prokurátor plnil funkci žalobce ve věcech, jež příslušely vrchnímu soudu. Pro příslušnost státního zástupce tedy platily právní předpisy platné pro příslušnost soudu, tj. místně příslušný byl státní zástupce u místně příslušného soudu a podobně i věcně příslušný u věcně příslušného soudu.

Pokud šlo o působnost státního zastupitelství, bylo jeho hlavním úkolem dávat podnět k trestnímu stíhání. V tomto ohledu trestní řád stanovil zásadu legality, podle které žalobce směl pouze zkoumat, zda byly splněny zákonné důvody k trestnímu stíhání. Zásada legality se ovšem uplatňovala jen tam, kde šlo o veřejnožalobní činy.²⁰⁴⁸

Jako subjekt trestního stíhání byl státní zástupce *dominus litis*. Trestní řád zdůrazňoval nestrannost státního zástupce tím, že mu dával právo, aby podával opravné prostředky i ve

²⁰⁴⁵ Mlsna, P.: Státní zastupitelství. Olomouc: Acta Iuridica Olomoucensia, 2014, s. 148.

²⁰⁴⁶ Viz zákon č. 216/1919 Sb.

²⁰⁴⁷ Viz § 30, § 39, § 45 zákona 119/1873 ř. z., jímž se zavádí nový řád soudu trestního.

²⁰⁴⁸ Kallab, J.: Učebnice trestního řízení. Brno: Pokorný a spol., 1930, s. 79.

prospěch obžalovaného.²⁰⁴⁹ Zcela výjimečné postavení měl generální prokurátor. Generální prokurátor nebyl nadřazen vrchnímu státnímu zastupitelství. To souviselo s tím, že generální prokurátor nevystupoval před Nejvyšším soudem jako procesní strana, nýbrž jako nejvyšší ochránce jednoty práva ve státě. Úkol generálního prokurátora hájit jednotu práva byl zdůrazněn tím, že jedině on měl možnost podat mimořádný opravný prostředek v podobě zmateční stížnosti pro zachování zákona, na jejímž základě Nejvyšší soud posuzoval, zda soudním rozhodnutím nebyl porušen zákon.²⁰⁵⁰

Od roku 1948 začalo přijímání sovětského modelu prokuratury jako orgánu totalitního státu. Tento vývoj byl završen ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, a na něj navazujícím zákonem č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.²⁰⁵¹ Toto pojetí bylo v podstatě převzato Ústavou z roku 1960 a zákonem č. 60/1965 Sb., o prokuratuře. Nebylo koncepčně změněno ani při novelizacích tohoto zákona (k nejpodstatnějším patřila novela zákona č. 147/1969 Sb. a zákon č. 168/1990 Sb.). Po roce 1948 byla zaváděna tzv. prokuratura socialistického typu, která měla bdít nad přesným zachováváním zákonů a jiných předpisů. Všeobecný dozor prokuratury spočíval v tom, že prokurátor dohlížel na zachovávání socialistické zákonnosti všemi úřady, soudy, národními výbory, orgány, institucemi, úředními osobami, jakož i jednotlivými občany.²⁰⁵² K obsahu všeobecného dozoru náležela povinnost prokurátora upozorňovat na zjištěné závady a dávat podnět k odstranění nezákonných rozhodnutí nebo opatření. Tato pravomoc ve svém důsledku znamenala, že prokurátor sledoval jak legislativní a jiné právní akty, tak činnost státních orgánů a vyhodnocoval je a na základě svého subjektivního hodnocení přijímal či inicioval opatření.

Prokuratura socialistického typu se zcela odlišovala od prokuratury demokratického typu. To vyplývalo z jednoduché skutečnosti, že komunistický režim předpokládal, že nová socialistická zákonnost kontrolovaná z jednoho centra přispěje k lepšímu budování komunistického režimu, tj. řečeno dobově k rychlému budování lidově demokratického zřízení.²⁰⁵³ Generální prokurátor se opíral při plnění svých úkolů o „iniciativu lidu“ a jeho povinností bylo zakročit ihned, jakmile se dozvěděl z jakéhokoli podnětu, že socialistická

²⁰⁴⁹ Viz §§ 282, 283, 346 a 354, 347 zákona 119/1873 ř. z., jímž se zavádí nový řád soudu trestního.

²⁰⁵⁰ Mlsna, P.: Státní zastupitelství. Olomouc: Acta Iuridica Olomoucensia, 2014, s. 149.

²⁰⁵¹ Solnař, V.: Nová kodifikace trestního práva a úkoly vědy. Stát a právo č. III (1957), s. 103 an.

²⁰⁵² Boguszak, J.: Socialistická zákonnost, právní stát a sociálně právní stát (Studie právně komparatistická). Acta universitatis Carolinae – Iuridica č. 2 (1967), s. 109-143.

²⁰⁵³ Lakatoš, M.: Zákon jako forma práva v československé lidové demokracii. Universitatis Carolinae – Iuridica, sv. 1, č. 2 (1955), s. 197-198.

zákonost byla porušena.²⁰⁵⁴ Jeho povinností ovšem bylo také samostatně vyhledávat „nepravosti“, které si žádaly jeho zásah.

Postup generálního prokurátora při vykonávání dozoru nad zachováváním zákonosti upravoval zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.²⁰⁵⁵ V takových případech podával generální prokurátor proti rozhodnutí, která odporovala právnímu řádu, u příslušného úřadu nebo instituce protest.²⁰⁵⁶ Generální prokurátor sám nebo jeho náměstek se účastnili s poradním hlasem zasedání vlády nebo sboru pověřenců, jednalo-li se o jejich protestu s tím, že generální prokurátor se mohl zúčastnit také zasedání národních výborů, jejich orgánů a jiných orgánů státní správy, jakož i arbitrážních komisí.²⁰⁵⁷ Prokuratura sama nenapravovala zjištěné nezákonnosti, pokud nešlo o rozhodnutí nebo opatření jejich vlastních orgánů. Prokuratura nemohla nahrazovat svou činností jiné státní orgány.

Základní principy organizace a činnosti prokuratury socialistického typu byly inspirovány leninskou totalitní ideologií, která vycházela z naivní představy, že žádné rozhodnutí nebo opatření kteréhokoli orgánu se nemůže rozcházet se zákonem.²⁰⁵⁸ Sovětská prokuratura byla vzorem při budování prokuratury v Československu.²⁰⁵⁹ Prokurátory jmenoval, pověřoval a odvolával generální prokurátor. Vojenské prokurátory jmenoval z vojenských důstojníků generální prokurátor po dohodě s ministrem národní obrany. Polní prokurátory jmenoval a odvolával prezident republiky jako vrchní velitel, který mohl toto právo přenést na podřízené vojenské orgány. Prokurátoři rozhodovali osobně, nikdy jako kolegiální orgány. V čele generální prokuratury stál generální prokurátor, kterého jmenoval a odvolával na návrh vlády prezident republiky.²⁰⁶⁰ Generální prokurátor byl odpovědný vládě a generálního prokurátora podporovali v jeho činnosti jeho náměstkové.²⁰⁶¹ Jedním z náměstků byl hlavní vojenský prokurátor, kterého jmenoval a odvolával na návrh generálního prokurátora, po dohodě s ministrem obrany, prezident republiky.²⁰⁶² Generální prokurátor měl postavení předsedy

²⁰⁵⁴ Bartuška, J.: Praha, 1953, s. 279.

²⁰⁵⁵ Peška, P.: Za rozvoj socialistického demokratismu, zdokonalování státního aparátu a upevňování socialistické zákonosti. Právník 1956, s. 425.

²⁰⁵⁶ Turek, A.: Státní zastupitelství v českých zemích v letech 1850-1949. Sborník archivních prací č. 2, ročník IX. Praha: Orbis, 1959, s. 138-139.

²⁰⁵⁷ § 6 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.

²⁰⁵⁸ Bartuška, J.: Praha, 1953, s. 282.

²⁰⁵⁹ Bydžovský, L.: Nový řád o prokurátorském dozoru v SSSR. Právník 1956, s. 314-335.

²⁰⁶⁰ § 7 odst. 1 ústavního zákona č. 64/1952 Sb., o prokuratuře.

²⁰⁶¹ § 7 odst. 8 ústavního zákona č. 64/1952 Sb.

²⁰⁶² § 8 ústavního zákona č. 64/1952 Sb.

ústředního státního úřadu a orgány generálního prokurátora, jakož i ostatní zaměstnanci prokuratury byli státními zaměstnanci.²⁰⁶³

V souvislosti s federalizací Československa v roce 1968 došlo k podstatným změnám ve struktuře prokuratury, které byly provedeny ústavním zákonem číslo 155/1969 Sb., jímž se změnila a doplňovala osmá hlava Ústavy ČSSR.²⁰⁶⁴ Tento ústavní zákon vycházel z federativního principu uspořádání Československa a zakotvil prokuraturu a její orgány na úrovni federace i na úrovni národních republik, přičemž ústavní zásady její činnosti zůstaly nezměněny.

V článku 104 odst. 2 Ústavy 1960 ve znění ústavního zákona č. 155/1969 Sb. bylo stanoveno, že „*prokuratura se člení na Generální prokuraturu Československé socialistické republiky, Generální prokuraturu České socialistické republiky, Generální prokuraturu Slovenské socialistické republiky a nižší články, které stanoví zákon Federálního shromáždění. V čele generálních prokuratur republik stojí generální prokurátoři republik*“.

Provedení federalizace generální prokuratury bylo v tehdejší době poměrně složité, protože na jedné straně chtěl komunistický režim respektovat principy federativního uspořádání, na druhé straně nechtěl narušit ústavní zásady výstavby a činnost prokuratury, zejména pokud šlo centralisticky a monokraticky budovaný systém. Problém velmi dobře dokreslí dobová charakteristika tehdejšího generálního prokurátora J. Feješe: „*Složitou otázkou při promítání federalizace našeho státu do prokuratury bylo najít vhodné uspořádání vnitřních a vnějších vztahů především na stupni generálních prokuratur republik. Šlo o nalezení správných proporcí ve vyjádření principů federace, úkolů a postavení federace jako celku, jakož i úkolů a postavení národních republik. Šlo o sladění těchto principů, zájmů národních republik a zájmů federace a o ustanovení správných vztahů při uspokojování těchto zájmů tak, aby prokuratura v celé federaci byla akceschopná a způsobilá zajistit splnění všech úkolů, pro které je budována. Bylo zapotřebí zajistit jednotu zákonnosti na území celé federace a přitom respektovat skutečnost, že existují národní republiky a národní zákonodárství (zákonodárství jednotlivých republik)... Proto její současné uspořádání vychází z jednoty celého systému – generální prokuratury republik a jim podřízené prokuratury – jsou organizačními články tohoto celku a ne samostatnými soustavami.*“²⁰⁶⁵

²⁰⁶³ § 15 ústavního zákona č. 64/1952 Sb.

²⁰⁶⁴ Cubínek, L.: Z komise Národního shromáždění pro přípravu nové Ústavy ČSSR. Právník č. 3 (1969), s. 206-209.

²⁰⁶⁵ Feješ, J.: Nové zákony a prokuratura. In Socialistické soudnictvo č. 1 (1970), s. 6.

Poslání a úkoly prokuratury byly typické pro ni jako centralistický a monokratický orgán a byly zakotveny v článku 104 odst. 1 Ústavy 1960 ve znění ústavního zákona č. 155/1969 Sb.: „*Dozor nad důsledným prováděním a zachováním zákonů a jiných právních předpisů ministerstvy a jinými orgány státní správy, národními výbory, soudy, hospodářskými a jinými organizacemi a občany přísluší prokuratuře. V jejím čele stojí generální prokurátor ČSSR.*“ Prokuratura v Československu po roce 1960 a její orgány tvořily jednotnou soustavu, v jejímž čele stál generální prokurátor ČSSR. Ústavní zásady, jakými byly centralismus a monokratismus, na nichž byla prokuratura vystavěna, vycházely z charakteru tehdy proklamované socialistické společnosti, kdy základní úkol prokuratury spočíval v zajišťování ochrany a dozoru nad zachováním socialistické zákonnosti.²⁰⁶⁶

Centralismus spočíval v tom, že v čele federální prokuratury byl federální generální prokurátor, jemuž byli podřízeni všichni prokurátoři, včetně prokurátorů národních republik, přičemž byla zachována zásada, že nižší prokurátoři byli podřízeni vyšším prokurátorům.²⁰⁶⁷

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona, jímž se měnila a doplňovala osmá hlava Ústavy ČSSR (ústavní zákon č. 155/1969 Sb.), objasňovala podřízenost generálních prokurátorů národních republik generálnímu prokurátorovi federace při výkonu dozoru nad důsledným prováděním a zachováním zákonů a jiných právních předpisů takto: „*I když je zapotřebí koordinovat práci všech prokuratur při zajišťování jednotného federálního právního řádu, je zapotřebí omezit nadřízenost generálního prokurátora ČSSR jako federálního orgánu jen na vztah mezi ním a mezi generálními prokurátory republik.*“ Z toho je vidět, že v jednotné soustavě prokuratury v době federace byla prokuratura přísně centralistický orgán řízený pouze z jednoho centra.²⁰⁶⁸

Monokratismus jako ústavní zásada výstavby a činnosti prokuratury spočívala v tom, že prokurátor rozhodoval vždy sám. Jeden ze základních rysů prokuratury byl zakotven přímo v článku 106 odst. 1 Ústavy ČSSR, který stanovil, že „*orgány prokuratury vykonávají své funkce nezávisle na místních orgánech. Při veškeré své činnosti se opírají o iniciativu pracujících lidu a jeho organizaci.*“

²⁰⁶⁶ Chovanec, J.: Československá socialistická federace. Praha: Mladá fronta, 1979, s. 222.

²⁰⁶⁷ Viz článek 106 odst. 2, 3 Ústavy ČSSR ve znění ústavního zákona č. 155/1969 Sb.: „(2) *Orgány generální prokuratury České socialistické republiky a vojenských prokuratur jsou podřízeny generálnímu prokurátorovi Československé socialistické republiky. Generální prokurátoři republik mu jsou podřízeni při výkonu dozoru nad důsledným prováděním a zachováním zákonů a jiných právních předpisů vydaných orgány Československé socialistické republiky.*

(3) *Orgány prokuratury v České socialistické republice a ve Slovenské socialistické republice jsou podřízeny generálnímu prokurátorovi příslušné republiky. Generálnímu prokurátorovi Československé socialistické republiky jsou podřízeny výjimečně v případech stanovených v zákoně.*“

²⁰⁶⁸ Viz článek 104 odst. 1 Ústavy ČSSR.

Prokuratura byla systémem státních orgánů v čele s generálním prokurátorem, vybudovaným na zvláštních principech organizace, zcela neslučitelných s principem demokratického právního státu, jehož úkolem bylo vykonávat dozor nad přesným prováděním zákonů všemi ministerstvy a jinými orgány státní správy, národními výbory, soudy, hospodářskými a jinými organizacemi a občany.²⁰⁶⁹ Vedle funkce žalobce při stíhání pachatelů trestných činů bylo dominantním rysem prokuratury naplňování funkce všeobecného dozoru nad zachováváním socialistické zákonosti.²⁰⁷⁰

V čele generální prokuratury stál federální generální prokurátor, kterého jmenoval a odvolával prezident republiky.²⁰⁷¹ Byl-li generálním prokurátorem federace Čech, jeho prvním náměstkem byl jmenován Slovák, nebo naopak.²⁰⁷² Toto ustanovení mělo vyjadřovat rovnoprávné postavení obou národních republik. První náměstek federálního generálního prokurátora byl v plném rozsahu podřízen federálnímu generálnímu prokurátorovi a v rámci této podřízenosti mu byl také odpovědný. Federální generální prokurátor byl odpovědný Federálnímu shromáždění, které mohlo prezidentovi republiky navrhnout, aby jej odvolal z funkce.²⁰⁷³ Prokuratura nebyla pojímána jako orgán státní správy a její funkce nebyla odvozena od vlády.

Vzájemné vztahy uvnitř prokuratury byly vztahy nadřízenosti a podřízenosti, z čehož vyplývalo, že všechny orgány generální prokuratury byly podřízeny generálnímu prokurátorovi federace.²⁰⁷⁴ Vojenské prokuratury jako federální orgány působící na celém území republiky byly také podřízeny přímo federálnímu generálnímu prokurátorovi.

Podle zákona o prokuratuře zastupoval generálního prokurátora na úseku vojenské prokuratury jeho náměstek – hlavní vojenský prokurátor. Generální prokurátor federace řídil prostřednictvím hlavního vojenského prokurátora vojenské prokuratury. Tato skutečnost nic neměnila na tom, že vojenské prokuratury byly články jednotné soustavy prokuratury.

Generální prokurátor federace podával zprávy o stavu socialistické zákonosti Federálnímu shromáždění, které je projednávalo.²⁰⁷⁵ Generální prokurátor byl povinen na požádání osobně se zúčastnit schůze sněmovny, jejího výboru nebo předsednictva Federálního

²⁰⁶⁹ *Kolektiv autorů: Štátné právo socialistických štátov II (osobitá časť - ČSSR). Bratislava 1972, s. 18.*

²⁰⁷⁰ Růžek, A. a kol.: *Československé trestní řízení*. Praha: Orbis, 1977, s. 81.

²⁰⁷¹ V původním návrhu ústavního zákona o soudech a prokuraturách se uvažovalo i o druhé alternativě jmenování generálního prokurátora federace, a to federální vládou. V souvislosti s tím navrhoval ústavní zákon i jeho odpovědnost federální vládě. Viz Chovanec, J.: *Československá socialistická federace*. Praha: Mladá fronta, 1979, s. 225.

²⁰⁷² Článek 105 odst. 1 Ústavy ČSSR.

²⁰⁷³ Článek 105 odst. 3 Ústavy ČSSR ve znění platném do 23. listopadu 1990.

²⁰⁷⁴ Jičínský, Z.; Levit, P.: *Socialistická Ústava ČSSR*, s. 136.

²⁰⁷⁵ Článek 106a Ústavy ČSSR.

shromáždění.²⁰⁷⁶ Generální prokurátor federace předkládal Federálnímu shromáždění záležitosti, které bylo třeba upravit zákonem Federálního shromáždění, nebo jejichž zákonná úprava vyžadovala doplnění nebo změnu. Generální prokurátor upozorňoval Federální shromáždění na právní předpisy, jež odporovaly ústavnímu nebo jinému zákonu Federálního shromáždění.²⁰⁷⁷ Rovněž se účastnil schůze federální vlády s poradním hlasem.²⁰⁷⁸

Na základě výše uvedeného, zejména negativních zkušeností vývoje po roce 1948 s organizací prokuratury, byl přijat v roce 1993 zákon o státním zastupitelství, kdy okruh činnosti a působnosti státního zastupitelství nebyl do budoucna všeobecný, jak tomu bylo v rámci vymezené působnosti prokuratury.²⁰⁷⁹ Státní zastupitelství tak bylo vymezeno jako orgán, který zastupuje stát a státní zájem v řízení před nezávislým soudem. Státní zástupce proto působí jako orgán veřejné žaloby před soudem a plní takové úkoly v civilním procesu, které mu zákon výslovně svěří (mimotrestní působnost státního zastupitelství).²⁰⁸⁰ Všeobecný dozor prokurátora byl modelem státního zastupitelství odbourán.

Zákon o státním zastupitelství usiloval o to vytvořit orgán, který by v souladu s článkem 80 Ústavy ČR měl nezastupitelné postavení mezi státními orgány demokratického právního státu.²⁰⁸¹ S ohledem na historický vývoj zákon o státním zastupitelství navázal na československou a rakouskou právní tradici a v souladu s ní a s Ústavou ČR zvolil pro označení orgánů veřejné žaloby termín státní zastupitelství. Nešlo ovšem o pouhé převzetí předchozích úprav. Kromě nezbytného přizpůsobení úpravy principům demokratického právního řádu byl brán zřetel i na legislativní úpravy v jiných demokratických státech, zejména na ty z nich, které umožňují působnost státního zástupce i mimo trestní řízení.²⁰⁸² Státní zastupitelství nebylo od počátku pojato jako centralizovaná hierarchická struktura, při níž nižší článek musí bezpodmínečně plnit příkazy vyššího článku.²⁰⁸³ Vedoucí jednotlivých státních zastupitelství rozhodují a odpovídají za činnost toho či onoho stupně článku státního zastupitelství, ale vztah vyššího a nižšího článku již není vztahem nadřízenosti a podřízenosti, ale pouze vztahem dohledu.²⁰⁸⁴ S ohledem na tyto principy pojetí státního zastupitelství nebylo nezbytné, aby zákon o státním zastupitelství č. 283/1993 Sb. vymezil samostatné

²⁰⁷⁶ § 7 odst. 2 zákona o prokuratuře.

²⁰⁷⁷ § 8 zákona o prokuratuře.

²⁰⁷⁸ § 9 odst. 1 zákona o prokuratuře.

²⁰⁷⁹ Mlsna, P.: Státní zastupitelství. Olomouc: Acta Iuridica Olomoucensia, 2014, s. 155.

²⁰⁸⁰ Ibid, 2014, s. 155.

²⁰⁸¹ Ibid, 2014, s. 156.

²⁰⁸² Ibid, 2014, s. 156.

²⁰⁸³ Ibid, 2014, s. 156.

²⁰⁸⁴ Ibid, 2014, s. 156.

vazby k ústavním orgánům, jako tomu bylo v případě prokuratury. Státní zastupitelství bylo od počátku na základě jasného a zřejmého projevu vůle ústavodárce a zákonodárce pojímáno jako součást výkonné moci, za jejíž výkon vůči Poslanecké sněmovně odpovídá vláda. Proto také ve stávajícím zákoně o státním zastupitelství absentuje úprava ústavněprávního vztahu mezi nejvyšším státním zástupcem a zákonodárcem, neboť nejvyšší státní zástupce se z výkonu funkce odpovídá vládě. Vláda jako vrcholný orgán moci výkonné může v souvislosti s koordinací a strategií cílů v trestní politice ukládat orgánům výkonné moci, jaké cíle by trestní politika měla sledovat. Takto dotčenými orgány jsou zejména Policie ČR a soustava státního zastupitelství, kdy vláda může prioritně stanovit druhy trestné činnosti, na které by se orgány činné v trestním řízení měly zaměřit, aniž by tím byla popřena zásada legality.²⁰⁸⁵ Tato pravomoc vlády sama o sobě neznamena, že by vláda mohla popírat nebo relativizovat prvky nezávislosti a nestrannosti v rozhodování státního zastupitelství, které vycházejí z jeho postavení jako veřejného žalobce, který musí stíhat všechny prokazatelné trestné činy bez ohledu na to, kdo se jich dopustil.

Jedním z podstatných prvků pro zajištění nezávislé a nestranné soustavy státního zastupitelství je otázka platu státních zástupců.²⁰⁸⁶ Pokud jde o platové záležitosti státních zástupců, pak tyto upravuje zákon o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců.²⁰⁸⁷ Tento zákon navazuje na vytvoření státního zastupitelství jako samostatných úřadů státu zákonem o státním zastupitelství, který v § 23 odst. 2 výslovně předpokládá úpravu platových poměrů státních zástupců formou zákona.²⁰⁸⁸

30.3 Úvaha de lege ferenda o možnosti jmenování nejvyššího státního zástupce

V souvislosti s posílením role státního zastupitelství a role nejvyššího státního zástupce je vhodné se zamyslet *de lege ferenda* o podmínkách a možnostech jmenování nejvyššího státního zástupce v kontextu stávající právní úpravy. Lze si například položit spekulativní otázku, zda nejvyšším státním zástupcem může být jmenován náměstek člena vlády nebo náměstek pro řízení sekce, a zda pro samé úvahy o posílení státního zastupitelství jako celku

²⁰⁸⁵ K tomuto závěru dospěla na výjezdním zasedání katedra ústavního práva Právnické fakulty UK na jednání dne 20. 9. 2019 na základě referátů dr. Hřebejka, dr. Mlsny a dr. Preusse a následné diskuse, kde se neobjevil ani jeden oponentní názor, který by zpochybnil možnost vlády úkolovat v oblasti trestní politiky státní zastupitelství a orgány Policie ČR. Na témže zasedání byl přijat jednoznačný závěr, že stávající pojetí státního zastupitelství jako soustavy úřadů má jednoznačnou interpretaci, že se jedná o správní úřady *sui generis*, které ovšem bez pochybností náleží do soustavy orgánů moci výkonné.

²⁰⁸⁶ Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 80. Komentář. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 822.

²⁰⁸⁷ Zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců

²⁰⁸⁸ Mlsna, P.: Státní zastupitelství. Olomouc: Acta Iuridica Olomoucensia, 2014, s. 157.

nám neuniká detail, jakým může být ovlivněna soustava státního zastupitelství politickou nominací nejvyššího státního zastupitelství již podle stávající právní úpravy.²⁰⁸⁹

Nejvyššího státního zástupce jmenuje vláda na návrh ministra spravedlnosti.²⁰⁹⁰ Zákon o státním zastupitelství nestanoví pro jmenování nejvyššího státního zástupce žádné zvláštní podmínky, nejvyšší státní zástupce tak musí pro jmenování do funkce splňovat stejné podmínky jako „řadový“ státní zástupce.

V souladu se zákonem o státním zastupitelství se musí jednat o státního občana České republiky, který je způsobilý k právním úkonům, je bezúhonný, ke dni jmenování dosáhl věku nejméně 25 let, získal vysokoškolské vzdělání studiem magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, úspěšně složil závěrečnou zkoušku právního čekatele, jeho morální vlastnosti dávají záruku, že bude funkci řádně zastávat, a souhlasí se svým jmenováním do funkce a s přidělením k určitému státnímu zastupitelství.²⁰⁹¹

Za závěrečnou zkoušku právního čekatele se považuje též odborná justiční zkouška a advokátní zkouška. Za závěrečnou zkoušku se dále uznává odborná justiční zkouška, soudcovská zkouška, jednotná soudcovská a advokátní zkouška, vojenská právní zkouška a prokurátorská zkouška vykonaná před 1. lednem 1994. O uznání jiných zkoušek rozhoduje ministr spravedlnosti.²⁰⁹²

Na rozdíl například od podmínek jmenování předsedy Nejvyššího správního soudu (kdy soudní řád správní výslovně stanoví, že prezident republiky jmenuje předsedu Nejvyššího správního soudu z řad soudců tohoto soudu), ze zákona o státním zastupitelství výslovně nevyplývá povinnost jmenovat nejvyšším státním zástupcem výhradně státního zástupce. Nicméně s ohledem na skutečnost, že tato podmínka není stanovena ani pro jmenování vrchního, krajského a okresního státního zástupce, kteří by z povahy věci měli pocházet ze soustavy státního zastupitelství, může být tato otázka diskutabilní. Ostatně Ministerstvo spravedlnosti v důvodové zprávě k připravované novele zákona o státním zastupitelství uvádí: *„V současné době nejvyššího státního zástupce jmenuje vláda na návrh ministra spravedlnosti, ostatní vedoucí státní zástupce jmenuje ministr spravedlnosti buď na návrh vedoucího státního zástupce bezprostředně vyššího státního zastupitelství, nebo na návrh*

²⁰⁸⁹ K této úvaze mě vedla inspirativní debata v rámci katedry ústavního práva Právnické fakulty UK o roli státního zastupitelství, která se uskutečnila dne 20. září 2019 na výjezdním zasedání v Humpolci.

²⁰⁹⁰ § 9 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

²⁰⁹¹ § 17 zákona č. 283/1993 Sb.

²⁰⁹² § 17 odst. 2, 3 zákona č. 283/1993 Sb.

nejvyššího státního zástupce. Bližší požadavky na osoby vedoucích státních zástupců, kromě toho, že musí jít o státní zástupce, nejsou na zákonné úrovni stanoveny.“²⁰⁹³

Vznik pracovního poměru státního zástupce je upraven pouze ve vztahu k „řadovým“ státním zástupcům. Pro vznik pracovního poměru nejvyššího státního zástupce by se s ohledem na neexistující zvláštní úpravu (zvláštní úprava neexistuje ani pro ostatní vedoucí státní zástupce) analogicky muselo použít ustanovení § 18 zákona o státním zastupitelství upravující vznik pracovního poměru „řadových“ státních zástupců s výjimkou odstavce 2 (jmenování státního zástupce na návrh nejvyššího státního zástupce - což u jmenování nejvyššího státního zástupce z povahy věci není možné). Funkce státního zástupce vzniká jmenováním. Po vzniku funkce je státní zástupce povinen složit slib do rukou ministra spravedlnosti. Odepření slibu nebo složení slibu s výhradou má za následek zánik funkce státního zástupce.

Pro úplnost je třeba uvést, že Ministerstvo spravedlnosti předložilo vládě k projednání novelu zákona o státním zastupitelství, která mimo jiné navrhuje zavést speciální požadavky na osoby vedoucích státních zástupců. Vedoucím státním zástupcem bude moci být jmenován pouze státní zástupce, který svými odbornými znalostmi, profesními zkušenostmi a morálními vlastnostmi dává záruky řádného výkonu této funkce. Nejvyšší státní zástupce by musel splňovat podmínku výkonu právní praxe nejméně 15 let, z toho po dobu nejméně 10 let ve funkci státního zástupce nebo soudce.²⁰⁹⁴

30.4 Neslučitelnost funkcí vyplývající ze zákona o státní službě a zákona o státním zastupitelství

Zákon o státní službě vymezuje překážky výkonu státní služby. Jednou z těchto překážek je i výkon funkce státního zástupce.²⁰⁹⁵ Stane-li se státní zaměstnanec v době trvání služebního poměru státním zástupcem, jedná se o překážku výkonu státní služby, která zakládá důvod pro skončení služebního poměru ze zákona, přičemž služební poměr podle zákona o státní službě skončí dnem vzniku této překážky.²⁰⁹⁶

²⁰⁹³ V době dokončení této habilitační práce ještě nebyla vládní novela zákona o státním zastupitelství postoupena Poslanecké sněmovně jako vládní návrh zákona, byla ovšem již projednána v rámci vnějšího připomínkového řízení (stav ke dni 2. listopadu 2019).

²⁰⁹⁴ V době dokončení této habilitační práce ještě nebyla vládní novela zákona o státním zastupitelství postoupena Poslanecké sněmovně jako vládní návrh zákona, byla ovšem již projednána v rámci vnějšího připomínkového řízení (stav ke dni 2. listopadu 2019).

²⁰⁹⁵ § 33 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

²⁰⁹⁶ § 74 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb.

Zákon o státní službě se ovšem nevztahuje na náměstka člena vlády (tzv. politického náměstka).²⁰⁹⁷ Náměstek člena vlády je v pracovním poměru ke státu, přičemž ho jmenuje a odvolává příslušný člen vlády. Náměstek člena vlády tudíž není z hlediska neslučitelnosti funkcí zákonem o státní službě nijak omezen. Neslučitelnost funkcí upravuje i zákon o státním zastupitelství, který jako jeden z důvodů zániku funkce státního zástupce uvádí vznik funkce ve veřejné správě. Státní zástupce zároveň nesmí po dobu výkonu funkce zastávat, až na výjimky, žádnou jinou placenou funkci ani vykonávat jinou výdělečnou činnost.²⁰⁹⁸ Vzhledem k tomu lze dojít k závěru, že funkce státního zástupce je neslučitelná s funkcí náměstka pro řízení sekce a náměstka člena vlády.²⁰⁹⁹

Z hlediska historie obsazování funkce nejvyššího státního zástupce vládou lze konstatovat, že i přes v zásadě neměnné podmínky pro obsazení této funkce byli všichni dosavadní nejvyšší státní zástupci jmenováni do této funkce z místa státního zástupce. Výjimkou byla Mgr. Marie Benešová, která do funkce nejvyšší státní zástupkyně podle veřejně dostupných zdrojů vstupovala ze své advokátní praxe, za sebou ovšem již v té době měla více jak 20letou praxi jako státní zástupkyně.

Současná právní úprava podle mého názoru nevyklučuje, aby se náměstek pro řízení sekce nebo náměstek člena vlády stal nejvyšším státním zástupcem v případě, že splňuje podmínky pro jmenování do funkce státního zástupce stanovené zákonem o státním zastupitelství. Z důvodu neslučitelnosti funkcí stanovené zákonem o státní službě a zákonem o státním zastupitelství by však již nemohl vykonávat funkci náměstka pro řízení sekce, nebo náměstka člena vlády.

Obecně však je otázkou, zda nejvyšším státním zástupcem může být jmenována osoba, která není státním zástupcem. Zákon tomu výslovně nebrání (praxe ukazuje, že k tomu přinejmenším jednou již došlo), nicméně může to být dovozováno z povahy věci, protože zákon ani výslovně nepočítá s tím, že funkce státního zástupce vznikne jinak, než jmenováním do funkce státního zástupce. V této souvislosti lze zmínit ustanovení článku 62 písm. f) Ústavy ČR, které upravuje pravomoc prezidenta republiky jmenovat z řad soudců předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu, přičemž Ústavní soud výklad podmínek pro jmenování zúžil, když stanovil, že předseda a místopředseda Nejvyššího soudu musí být

²⁰⁹⁷ § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 234/2014 Sb.

²⁰⁹⁸ § 24 odst. 6 zákona č. 283/1993 Sb.

²⁰⁹⁹ Obdobně neslučitelná je s funkcí náměstka člena vlády (nově náměstka pro řízení sekce podle služebního zákona) i funkce soudce, i když v minulosti byl ten zákaz porušován flagrantním způsobem, kdy dokonce byly podávány na soudce působící ve funkci náměstka ministra kárné žaloby předsedů krajských soudů; podrobně k tomuto viz Koudelka, Z.: Neslučitelnost funkcí. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2009), s. 102.

jmenování z řad soudců tohoto soudu. Podle Ústavního soudu je ovšem „*dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Jak vyplývá též z ustálené judikatury Ústavního soudu, nelze ztotožňovat text právního předpisu a právní normu, která je významem tohoto textu. Je třeba mít na zřeteli, že právní norma se ne vždy musí krýt s tím, jak je vyjádřena v textu zákona, a to ani v takovém případě, kdy se text může jevit jako jednoznačný a určitý*“.²¹⁰⁰

Jelikož zákon o státním zastupitelství nestanoví, z jakého okruhu může být nejvyšší státní zástupce vybrán, lze si představit, že by se nejvyšším státním zástupcem mohla stát i osoba jsoucí mimo soustavu státního zastupitelství, vyloučit přitom nelze ani státní úředníky. Při úvaze o posílení role nejvyššího státního zástupce na vládě by proto možná bylo vhodné, aby zákon o státním zastupitelství *expressis verbis* stanovil, obdobně jako to učinil Ústavní soud v případě jmenování předsedy Nejvyššího soudu, že nejvyšším státním zástupcem může být jmenován pouze státní zástupce ze soustavy úřadů státního zastupitelství.

²¹⁰⁰ Pl. ÚS 87/06

IV. Závěr

V této habilitační práci jsem se pokusil nastínit některé aspekty postavení vlády v československém a českém ústavním systému. Práce to beze sporu není vyčerpávající, mnohé věci by si vyžadovaly hlubší rozpracování v samostatných pracích, zejména otázky vlivu vlády na správní úřady a problematika uspořádání státní správy v ČR. Shrnutí závěrů, ke kterým jsem v práci dospěl, bych rozdělil do několika oblastí.

Shrnutí historické. Historická analýza ústavního postavení vlády v československém ústavním systému ukazuje, že charakter Československa jako parlamentní formy vlády je od roku 1918 zřetelný, ačkoliv se výslovně v našich ústavách neobjevuje výslovně. Pouze na základě systematické analýzy vztahů jednotlivých ústavních orgánů lze doložit, že dominantní role zákonodárných sborů a jejich vlivu na existenci vlády, jako typického prvku parlamentní formy vlády, je toho důkazem. Nicméně silný vliv na ústavní postavení vlády má v historické retrospektivě také prezident republiky. V předválečném období byla vláda zjevně nejslabším ústavním orgánem jsoucím ve dvojím ohni mezi prezidentem republiky a Národním shromážděním. Genetický kód duálního uspořádání výkonné moci je typický pro celý ústavní vývoj od roku 1918 do současnosti a nelze přehlédnout, že kritika duálního modelu a analýza vztahů vlády a prezidenta republiky je červenou nití nejenom ústavního systému, ale také ústavní doktríny. Vliv historicky silných prezidentů meziválečného období není překlenut ani po 100 letech, navíc byl v roce 2012 zesílen zavedením přímé volby prezidenta republiky.

Podmínky pro jmenování členů vlády jsou od vzniku Československa dosud velmi měkké. Ústavodárce nikdy nepocítoval potřebu vázat členství ve vládě na podmínku státního občanství, věk nebo jiné právní či faktické skutečnosti. Členství ve vládě bylo vždy otázkou politického rozhodování a momentálního stavu v zákonodárných sborech. I úřednické vlády, jež jsou typickým rysem řešení krizí v našem ústavním systému, byly vždy výsledkem politického kompromisu (Černého vlády; Tošovského, nebo Fischerova vláda). Z kontextu úřednických vlád se v období posledních 100 let vlastně vymyká pouze Rusnokova vláda, která nebyla politicky dohodnutým východiskem politické krize, ale svébytným projevem politiky prvního přímo voleného prezidenta republiky.

Provázanost vlády a prezidenta republiky zůstává zachována do dnešní doby a je svázána institutem kontrasignace, o jehož povahu, význam a užívání se vedou debaty již od roku 1919, kdy se objevil v novele Prozatímní ústavy. Co je a co není rozhodnutím vyžadujícím kontrasignaci, zůstává problémem nevyřešeným 100 let. Ústavodárce přenechal interpretaci

soudům (viz rozsudky k tzv. negativním rozhodnutím nevyžadujícím kontrasignaci). Obdobně zůstal 100 let nevyřešen vztah předsedy vlády spolupodepisujícího prezidentovo rozhodnutí k vládě, která za takové rozhodnutí odpovídá, ale politický ani právní vliv na subjektivní rozhodování předsedy vlády nemá.

Z hlediska vnitřního fungování vlády k podstatným změnám ve vývoji po roce 1918 nedošlo. Interní akty řízení vydávané vládou k organizaci její vlastní činnosti i vůči ostatním subjektům veřejné moci jsou tradičním nástrojem. Nikdy v minulosti se neobjevil pokus o zákonnou kodifikaci pravidel vnitřního fungování vlády, na rozdíl od jiných států, což je potvrzením základního cíle, který by vláda měla naplňovat – operativnost, flexibilita a akceschopnost. Svázanost vnitřní organizace vlády zákonnými pravidly by tyto cíle silně oslabila.

Fungování státní správy bylo v meziválečném období značně závislé na rakousko-uherském dědictví a vývoj zejména ústřední státní správy závisel na úkolech, se kterými se v souvislosti s řízením nově vzniklého státu vláda potýkala. Nicméně pevně zůstala v našem ústavním systému trvale zachycena ústavní výhrada organizační moci při zřizování správních úřadů. V komunistickém období lze sledovat značný vliv sovětského modelu struktury státních úřadů založeného na myšlence specializace a zřizování neúnosného množství poradních a konzultačních orgánů státní správy velmi hybridního charakteru. Od 60. let 20. století se ovšem struktura státní správy vrací tichým způsobem k modelu meziválečného Československa a zvláštní ústřední správní úřady jsou zachovány tam, kde se vyžaduje odbornost, nebo je takový orgán podstatným pro naplňování ideologické programatiky komunistického státu. Vývoj po roce 1989 se vrátil k modelu oddělení politické ústřední státní správy a odborné ústřední státní správy. Problémy roztržičnosti, nekoncepčnosti, chaotičnosti, resortismu ústřední státní správy se v archivních dokumentech opakují, ale změny v jejich odstraňování nejsou nikterak významné. Důvody jsou ovšem různé. V meziválečném období jsou to důvody zejména organizační a právní, kdy stát přebírá správu státu od zaniklého Rakouska-Uherska ve spěchu a řeší základní existenční problémy podpořené chaotickým stavem čtyř právních řádů platících na jeho území (československý; německý; maďarský a rakouský). V komunistickém období je chaos ve fungování státní správy dán personální čistkou profesionálních státních úředníků a jejich nahrazením lidovými kádry. V současnosti je nekoncepčnost rozhodování státní správy silně podmíněna faktickou nemožností domýšlet důsledky rozhodnutí v globalizovaném světě. Od koncepčnosti rozhodování tak vlády přecházejí k predikci možných důsledků, o nichž nemůže nikdy vědět,

zda nastanou, nebo zda nastanou důsledky zcela opačné. Historický vývoj tak ukazuje, že příčiny mohou být různé, ale důsledky jsou stejné.

Pozitivně lze jistě pozitivně vnímat historickou sinusoidu návratu k oddělenosti politické sféry a úřednictva (služební pragmatika v meziválečném období; služební zákon přijatý v roce 2014). Na tomto příkladu lze doložit opakování se historie v čase. V tomto případě fakticky po půl století.

Z hlediska stávajícího postavení vlády podle právního řádu ČR jsem se pokusil ukázat úzkou spojitost oborů ústavního a správního práva, kdy jeden bez druhého zůstávají prázdnou množinou. Ústavní definování vlády jako vrcholného orgánu moci výkonné nelze analyzovat bez podústavního práva, zejména práva správního. Výklad inkompatibility, střetu zájmů, odpovědnosti ministra nelze učinit jinak než analýzou příslušných zákonů z oboru správního práva. Nicméně jsem se snažil nepřehlédnout ani oblast práva soukromého, zejména v oblasti vymezení právního postavení ministrů a jejich soukromoprávní odpovědnosti.

Ústava ČR se vrátila k tradičním institutům parlamentní formy vlády, když navázala existenci na důvěru Poslanecké sněmovny a recipovala ve filosofickém slova smyslu komunistické ústavy a nepřevzala koncept meziválečného období. V tomto ohledu lze konstatovat, že ústavodárce si v roce 1992 vybíral z mozaiky různých možností a rozhodoval se pod vlivem nejenom historických vlivů, ale také zahraničních konceptů. Nelze popřít vliv Základního zákona na formování postavení předsedy vlády, který je sice prvním mezi rovnými, ale prakticky je naprosto dominantním členem vlády rozhodujícím o osudu každého jejího člena. Ústava ČR tak v sobě kombinuje historickou tradici prezidenta republiky vykonávajícího část výkonné moci (Ústavní listina 1920), historickou tradici důvěry zákonodárského sboru (Ústava 1948, Ústava 1960) a vzory západních ústav (Německo). Eklektičnost naší Ústavy je zřejmá na první pohled.

Postavení vlády se ovšem výrazně proměnilo, vláda je v dnešním ústavním systému samostatným ústavním orgánem nezávislým na prezidentovi republiky i na moci a svévoli jedné strany, jako tomu bylo v komunistickém období. Vláda se emancipovala a stala se ústavním orgánem se stejnou legitimitou k vládnutí jako prezident republiky nebo Parlament. Z pohledu kontroly činnosti vlády se situace po roce 1993 radikálně změnila. Bylo obnoveno správní soudnictví a orgány výkonné moci jsou pod kontrolou zákonnosti. Bylo obnoveno ústavní soudnictví a orgány výkonné moci jsou pod kontrolou ústavnosti. Musíme sice vědět zcela přesně a podrobně jak vláda rozhoduje, ale její rozhodnutí musí v testu zákonnosti a ústavnosti obstát.

Samostatnou otázkou je role vlády jako normotvůrce. V tomto ohledu je trend posledních 100 let pořád stejný. Posilování sekundárních právních předpisů jako pramenů práva není trend, ale stabilní součást všech etap našeho ústavního vývoje. Může se nám to nelíbit, ale prakticky s tím nelze nic dělat, pokud bychom nechtěli, aby Parlament zasedal permanentně a výsledky jeho činnosti byly více dílem špatného kompromisu, než odborného posouzení. K řešení odborných, technických a vysoce specializovaných otázek má vláda, bez ohledu na všechna rizika zneužití, nejlepší předpoklady. Vzhledem ke vzrůstajícímu vlivu mezinárodního práva v systému pramenů je poněkud překvapivé, že tradiční pravomoc prezidenta republiky sjednávat mezinárodní smlouvy nebyla nikdy v našem ústavním vývoji prakticky vykonávána a prezidenti republiky tuto pravomoc přenášeli na vládu svými rozhodnutími, ačkoliv mezinárodní politiku realizovat chtěli a chtějí. *De constitutione ferenda* by mohla být tato pravomoc prezidenta republiky přenesena změnou Ústavy ČR na vládu.

Co se vrací jako bumerang, je problematika střetu zájmů. V meziválečném období byla pravidla střetu zájmů (hospodářské inkompatibility) velmi přísná, ale v praxi se nedodržovala a dnešní doba je v tomto ohledu podobná, ačkoliv pravidla jsou jasná a přísná. Bylo by možné říci, že výkonná moc je vystavena největším svodům pro zneužití pravomocí, a proto by pravidla pro kontrolu členů vlády, ale také vysokých státních úředníků měla být nejenom co nejprísnejší, ale také co nejvíce transparentní, aby i veřejnost mohla kontrolovat činnost těchto funkcionářů.

Specifickou kapitolou je vztah vlády ke státnímu zastupitelství a prokuratuře. Na vymezení vlivu vlády na fungování prokurátorů a státních zástupců lze nejlépe ukázat proměnlivost našich politických režimů. Od postavení státních úředníků, přes brutální vykonavatele státní zvěle až po relativně nezávislé orgány činné v trestním řízení. Není to nic překvapivého, protože politický režim, který chce ovládat společnost, nemá lepší nástroj, než je strach a jeho všudypřítomnost. Politický režim postavený na demokratických principech chce ovzduší svobody a respektu k dodržování stanovených pravidel a jedině k tomu má státní zastupitelství sloužit.

Pokusil jsem se habilitační práci osvěžit také komparativními příklady z jiných zemí, abych ukázal, že vzájemné vztahy mezi ústavními institucemi jsou skutku rozdílné (viz francouzský poloprezidentský systém; německý kancléřský systém), ale v žádném případě jsem nechtěl zavdávat příčinu k recepci těchto vzorů do našeho ústavního systému.

O vládě by se dalo psát hodně dlouho a je škoda, že zůstává na okraji doktrinárního zájmu, i z tohoto důvodu jsem si vybral téma vlády pro účely habilitační práce, abych, snad alespoň trochu úspěšně, ukázal, jak dynamická ústavní instituce to vlastně je.

Dynamika ústavního vývoje není spojena jenom s ústavním postavením vlády, ale s proměnou našeho ústavního systému jako celku, neustále se snažíme hledat v ústavním systému vztahy, historické souvislosti, logiku, pravdy, nepravdy a pokoušíme se formulovat nepopíratelné axiomy, o které bychom opřeli naše závěry a tvrzení. Více axiomů ovšem není třeba pro analýzu ústavního systému stavět, protože k jeho pochopení jako celku a pochopení každé otázky, která s ním souvisí, je třeba pojem obecného jazyka použitý v ústavním pořádku interpretovat korektním důkazem.²¹⁰¹ V právním světě jsou takovým korektním důkazem výkladové metody, jejich důsledné používání a přípustné kombinování. Často si kladu otázku, zda vůbec lze ústavu chápat idealisticky, nebo zda není naopak správné přijmout politickou a sociální skutečnost, že ústava se mění z jiných důvodů než z ideálů a že je předmětem politického boje a politicky motivovaných účelových interpretací. A vždy si odpovím negativně. Nelze se s tím smířit a je třeba o ideály bojovat dál.

²¹⁰¹ Gödel, K.: Filosofické eseje. Praha: OIKOYMENH, 1999, s. 135.

31 Seznam použitých pramenů práva

Ústavy na československém a českém území:

- zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě
- zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky
- ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky
- ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
- ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zahraniční ústavy:

- Belgická ústava 1831
- Brémská ústava 1919
- Dánská ústava 1849
- Dánská ústava 1953
- Finská ústava 1919
- Finská ústava 2000
- Francouzská ústava 1789
- Francouzská ústava 1791
- Francouzská ústava 1852
- Francouzská ústava 1875
- Francouzská ústava 1958
- Irská ústava 1922
- Irská ústava 1937
- Italská ústava 1948
- Jugoslávská ústava 1921
- Lotyšská ústava 1920
- Lucemburská ústava 1868
- Nizozemská ústava 1815
- Nizozemská ústava 1983

- Norská ústava 1814
- Portugalská ústava 1822
- Portugalská ústava 1976
- Rakouská ústava 1920
- Rumunská ústava 1866
- Řecká ústava 1844
- Říšská ústava 1919 (Výmarská ústava)
- Slovenská ústava 1992
- Španělská ústava 1812
- Španělská ústava 1978
- Švýcarská ústava 1848
- Turecká ústava 1924
- Ústava Oklahomy 1907
- Ústava SSSR 1977
- Ústava země ot 1919
- Ústava země Schaumburg - Lippe 1922
- Ústava ze dne 4. března 1849 rakouské říše (Stadionova)
- Základní zákon 1949
- Základní zákon státní, č. 118/1867 o užívání moci vládní a vykonávací (Obsažen v částce LXI zákoníku říšského č. 145, str. 400, vydáno a rozesláno dne 22. prosince 1867)

31.1 Seznam právních předpisů

- císařské nařízení č. 290/1849 ř. z., kterým se schvaluje organizace soudů v korunní zemi Čechy
- císařské nařízení č. 291/1849 ř. z., kterým se schvaluje organizace soudů v korunních zemích Morava a Slezsko
- císařské nařízení č. 25/1850 ř. z., prozatímní trestní řád
- zákon č. 101/1867 ř. z., o odpovědnosti ministrů pro království a země na říšské radě zastoupené
- základní zákon č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací
- zákon 119/1873 ř. z., jímž se zavádí nový řád soudu trestního

- zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců
- zákon č. 499/1917 ř. z., kterým byly stanoveny kompetence pro panovníkem zřízené ministerstvo sociální péče
- zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého
- zákon č. 40/1918 Sb., o zřízení zvláštního úřadu (ministerstva) pro správu pošt, telegrafů a telefonů
- zákon č. 64/1918 Sb., o mimořádných přechodních ustanoveních na Slovensku
- zákon č. 49/1919 Sb., o organisaci statistické služby
- zákon č. 79/1919 Sb., o služebním poměru učitelů vysokoškolských
- zákon č. 138/1919 Sb., kterým se mění § 1. zákona ze dne 13. listopadu 1918, čís. 37 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě
- zákon č. 169/1919 Sb., kterým se mění nařízení Národního výboru československého ze dne 5. listopadu 1918, č. 21 Sb. z. a n., o přísaze vojsk československých
- zákon č. 175/1919 Sb., o zřízení a působnosti nejvyššího účetního kontrolního úřadu
- zákona č. 215/1919 Sb., o zabránění velkého majetku pozemkového
- zákon č. 216/1919 Sb., o nejvyšším soudě
- zákon č. 305/1919 Sb., jenž se týká prozatímních opatření na ochranu vynálezů
- zákon č. 330/1919 Sb., o pozemkovém úřadě
- zákon č. 654/1919 Sb., kterým se zřizuje kancelář presidenta republiky
- zákon č. 116/1920 Sb., o organisaci a působnosti ústředního zastupitelstva hlavního města Prahy a místních výborů
- ústavní zákon č. 294/1920 Sb., o podpisování zákonu a nařízení
- zákon č. 300/1920 Sb., o mimořádných opatřeních
- zákon č. 290/1921 Sb., o platu prezidenta republiky
- zákon č. 50/1923 Sb., na ochranu republiky
- zákon č. 144/1924 Sb., o inkompatibilitě (neslučitelnosti)
- vládní nařízení č. 186/1929 Sb., o některých přesunech působnosti zemských úřadů na úřady okresní
- vládní nařízení č. 187/1929 Sb., o některých přesunech působnosti ministerstev na úřady zemské
- zákon č. 54/1932 Sb., kterým jednak doplňují se a mění zákony: ze dne 9. října 1924, č. 237 Sb. z. a n., kterým se zřizuje Zvláštní fond pro zmírnění ztrát povstalých z

poválečných poměrů, ze dne 10. října 1924, č. 238 Sb. z. a n., kterým se zřizuje Všeobecný fond peněžních ústavů v republice Československé, a ze dne 10. října 1924, č. 239 Sb. z. a n., o vkladních knížkách (listech), akciových bankách a o revisi bankovních ústavů, jednak upravují se některé poměry peněžních ústavů a jiných peněžních podniků a akciových společností

- zákon č. 36/1934 Sb., o trestním stíhání presidenta republiky a členů vlády
- zákon č. 131/1936 Sb., o obraně státu
- ústavní dekret č. 1/1945 Sb., o nové organizaci vlády a ministerstev v době přechodné
- dekret prezidenta republiky č. 53/1945 Sb., o odčinění křivd československým veřejným zaměstnancům
- dekret prezidenta republiky č. 59/1945 Sb., jímž se zrušují jmenování veřejných zaměstnanců z doby nesvobody
- dekret prezidenta republiky č. 68/1945 Sb., o reaktivaci veřejných zaměstnanců
- dekret prezidenta republiky č. 74/1945 Sb., o reaktivaci a o opětovém ustanovení provdaných žen ve veřejné službě
- dekret prezidenta republiky č. 105/1945 Sb., o očištných komisích pro přezkoumání činnosti veřejných zaměstnanců
- zákon č. 241/1948 Sb., o prvním pětiletém hospodářském plánu rozvoje Československé republiky (zákon o pětiletém plánu)
- vládní nařízení č. 217/1949 Sb., kterým se zřizuje Státní úřad pro věci církevní
- zákon č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců
- zákon č. 67/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů (soudcovský zákon)
- vládní nařízení č. 27/1951 Sb., o řízení státní mzdové politiky a zřízení státní mzdové komise
- vládní nařízení č. 34/1951 Sb., o sběrných surovinách
- vládní nařízení č. 43/1951 Sb., o některých opatřeních v náboru a ve výchově pracujícího dorostu
- vládní nařízení č. 49/1951 Sb., kterým se upravují některé otázky pracujících důchodců národního pojištění
- vládní nařízení č. 73/1951 Sb., kterým se zřizuje ministerstvo státní kontroly
- vládní nařízení č. 74/1951 Sb., kterým se zřizují nová ministerstva

- vládní nařízení č. 82/1951 Sb., o organizaci státních statků
- vládní nařízení č. 83/1951 Sb., o organizaci strojních a traktorových stanic
- vládní nařízení č. 18/1952 Sb., kterým se zřizuje ministerstvo výkupu
- vládní nařízení č. 28/1952 Sb., o projektové a rozpočtové dokumentaci investic
- vládní nařízení č. 33/1952 Sb., o zřízení ministerstva železnic a o reorganizaci železnic
- vládní nařízení č. 51/1952 Sb., o organizaci tělesné výchovy a sportu
- ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o prokuratuře
- vládní nařízení č. 5/1953 Sb., o nové organizaci vládních prací
- vládní nařízení č. 6/1953 Sb., kterým se zrušují a zřizují některé orgány státní správy a upravuje jejich působnost
- vládní nařízení č. 7/1953 Sb., kterým se zrušují a zřizují některá pověření a upravuje jejich působnost
- ústavní zákon č. 33/1956 Sb., o slovenských národních orgánech
- zákon č. 41/1959 Sb., o Státní plánovací komisi
- zákon č. 77/1959 Sb., o Sbírce zákonů a o Úředním listě
- zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění č. 110/1960 Sb., o zrušení dekretu presidenta republiky ze dne 22. srpna 1945 č. 57 Sb., o platech členů vlády
- zákon č. 52/1963 Sb., o Státní plánovací komisi
- zákon č. 60/1965 Sb., prokuratuře
- zákon č. 113/1965 Sb., o Státní komisi pro finance, ceny a mzdy, Státní komisi pro techniku, Státní komisi pro hospodářskou a vědeckotechnickou spolupráci a Státní komisi pro řízení a organizaci
- ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci
- ústavní zákon č. 171/1968 Sb., o zřízení federálních ministerstev a federálních výborů
- zákon č. 56/1969 Sb., o jednacím řádu Federálního shromáždění Československé socialistické republiky
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
- ústavní zákon č. 125/1970 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci
- ústavní zákon č. 125/1970 Sb., o opatřeních v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády Československé socialistické republiky

- ústavní zákon č. 157/1973 Sb. o působnosti federálních ministerstev
- ústavní zákon č. 50/1975 Sb., kterým se doplňuje čl. 64 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci
- ústavní zákon č. 42/1988 Sb., o změnách v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády Československé socialistické republiky
- zákon SNR č. 50/1988 Sb., o zmenách v organizácii a pôsobnosti ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej socialistickej republiky
- zákon č. 60/1988 Sb., o změnách v organizaci a působnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky
- zákon č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů
- ústavní zákon č. 102/1990 Sb., o státních symbolech České a Slovenské Federativní Republiky
- ústavní zákon č. 556/1990 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci
- zákon č. 20/1990 Sb., o zřízení Správy ochrany prezidenta ČSFR a o Hradní stáži ČSFR
- zákon č. 115/1990 Sb., o používání státních symbolů České a Slovenské Federativní Republiky
- zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- zákon č. 347/1990 Sb., o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánoch štátnej správy Slovenskej republiky
- ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR
- zákon č. 67/1991 Sb., o Vojenském obranném zpravodajství
- zákon č. 244/1991 Sb., o Federální bezpečnostní informační službě a o používání zpravodajských prostředků.
- zákon č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích
- zákon č. 335/1991 Sb., o Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie
- zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích
- zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích ČSFR
- zákon č. 491/1991 Sb., o způsobu provádění referenda
- ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu

- zákon č. 490/1991 Sb., o způsobu provádění referenda
- zákon č. 578/1991 Sb., o státním rozpočtu federace na rok 1992 a o změně některých dalších zákonů
- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- ústavní zákon č. 493/1992 Sb., kterým se mění a doplňují ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a některé další ústavní zákony
- ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky
- zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance
- zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky
- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství
- zákon 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky
- zákon č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou
- zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- zákon 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu
- zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky
- zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže
- zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců
- zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)
- ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky
- zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu
- zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky
- zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv
- zákon č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky

- zákon č. 325/1999 Sb., o azylu
- zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech
- zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)
- zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže
- zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových
- zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)
- zákon č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)
- zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů
- zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje
- zákon č. 292/2004 Sb., o zásluhách Edvarda Beneše
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů)
- zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti
- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů
- zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění

- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- zákon č. 398/2006, o právu autorském, právech souvisejících s právem autorským
- zákon č. 443/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku)
- zákon č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2007
- zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky
- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi)
- zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí
- zákonné opatření Senátu č. 341/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
- zákonné opatření Senátu č. 342/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů
- zákonné opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů
- zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě
- zákon č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě
- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- zákon č. 300/2017 Sb., zákon o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek

31.2 Materiály k československé vládě v Národním archivu ve fondu Předsednictva ministerské rady (PMR) kartony 4029-4100

- NA fond PMR č. j. 12332-19 karton 1589
- NA fond PMR inv. č. 1391 sign. 1100-18 karton 475

- NA fond PMR schůze vlády 1. 7. 1920 karton 4039
- NA fond PMR schůze vlády 5. 10. 1921 karton 4046
- NA fond PMR schůze vlády 7. 10. 1922 karton 4052
- NA fond PMR schůze vlády 7. 12. 1918 karton 4029
- NA fond PMR schůze vlády 10. 6. 1919 karton 4032
- NA fond PMR schůze vlády 17. 7. 1919 karton 4033
- NA fond PMR sign. 201-34 karton 1590

31.3 Jiné primární zdroje

- dopis presidia ministerské rady č. j. 3181 ze dne 22. února 1919
- Věstník Ministerstva vnitra, ročník VI, č. 2
- projev předsedy vlády Viliama Širokého přednesený na jednání vlády dne 8. února 1955, následně pak rozeslaný všem členům vlády samostatným dopisem ze dne 28. února 1955, s. 14-17 projevu; Č. j. 01.33.1/55 T
- zápis ze zasedání vlády ze dne 17. dubna 1945
- dopis ministryně spravedlnosti ze dne 21. srpna 2013 č. j. 11041/2013-RSL
- dopis ředitele Odboru vládní legislativy č. j. 11047/2013-OVL

Sněmovní tisky a stenoprotokoly:

- tisk č. 21/1918
- tisk č. 301/1919
- zpráva ústavního výboru č. 2421/1920
- tisk 704/1919
- tisk 810/1919
- tisk 856/1919
- tisk č. 146/IV/1936
- tisk č. 554/2019
- tisk 575/2019
- stenoprotokol z jednání Národního výboru ze dne 2. listopadu 1918

Judikatura Nejvyššího správního soudu:

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu V/19 (plénium)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 519/20
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 823/21
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 941/21
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1065/21
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1123/22
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1144/22
- rozsudek Nejvyššího správního soudu 1690/22
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1886/23
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1928/23
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1959/23
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1976/23
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2002/23
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2077/23
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2656/23
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2680/23
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2800/23
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2985/23
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 1929, Bohuslav 7799.
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 1935, Bohuslav A 12.094
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 1937, Bohuslav A 12.781
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. září 2005

Judikatura Ústavního soudu:

- Pl. ÚS č. 5/92
- Pl. ÚS 43/93
- Pl. ÚS 9/94
- Pl. ÚS 33/97
- Pl. ÚS 43/97
- Pl. ÚS 3/2000

- Pl. ÚS 45/2000
- Pl. ÚS 5/01
- Pl. ÚS 14/01
- Pl. ÚS 23/02
- Pl. ÚS 17/06
- Pl. ÚS 87/06
- Pl. ÚS 27/09
- Pl. ÚS 36/11
- Pl. ÚS 4/13
- Pl. ÚS 21/14
- ÚS 39/93
- ÚS 482/97
- ÚS 282/01
- IV. ÚS 331/02
- ÚS 53/06

Judikatura jiných soudů:

- Rozsudek Ústavního soudu SR Pl. ÚS 22/95
- Rozsudek Spolkového ústavního soudu 2 BvE 1/83
- Rozsudek Spolkového ústavního soudu 2 BvE 4/05
- Usnesení Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 21 Cdo 4336/2017

Usnesení vlády:

- usnesení vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 23
- usnesení vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 25
- usnesení vlády ze dne 17. dubna 1945 č. 29, o jednacím řádu vlády
- usnesení strany a vlády o opatřeních těžby uhlí a výrobnosti práce v ostravsko-karvinském revíru ze dne 15. a 16. října 1951
- usnesení strany a vlády o upevnění a dalším rozvoji jednotných zemědělských družstev ze dne 26. května a 3. června 1952

- usnesení vlády ze dne 5. srpna 1952
- usnesení vlády ze dne 7. dubna 1953
- usnesení vlády ze dne 12. ledna 1955 č. 67
- usnesení vlády ze dne 8. února 1955 č. 271, jednací řád předsednictva vlády a přílohy
- usnesení vlády ze dne 3. července 1959 č. 564, Jednací řád vlády
- usnesení vlády ze dne 26. června 1959 č. 540
- usnesením vlády ze dne 20. března 1964 č. 161
- usnesení vlády č. 24 ze dne 6. února 1969
- usnesení vlády č. 50 ze dne 13. února 1969
- usnesení vlády ČSR dne 16. července 1969 č. 139, jednací řád vlády
- usnesení vlády ČSR ze dne 23. října 1969 č. 225
- usnesení vlády ze dne 23. října 1969 č. 235
- usnesení vlády ČSR ze dne 27. listopadu 1969 č. 308
- usnesení vlády ČSSR ze dne 12. února 1970 č. 18
- usnesení vlády SSR dne 31. března 1971 č. 60, jednací řád vlády
- usnesení vlády SSR ze dne 16. června 1971 č. 192
- usnesení vlády ze dne 30. září 1971 č. 276, Legislativní pravidla vlády ČSSR
- usnesení vlády ČSSR ze dne 28. ledna 1982 č. 31
- usnesení vlády SSR ze dne 15. února 1984 č. 30, jednací řád vlády
- usnesení vlády ze dne 16. září 1992 č. 555
- usnesení vlády ze dne 19. května 1993 č. 253
- usnesení vlády ze dne 19. května 1993 č. 261
- usnesení vlády ze dne 26. května 1993 č. 285
- usnesení vlády ze dne 2. února 1994 č. 47
- usnesení vlády ze dne 16. února 1994 č. 86 + příloha, o jednacím řádu vlády
- usnesení vlády ze dne 21. září 1994 č. 520
- usnesení vlády ze dne 14. ledna 1998 č. 15
- usnesení vlády ze dne 19. března 1998 č. 188
- usnesení vlády ze dne 10. června 1998 č. 391
- usnesení vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534
- usnesení vlády ze dne 16. září 1998 č. 610, o jednacím řádu vlády
- usnesení vlády ze dne 28. června 1999 č. 660

- usnesení vlády ze dne 22. května 2000 č. 506
- usnesení vlády ze dne 14. června 2000 č. 59
- usnesení vlády ze dne 13. září 2000 č. 913
- usnesení vlády ze dne 18. prosince 2000 č. 1298
- usnesení vlády ze dne 3. ledna 2001 č. 14
- usnesení vlády ze dne 10. ledna 2001 č. 53
- usnesení vlády ze dne 2. května 2001 č. 422
- usnesení vlády ze dne 22. srpna 2001 č. 813
- usnesení vlády ze dne 3. října 2001 č. 1009
- usnesení vlády ze dne 7. listopadu 2001 č. 1161
- usnesení vlády ze dne 20. února 2002 č. 175
- usnesení vlády ze dne 6. května 2002 č. 468
- usnesení vlády ze dne 19. června 2002 č. 640
- usnesení vlády ze dne 15. července 2002 č. 737
- usnesení vlády ze dne 24. července 2002 č. 741
- usnesení vlády ze dne 12. února 2003 č. 164
- usnesení vlády ze dne 28. dubna 2003 č. 42
- usnesení vlády ze dne 30. července 2003 č. 773
- usnesení vlády ze dne 3. září 2003 č. 853
- usnesení vlády ze dne 1. října 2003 č. 980
- usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 131
- usnesení vlády ze dne 26. května 2004 č. 506
- usnesení vlády ze dne 2. června 2004 č. 538
- usnesení vlády ze dne 1. září 2004 č. 828
- usnesení vlády ze dne 1. září 2004 č. 843
- usnesení vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1072
- usnesení vlády ze dne 10. listopadu 2004 č. 1109
- usnesení vlády ze dne 24. listopadu 2004 č. 1158
- usnesení vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304
- usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2005 č. 1469
- usnesení vlády ze dne 13. září 2006 č. 1055
- usnesení vlády ze dne 4. října 2006 č. 1148

- usnesení vlády ze dne 11. října 2006 č. 1174
- usnesení vlády ze dne 11. října 2006 č. 1177
- usnesení vlády ze dne 25. října. 2006 č. 1239
- usnesení vlády ze dne 9. ledna 2007 č. 40
- usnesení vlády ze dne 17. ledna 2007 č. 54
- usnesení vlády ze dne 17. ledna 2007 č. 57
- usnesení vlády ze dne 18. července 2007 č. 816
- usnesení vlády ze dne 3. října 2007 č. 1125
- usnesení vlády ze dne 19. prosince 2007 č. 1438
- usnesení vlády ze dne 18. července 2007 č. 816
- usnesením vlády ze dne 9. ledna 2008 č. 6
- usnesením vlády ze dne 16. ledna 2008 č. 34
- usnesení vlády ze dne 14. srpna 2013 č. 632
- usnesení vlády ze dne 29. ledna 2014 č. 76
- usnesení vlády ze dne 29. ledna 2014 č. 77
- usnesení vlády ze dne 29. ledna 2014 č. 79
- usnesení vlády ze dne 29. ledna 2014 č. 80
- usnesení vlády ze dne 29. ledna 2014 č. 81
- usnesení vlády ze dne 29. ledna 2014 č. 82
- usnesení vlády ze dne 17. ledna 2018 č. 47

Zahraníční právní předpisy:

- Bundesbeamtenengesetz (BBG) ze dne 5. února 2009
- Jednací řád spolkové vlády (Spolková republika Německo) z roku 1953
- Kodex státní služby (Velká Británie)
- Kodex chování členů vlády 2010 (ministerský kodex; Velká Británie)
- Zákon č. 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires
- Zákon o svobodě informací 2000 (Velká Británie)
- Zákon o právních poměrech členů spolkové vlády (Spolková republika Německo)

Mezinárodní a evropské právo

- Smlouva o Evropské unii
- Smlouva o fungování EU
- Listina základních práv EU
- Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (41976X1008(01)) ve znění Rozhodnutí Rady ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002, kterým se mění Akt (2002/772/ES, Euratom)
- Vídeňská úmluva o smluvním právu
- Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy členským státům č. R (2000) 19 o úloze veřejné žaloby v systému trestní justice
- KOM (2013) 353 v konečném znění

Rozhodnutí ústavních orgánů

- usnesení Poslanecké sněmovny č. 379/2013 Sb.
- usnesení Poslanecké sněmovny č. 380/2013 Sb.
- usnesení Poslanecké sněmovny č. 381/2013 Sb.
- usnesení Poslanecké sněmovny 382/2013 Sb.
- rozhodnutí prezidenta republiky č. 63/1967
- rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 16. dubna 1949
- rozhodnutí prezidenta republiky č. 31/1969 Sb.
- rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb.

Nelegislativní dokumenty

- Koaliční smlouva uzavřená mezi ODS, KDU-ČSL a Stranou zelených při sestavování druhé Topolánkovy vlády
- Košický vládní program
- Metodické instrukce ministra zahraničních věcí ke sjednávání, vnitrostátnímu projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 16. března 2004
- Programové prohlášení vlády druhé vlády Mirka Topolánka, Praha 2007

- přílohy k nařízení Ministerstva vnitra a společnému služebnímu předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu a státního tajemníka v Ministerstvu vnitra č. 23/2016
- Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004
- Směrnice vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání ze dne 9. ledna 2008

31.4 Seznam použité sekundární literatury

- Acquaviva, J.-C.: Droit constitutionnel et institutions politiques. Paříž: Gualino, 2004.
- Adamec, M.: Prezident republiky v postavení správního orgánu a problematika nečinnosti. Právní rozhledy č. 5 (2019).
- Adamová, K.: Ústava z roku 1920 v kontextu evropského konstitucionalismu. In Čechurová, J.; Šlehofer, L. a kol.: Ústava 1920. Vyvrcholení konstituování československého státu. Praha: Leges, 2011.
- Adamová, K.: Státnost a historické vědomí. Právník č. 9 (1990).
- Adamovich, L.: Grundriss des österreichischen Staatsrechtes. Wien: Druck und Verlag der österreichischen Staatsdruckerei, 1927.
- Adamovich, L.: Probleme einer modernen Gesetztechnik, In Winkler, G., Schilcher, B. (eds.): Gesetzgebung, Wien-New York 1981.
- Adamus, V.: O ustavování vlády po volbách do parlamentu. Správní právo č. 2 (2001).
- Adamus, V. O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejích členů. Správní právo č. 2 (1996).
- Ardant, P: Institutions politiques et droit constitutionnel. L. G. D. J., 2004.
- Bahýřová, L.: Článek 33. In Bahýřová, L.; Filip, J.; Molek, P.; Podhrázký, M.; Suchánek, R.; Šimíček, V.; Vyhnánek, L.: Ústava České republiky – Komentář. Praha: Linde, 2010.
- Barák, J.: Problematika jmenování vlády prezidentem republiky (malá úvaha na velké téma). Právní rozhledy č. 9 (2014).
- Bárány, E.: Zákon a demokracie. In: Gerloch, A., Maršálek, P. (eds.): Zákon v kontinentálním právu. Praha: Eurolex Bohemia, 2005.
- Bárta, J.: K vývoji státní správy a jejímu postavení ve státním mechanismu. Právník č. 1 (1986).

- Bárta, J.: Malé zamyšlení nad tématem z veřejného práva. In Klíma, K., Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánua Grónského, Plzeň 2008.
- Bartl, V.: K politickému systému socialismu v ČSSR a jeho vnitřní dynamice. Právník 1974.
- Bartoň, M.: Dělbba moci v judikatuře Ústavního soudu ČR. In Jirásek, J.; Witkowski, Z. (eds.): Proměny dělby moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Olomouc: Acta Iuridica Olomucensia, 2015.
- Bartuška, J. a kol.: Československé státní právo. Praha: Orbis, 1953.
- Bastien F.: Le régime politique de la V. République. Paříž: nakladatelství La Découverte, 1999.
- Baxa, B.: Ústavní listina československé republiky a vliv cizích ústav. Sborník věd právních a státních (1921). Praha, 1921.
- Beeman, R.: The Penguin Guide to the United States Constitution. New York: Penguin Books, 2010.
- Ben-Gera, M.: Koordinace v centru vlády: Funkce a organizace úřadu vlády. Praha: 2004, s. 6-7.
- Beran, K.: Autonomie a zákon. In: Gerloch, A., Maršálek, P. (eds.): Zákon v kontinentálním právu. Praha: Eurolex Bohemia, 2005.
- Belling, V.: Federální model a evropská realita. Mezinárodní vztahy č. 3 (2006).
- Bieler, F.; Lorse, J.: Die dienstliche Beurteilung. Berlín: Erich Schmidt Verlag, 2012.
- Blahož, J.: Nejvyšší státní orgány ve federacích (USA, SRN, Rakousko, Švýcarsko). Právník č. 10 (1992).
- Blahož, J.; Balaš, V.; Klíma, K.: Srovnávací právo ústavní. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- Blahož, J.: Ústava páté republiky a její tvůrce (k 100. výročí narození Charlese de Gaulla). Právník č. 12 (1990).
- Bjerken, T.: Kontrola ústavnosti správních a vládních aktů: švédské zkušenosti. Právník č. 11 (1994).
- Bull, H. - P.: Regieren mit beamter und nichtbeamter Expertise. In Jann, W.; König, K.: Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008.

- Böckenförde, E. W.: Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung. In Böckenförde, E. W. (ed.): Staat, Verfassung, Demokratie. Frankfurt am Main, 1991.
- Böckenförde, E. W.: Die Organisationgewalt im Bereich der Regierung. Berlin: Duncker&Humblot, 1964.
- Boguszak, J.. Socialistická zákonnost, právní stát a sociálně právní stát (Studie právně komparatistická). Acta universitatis Carolinae – Iuridica č. 2 (1967).
- Böhret, C.: Programmatische Ordnung oder tagespolitische Reaktion?, In Hill, H. (ed.): Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung, Berlin 1989.
- Bouček, V.: Státní tajemníci. Právník (1938).
- Brezina, P.: Textová kontinuita a diskontinuita Ústavy ČR. Právník č. 6 (2019).
- Broklová, E.: Slušná ústava pro slušné lidi. In Čechurová, J.; Šlehofer, L. a kol.: Ústava 1920. Vyvrcholení konstituování československého státu. Praha: Leges, 2011.
- Brörtl, A.: a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010.
- Broz, J.; Chmel, J.: Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace. Praha: Leges, 2016.
- Brunclík, M.; Kubát, M.: Kdo vládne Česku? Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry. Brno: Barrister&Principal, 2017.
- Brunclík, M.: Role prezidenta při vládních krizích v České republice. In Novák, M.; Brunclík, M. (eds.): Hlava státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: ČR v komparativní perspektivě. Praha: Dokořán, 2008.
- Bryce, J.: The American Commonwealth. New York: Macmillan, 1911, kap. IX.
- Bulíř, J.: Politické strany v prvorepublikovém parlamentarismu. In Antoš, M.; Wintr, J. (eds.): Parlamentarismus. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2008.
- Burešová, E., Syllová, J.: Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení, Parlamentní institut – studie č. 1.177, říjen 2006.
- Busse, V.: Regierungsbildung aus organisatorischer Sicht – Tatsächliche und rechtliche Betrachtungen am Beispiel des Organisationswechsels. Die öffentliche Verwaltung 1998.
- Busse, V.: Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 2005.
- Bydžovský, L.: Nový řád o prokurátorském dozoru v SSSR. Právník 1956.

- Bystřina, I.: Některé otázky Leninovy teorie státu. Stát a právo č. 3. Praha: Československá akademie věd, 1957.
- Caron, M.: L'autonomie organisationnelle du Gouvernement. Institut Universitaire Varenne, 2015.
- Cibulka, L.: Vývoj formy vlády v Slovenskej republike. In Orosz, L.; Breichová Lapčáková, M.; Majerčák, T. (eds.): 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. I. zväzok, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafarčíka v Košiciach, 2012.
- Cibulka, L.: Ústava SR – vznik a vývoj. In Klíma, K.; Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánu Gronskému. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.
- Cimoradský, J.: Zapojování ČR do mnohonárodních vojenských operací – praktické problémy spojené s prováděním čl. 43 Ústavy ČR. In Pavlíček, V. (ed.) Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2004.
- Cubínek, L.: Z komise Národního shromáždění pro přípravu nové Ústavy ČSSR. Právník č. 3 (1969), s. 206-209.
- Cutler, L. N.: Oddělení zákonodárné a výkonné moci. Právník č. 12 (1990).
- Čebišová, T.: Část šestá. Veřejná služba. Zaměstnanci veřejné správy. In Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- Čechurová, J.; Kuklík, J.: Z historie Úřadu vlády České republiky 1918-1992. Praha: Úřad vlády České republiky, 2006.
- Dicey, A. V.: The Law of the Constitution. Oxford University Press, 2013.
- Dicey, A. V.: Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Indianapolis: Liberty Classics, 1915.
- Dicey, A. V.: Comparative Constitutionalism. Oxford University Press, 2013.
- Dick Howard, A. E.: Konstitucionalismus. Právník č. 4 (1991).
- Dnistrjanskij, S.: Právní vznik československého státu. Právník (1929).
- Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2012.
- Drgonec, J.; Holländer, P.: Systém prameňov práva, jeho jednota a rozpornosť. Právník č. 1 (1986).
- Duguit M.: Manuel de droit constitutionnel. III. vydání. Paříž: 1918.
- Epping, V.: Komentář k článku 66, 68. In Mangoldt, H.; Klein, F.; Starck, Ch. (eds.): Kommentar zum Grundgesetz. Svazek II. Mnichov: Verlag Franz Vahlen, 2010.

- Feješ, J.: Nové zákony a prokuratúra. In Socialistické súdnictvo č. 1 (1970).
- Filip, J.: K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi č. 1 (2010).
- Filip, J.; Holländer, P.; Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu, Komentář. Praha: C. H. Beck. 2. vydání, 2007.
- Filip, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2001.
- Filip, J.: K postavení Legislativní rady vlády České republiky. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3 (2007).
- Filip, J.: Ústavní soud a problémy legislativy v ČR, In Vostrá, L., Čermáková, J. (eds.): Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice, Plzeň 2005.
- Fink, U.: Komentář k článku 53a Základního zákona. In Mangoldt, H.; Klein, F.; Starck, Ch.: Grundgesetz. Kommentar. 2. svazek. Mnichov: Verlag Franz Vahlen, 2010.
- Fleiner, T.: Entwurf und Gestaltung von Gesetzesnormen, In Winkler, G., Schilcher, B. (eds.): Gesetzgebung, Wien-New York 1981.
- Fleischer, J.: Das Bundeskanzleramt als Protagonist einer Institutionenpolitik? Institutionelle Strategien und exekutive Entscheidungsfindung. In Bröchler, S.; von Blumenthal, J (eds.): Regierungskanzleien im politischen Prozess. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011.
- Foustka, R., N.: K otázce politických norem v socialistickém státě. Právník 1956.
- Friesenhahn, E.; Partsch, K. J.; Köttgen, A.; Ermacora, F.: Parlament und Regierung im modernen Staat. In Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer svazek 16. Berlin: de Gruyter, 1958.
- Frohn, R.: Staatskanzleien als Regierungszentralen. Erfahrungen und Erkenntnisse eines Akteurs. In Bröchler, S.; von Blumenthal, J (eds.): Regierungskanzleien im politischen Prozess. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011.
- Fuhr, H.; Lederer, M.: Regieren in der Globalisierung. In Jann, W.; König, K.: Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008.
- Gašpar, M.: Federálne a republikové orgány štátnej správy v podmienkách Československej socialistickej federácie. Právník 1979.

- Gerloch, A.: Dělbá moci v Ústavě Československé republiky (1920) a v Ústavě České republiky. Praha: Acta Universitatis Carolinae Iuridica (1999) č. 1-2.
- Gerloch, A. K problematice postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky de constitutione lata a de constitutione ferenda. In: Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008.
- Gerloch, A.: Ke koncepci legislativní činnosti, In Gerloch, A., Kysela, J. (eds.) Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha 2007, s. 15.
- Gerloch, A., Kysela, J. (eds.) Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha 2007.
- Gerloch, A., Maršálek, P. (eds.): Zákon v kontinentálním právu, Praha 2005.
- Grimm, D.: Verfassung. Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart. In Mohnhaupt, H., Grimm, D. (eds.): Verfassung. Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart. Zwei Studien, Berlin, 1995.
- Grinc, J.: Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie. Praha: Leges, 2015.
- Grinc, J.: Princip subordinace v rámci moci výkonné. In Antoš, M.; Wintr, J. (eds.): Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012.
- Gronský, J.: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. díl 1914-1945, Praha: Karolinum, 2005.
- Gronský, J.: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. Díl II 1945-1960. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2006.
- Gronský, Ján: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. Díl III 1960-1989. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum.
- Gronský, J.: Recenze. Právník č. 1 (1967).
- Grospič, J.: Slovenské národní povstání, jeho státněprávní význam a odkaz. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 2 (1961).
- Grospič, J.: K některým otázkám nové ústavní úpravy postavení a pravomocí sboru pověřenců. Právník 1958.
- Grospič, J.: Socialistický federalismus a přestavba. Právník 1988.
- Grospič, J.: Politické a státní zřízení ČSSR. Praha, 1975.
- Grospič, J.: Patnáct let Československé federace. Právník 1984.

- Grygar, T.: Přestupková amnestie v novém zákoně za přestupky. Správní právo č. 2 (2017).
- Gřivna, T.: Právo na zachování cti a jeho ochrana v trestním právu. In Klíma, K.; Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánů Gronskeému. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.
- Hain, R.: Teorie státu a státní právo v myšlení T. G. Masaryka. Praha: Karolinum, 2006.
- Havelka, J.: Příklad a slib. Slovník veřejného práva československého. III. Brno: Polygrafia, 1934.
- Havelka, J.: Problém úpravy kompetence ministerstev vzhledem k ustanovení § 85 ústavní listiny. Druhý sjezd právníků československých konaný ve dnech 31. května, 1. a 2. června 1925 v Brně. Brno, 1925, Sekce IV (Správní právo), otázka č. 3, práce 1.
- Hegel, G. W. F.: Základy filosofie práva. Praha: Academia, 1992.
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo, Obecná část. 3., 7., 9. vydání, Praha 1998, 2009, 2016.
- Hendrych D.: Článek 68. In Hendrych, D.; Svoboda, C. a kol.: Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 1997.
- Herc, T.: Článek 35, 62. In Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol.: Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- Herzog, R.: Článek 63. In Maunz, T.; Dürrig, G. (eds.): Grundgesetz. Kommentar. Mnichov: C. H. Beck, 2008.
- Hexner, E.: Úvahy k politickým přísahám a sľubom podľa československého práva. In Hácha, E. (ed.) Pocta k 60. narozeninám Jiřího Hoetzla. Bratislava: Právnícká fakulta Univerzity Komenského, 1934.
- Hoetzel, J.: Prezident republiky. Věstník Ministerstva vnitra č. 7 (1919).
- Hoetzel, J.: Ku vzniku ústavní listiny. Právník (1928).
- Hoetzel, J.: Poznámky k ústavní listině Československé. Věstník Ministerstva vnitra č. 5 (1920).
- Hoetzel, J.: Meze nařizovací moci podle československé ústavní listiny. Právník 1923.
- Hoetzel, J.: Správní právo. Část všeobecná, Praha: Melantrich, 1937.
- Hoetzel, J.: Úskalí demokratické republiky. Právník (1919).

- Hoetzel, J.: Literární zprávy – Jaroslav Krejčí: Moc nařizovací a její meze. Právník (1923).
- Hoffmann, J.: Státní tajemníci. Právník (1938).
- Holländer, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu. In Deset let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- Holländer, P.: Základy všeobecné státovědy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- Holländer, P.: Die Struktur der Rechtsnorm und ihre legislativ-technische Ausdruckweise, In Slawinski, I., Geistlinger, M. (eds.): Gesetzgebung in Ost- und Südosteuropa, Mnichov-Oldenbourg 1991.
- Holzner, T.: Die normative Kraft des Faktischen: die Vertrauensfrage nach Art. 68 GG - stiller Verfassungswandel hin zu einem Selbstauflösungsrecht? Berlin: Duncker & Humblot, 2009, s. 104–105.
- Hönnige, Ch.: Verfassungsgericht, Regierung und Opposition. Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.
- Houser, J.: Parlament na začátku předmnichovské republiky a v letech třicátých. Právník 1980.
- Houser, J.: Společné rysy některých ústavních institucí evropských socialistických států. Stát a právo č. 16 (1975).
- Hřebejk, J.: Válečný stav. In Pavlíček, V. (ed.) Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2004,
- Hřebejk, J.: Dvojí státní občanství. Acta Universitatis Carolinae č. 2 (2014), s. 105-108.
- Chantebout, B.: Droit constitutionnel. Paříž: Sirey, 2015.
- Chovanec, J.: Ústavné princípy Československej federácie a ich uplatňovanie v praxi. Právník 1988.
- Chovanec, J.: Československá socialistická federace. Praha: Mladá fronta, 1979.
- Ipsen, J.: Der Staat der Mitte. Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Mnichov: C. H. Beck, 2009.
- Isensee, J.: Spolkový ústavní soude-Quo vadis? Právník č. 10-11 (1997)

- Ištváněk, F.; Simon, P.; Korbel, F.: Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017.
- Jakubka, J. a kol.: Zákoník práce, prováděcí nařízení vlády a další související předpisy s komentářem: k 1. 1. 2007. 1. vydání, Olomouc: ANAG, 2007.
- Janák, J.; Kubíček, J.: Přehled vývoje ústavních a správních institucí v Československu od roku 1945, Praha 1972.
- Jäger, P.: Článek 79, 80. In Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol.: Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- Janda, I.: Výhrady a ostatní jednostranná prohlášení ve vztahu k mezinárodním smlouvám. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2001).
- Janeček, R.: Odpovědnost presidenta republiky a vlády. Brno: Barvič & Novotný, 1922.
- Jellinek, J. Všeobecná státověda, Praha 1906, překlad B. Foustky.
- Jičínský, Z.: Vznik československého lidově demokratického práva a buržoasní theorie „právní kontinuity“. Praha: Universitas Carolina - Iuridica č. 2 (1955).
- Jičínský, Z.: Jmenování nové vlády podle Ústavy ČR. Úvaha ústavně právní a politologická. In Klíma, K.; Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánu Gronsému. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.
- Jičínský, Z. Jmenování nové vlády po volbách: problém ústavní úpravy. Parlamentní zpravodaj 1997, č. 17.
- Jičínský, Z.: Ústava České republiky v politické praxi. Praha: Linde, 2007.
- Jičínský, Z.; Levit, P.: Socialistická ústava ČSSR. Praha: Státní nakladatelství politické literatury, 1961.
- Jílek, D.: O úmyslu deklaranta i smyslu výhrad k mezinárodním smlouvám. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2001).
- Jirásková, V.: O odpovědnosti v ústavním právu, In Malacká, M. (ed.): Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnické dny, Olomouc 2006.
- Jirásková, V.: Zvláštnosti parlamentní formy vlády v České republice. In Jirásek, J.; Witkowski, Z. (eds.): Proměny dělby moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Olomouc: Acta Iuridica Olomucensia, 2015.

- Jirásková, V.: Parlamentní republika a současnost. In Jirásek, J. (ed.): Dělbá moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2013. Olomouc: Acta Iuridica Olomouciensia, 2014.
- Jirásková, V.: Role Parlamentu ČR a legislativa EU, In: Tichý, L.: Europeizace národních právních řádů, Praha: Vodnář, 2000.
- Jirásková, V.: Dokumenty k ústavním systémům. Praha: Univerzita Karlova, Karolinum, 1996.
- Kalista J.: Z komise pro ústavněprávní problematiku. Právník č. 1 (1969).
- Kallab, J.: Učebnice trestního řízení. Brno: Pokorný a spol. 1930.
- Kalousek, V. O právech presidenta republiky Československé, jež nejsou výslovně uvedena v ústavní listině. Věstník Ministerstva vnitra 1927.
- Kalousek, V.: Srovnání ústavních listin republiky československých. Věstník Ministerstva vnitra, 1922.
- Kalousek, V.: Přehled vývoje ministerstva vnitra. Věstník Ministerstva vnitra č. 10 (1928).
- Kaplan, K.: Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948. Diskuse v Národní frontě a názory expertů. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR; Státní ústřední archiv v Praze, 1993.
- Kelsen, H.: Allgemeine Staatslehre. Berlin: Duncker & Humblot, 1925.
- Klíma, K.: Preambule. In Klíma, K. a kolektiv: Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- Klíma, K.: Prosincová ústava v komparativním kontextu vývoje ústavnosti v Evropě. Právník č. 10 (2018).
- Klíma, K. a kol.: Odpovědnost veřejné moci. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013.
- Klíma, M.: Zvažování rekonstrukce ústavního a politického systému v kontextu proměny role politických stran. In Gerloch, A.; Kysela, J. (eds.): 20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- Klokočka, V.: Ústavní systémy evropských států. Praha: Linde, 2006.
- Klokočka, V.; Wagnerová, E.: Ústavy států Evropské unie 1. díl, Praha: Linde, 2004.

- Knapp, V.: Dvě cesty československého práva: kontinuita a diskontinuita (1918, 1945). Právník 1979.
- Knapp, V.: Učení Klementa Gottwalda o státu a o právu. Právník 1950.
- Kněžínek, J.: Kompetenční zákon. Praha: Wolters Kluwer, 2016.
- Kněžínek, J.; Mlsna, P.; Vedral, J.: Příprava návrhů právních předpisů. Praha: Úřad vlády, 2010.
- Kocna, A.: Vliv Ústavy 9. května na výklad právních norem. Právník 1949, s. 115.
- Kolektiv autorů: Štátne právo socialistických štátov II (osobitá časť - ČSSR). Bratislava 1972.
- Kolář, P.: Kvantitativní analýza legislativního procesu s evropským prvkem, In Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha 2007.
- Kolomazník, V.: Metody a organizační formy práce národních výborů. Právník 1956.
- König, K.: Operative Regierung. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015.
- König, K.: Das Zentrum der Regierung. In Bröchler, S.; von Blumenthal, J.: Regierungskanzleien im politischen Prozess. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011.
- Kopa, M.: Neslučitelnost výkonu funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi. Praha: Linde, 2012.
- Kopecký, M.: Jmenování vysokoškolským profesorem – správněprávní a ústavněprávní otázky. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3 (2017).
- Kopecký, M.: Prohlubování socialistické demokracie v tvorbě práva – vybrané otázky. Právník č. 7 (1988).
- Kopecký, M.: Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer, 2017.
- Korte, K.-R.; Fröhlich, M.: Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh, 2006.
- Kosař, D.; Vyhnánek, L.: Ústavní identita České republiky. Právník č. 10 (2018).
- Kosař, D.: Nesnesitelná lehkost bytí francouzské exekutivy aneb racionalizace parlamentarismu po francouzsku. In Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008.

- Koudelka, Z.: Neslučitelnost funkcí. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2009).
- Koudelka, Z.: Prezident republiky. Praha: Leges, 2011.
- Koudelka, Z.: Kontrasignace. In Jirásek, J. (ed.): Dělbba moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnícké dny 2013. Olomouc: Acta Iuridica Olomoucensia, 2014.
- Koudelka, Z.: Ústavní změny a mezinárodní právo na Slovensku a v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3 (2001).
- Krejčí, J.: O zodpovědnosti a nezodpovědnosti hlavy v republikánském státu. Časopis Parlament, ročník I. Praha: 1921.
- Krejčí, J.: Problém právního postavení hlavy státu v demokracii. Praha: Moderní stát (nakl.), 1936.
- Krutský, I.: Úvahy nad postavením prokurátora a významem jeho účasti v civilním procesu jako záruky nestrannosti. Právník č. 4 (1988).
- Křtěnová, M.: Prezidentský systém Spojených států amerických. Praha: Univerzita Karlova, Právnícká fakulta, 2016.
- Kubeš, V.: O novou ústavu. Praha: Melantrich, 1948.
- Kučera, E.: K některým otázkám autonomie Československa v rámci Československé republiky. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 6 (1954).
- Kučera, E.: O autonomním útvaru v buržoasním státě. Právník 1956.
- Kudrna, J.: K některým otázkám interpretace čl. 43 Ústavy České republiky. In Jirásková, V. (ed.): Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky. Evropeizace ústavních systémů. Praha: Univerzita Karlova, Právnícká fakulta, 2007.
- Kudrna, J.: Racionální zákonodárce jako předpoklad existence právního státu, In Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha 2007.
- Kühn, Z.; Kysela, J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? Právní rozhledy č. 1 (2004).
- Kühn, Z.: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. Právní rozhledy č. 10 (2004).
- Kuklík, J.: Poodhalené tváře anglického práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- Kysela, J.: Milost jako uznání limitů práva. Právní rozhledy č. 12 (2018).

- Kysela, J.: Článek 35. In Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. 2. rozšířené vydání. 1. díl. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- Kysela, J.: Zákonodárství bez parlamentů. Delegace a substituce zákonodárné pravomoci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006.
- Kysela, J.: Česká republika mezi poloprezidentským a parlamentním režimem? Časopis Politologická revue 1 (2006).
- Kysela, J.: Článek 32. In Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. 2. rozšířené vydání. 1. díl. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- Kysela, J.: Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In Novák, M.; Brunclík, M. (eds.): Hlava státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: ČR v komparativní perspektivě. Praha: Dokořán, 2008.
- Kysela, J.: Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.
- Kysela, J.: Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR. Časopis pro právní vědu a praxi č. 1 (2010).
- Kysela, J.: Klepání na bránu očiště. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (2013).
- Kysela, J.: Uvedení do teorie legislativní tvorby práva aneb pokus o „právní politologii“?. Právník č. 12 (2007).
- Kysela, J.; Kokeš, M.: Role vlády v procesu právo tvorby v České republice se zřetelem k efektivě vládnutí. Správní právo – Legislativní příloha č. III-IV (2018).
- Kysela, J.: Úvod k teorii zákonodárné delegace: pojem a typy, In: Gerloch, A., Maršálek, P. (eds.): Zákon v kontinentálním právu. Praha: Eurolex Bohemia, 2005.
- Kysela, J.: K politické stávce v ústavním řádu ČR, aneb když je interpret tvůrcem. Právní rozhledy č. 20 (2012).
- Laco, K.: 60. výročie vzniku Československej republiky a 10. výročie vzniku Československej federácie. Právnik 1979, s. 234, poznámka pod čarou č. 32.
- Laco, K.: Československá federace – forma leninského řešení národnostní otázky. Tvorba č. 43 (1978).
- Laco, K.: Ústava predmníchovskej ČSR a ústava ČSSR. Bratislava: Slovenská akademie věd, 1966.
- Lakatoš, M.: K otázce politických norem v socialistickém státě. Právník 1956, s. 646.

- Lakatoš, M.: K některým problémům tvorby práva v Československu. Stát a právo č. 11. Praha: Československá akademie věd, 1965.
- Lakatoš, M.: Zákon jako forma práva v československé lidové demokracii. Universitatis Carolinae – Iuridica, sv. 1, č. 2 (1955).
- Laštovka, K.: Úprava příslušnosti ministerstev. Druhý sjezd právníků československých konaný ve dnech 31. května, 1. a 2. června 1925 v Brně. Brno, 1925, Sekce IV (Správní právo), otázka č. 3, práce 2.
- Léko, K.: Úřednické vlády. In Antoš, M.; Wintr, J. (eds.): Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012.
- Leunig, S.: Die Regierungssysteme der deutschen Länder im Vergleich. Opladen&Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, 2007.
- Levit, P.: Účast pracujících mas na správě státu jako zásada organizace a činnosti socialistického státu. Stát a právo č. 2. Praha: Československá akademie věd, 1957.
- Levit, P.: O novou socialistickou ústavu Československé republiky. Právník (1960).
- Leyland, P.: The Constitution of the United Kingdom. Oxford and Portland, Oregon, 2012.
- Loewenstein, K.: Konflikte zwischen Regierung und Justiz. Archiv des öffentlichen Rechts. Tübingen: Mohr Siebeck, svazek 78 (1953).
- Lučin, V. O.; Pomahač, R.: K pojetí odpovědnosti v socialistickém ústavním právu. Právník č. 2 (1986).
- Lukeš, Z. (ed.): Československé socialistické správní právo: obecná část. I. díl. Praha: Ústav státní správy, 1970.
- Machatková, R.; Malá, I (eds.). Praha: Státní ústřední archiv v Praze, 1974.
- Maihofer, W.: Gesetzgebungswissenschaft, In Winkler, G., Schilcher, B. (eds.): Gesetzgebung, Wien-New York: Springer, 1981.
- Majerčák, T.: Zodpovednosť ústavných činiteľov. In Orosz, L.; Breichová Lapčáková, M.; Majerčák, T. (eds.): 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. I. zväzok, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafarčíka v Košiciach, 2012.
- Majerčák, T.: Spôsoby nadobúdania a zánik funkcií verejných funkcionárov. Majerčák, T.; Perduková, V. (eds.) Postavenie verejných funkcionárov v právním poriadku Slovenskej republiky. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafaříka, 2012.

- Malenovský, J.: Vznik a zánik Československa na pozadí zásady sebeurčení národů. Právník č. 10 (2018).
- Malenovský, J.: Euronovela Ústavy ČR v pěti obrazech. In Gerloch, A.; Kysela, J. (eds.): 20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- Malenovský, J.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. Právník č. 9 (2003).
- Malenovský, R.: K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky. Právník č. 1 (2010).
- Massot, J.: Chef de l'État et chef du Gouvernement. Paříž: La documentation Francaise, 2008.
- Matějka, J.: In Hácha, E. (ed.): Pocta k 60. narozeninám Dr. Jiřího Hoetzela, Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 1934.
- Matějka, J.: O tzv. parlamentní a úřednické vládě. Zvláštní otisk z „Pocty Horáckovy“. Sborník věd právních a státních. Ročník XXXII. Praha: Bursík & Kohout, 1932.
- Mates, P.; Škoda, J.; Vavera, F.: Veřejné sbory. Praha: Wolters Kluwer, 2011.
- Matula, M.; Pomahač, R.: Teoretické problémy právní úpravy vztahů občanů a státní správy. Právník č. 1 (1988).
- Matula, M.: K vývoji správního práva a vývoji organizace státní správy v procesu přestavby řídicího mechanismu. Právník č. 3 (1988).
- Mehde, V.: Kooperatives Regierungshandeln. Archiv des öffentlichen Rechts. Tübingen: Mohr Siebeck, 2002.
- Meissner, A.: O budoucí Ústavu ČSR. Praha: Československá sociální demokracie, 1946.
- Merk, W.: Kann der Bundestag der Bundesregierung Weisungen erteilen? Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Tübingen: Mohr Siebeck, 1958.
- Michálek, J.: Pomocné úřady ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Správní právo č. 3 (2016).
- Mika, F.: Na okraj nové organizace vládních prací. Právník (1953).
- Mikule, V.: Soudní ochrana proti rozhodnutí, jímž byl předseda soudu odvolán z funkce – nová otázka. Právní zpravodaj č. 3 (2006).

- Mikule, V.: Lidská práva: vztah práva vnitrostátního a práva mezinárodního, Český bulletin lidských práv č. 2 (1995-96).
- Mikule, V.; Sládeček, V.: Milost a amnestie. In Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008.
- Mikule, V.: Některé otázky tvorby a kontroly právních předpisů v České republice, In: Vostrá, L., Čermáková, J. (eds.): Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice, Plzeň 2005.
- Mikule, V.: Článek 49, 67, 69, 74, 77. In Sládeček, V.; Mikule, V.; Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007.
- Mikule, V.; Suchánek, R.: Článek 67, 68, 69, 72, 73, 74, 80. In Sládeček, V.; Mikule, V.; Suchánek, R.; Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- Miříčka, A.: K zákonu č. 108/1933 o ochraně cti. Právník (1934).
- Mlsna, P.: Článek 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 79. In Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- Mlsna, P.: Článek 10b, 32, 33, 41, 43. In Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol.: Ústava České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- Mlsna, P.: Vztah ústavního a evropského práva ve Spolkové republice Německo s přihlédnutím k Lisabonskému nálezu. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 2 (2010).
- Mlsna, P.: Vláda jako ústavní orgán – postavení člena vlády. In Mikule, V.; Suchánek, R. (eds.): Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2009.
- Mlsna, P.: Filosofické a ideové zdroje Ústavy ČR. In Mlsna, P. et alii: Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy. Praha: Leges, 2011.
- Mlsna, P.: Vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě aneb jak posílit stabilitu ústavního systému České republiky. Správní právo č. 1-2 (2012). Legislativní příloha č. I/2012.
- Mlsna, P.: Vláda – její vývoj a proměny. In: Suchánek, R. – Jirásková, V. et alii: Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona. Praha: Leges, 2009.
- Mlsna, P.: Ústavní základy správního řádu. In Rachj, J (ed.): Správní řád 10 let v akci. Praha: Právnícká fakulta UK, 2016.

- Mlsna, P.: Některé problémy současné tvorby práva na úrovni moci výkonné. In Klíma, K.; Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánů Gronskeému. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.
- Mlsna, P.: Vázanost soudce právem a zákonem a mezery v právu a jejich vyplňování. Správní právo. Legislativní příloha č. IV/2011.
- Mlsna, P.: Ústavní základy tvorby práva: ústava, ústavodárce a zákon, zákonodárce. In Kolektiv autorů: Legislativní proces (teorie a praxe). Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011.
- Mlsna, P.: Exekutivní normotvorba. In Gerloch, A.; Tomášek, M. et alii: Nové jevy v právu na počátku 21. století. II. Díl. Teoretické a ústavní impulsy rozvoje práva. Praha: Karolinum, 2010.
- Mlsna, P.: Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky. In Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008.
- Mlsna, P.: Příprava, vznik a problémy spojené s euronovelou Ústavy ČR. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, č. 4 (2013).
- Mlsna, P.: Státní zastupitelství – výkonná nebo soudní moc aneb tenká linie dělby moci. In Jirásek, J. (ed.): Dělbá moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2013. Olomouc: Acta Iuridica Olomoucensia, 2014.
- Mlsna, P.: Legislativní proces a jeho delimitace ve světle nálezu ÚS o „přilepcích“, Právní zpravodaj č. 9 (2007).
- Mlsna, P.: Rozpouštění politických stran a zastavování jejich činnosti z komparativního pohledu. Správní právo č. 4 (2009).
- Mlsna, P.: Ústavní soudnictví v německy mluvících zemích a jeho vztah k politice. Praha: Právnická fakulta UK, 2006 (disertační práce).
- Mlsna, P.: Ústavní soudnictví a jeho konflikty s politikou jako důsledek dělby moci. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 1 (2014).
- Mlsna, P.: Komentář k § 80. In Vavera, F.; Hulinský, P.; Mlsna, P.; Mates, P.; Chrástková, K.; Doležilek, J.; Škoda, J.: Zákon o státní službě s poznámkami. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015.
- Mlsna, P.; Kněžínek, J.: Mezinárodní smlouvy v českém právním řádu. Praha: Linde, 2009.

- Molek, P.: Článek 62, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76. In Bahýřová, L.; Filip, J.; Molek, P.; Podhrázký, M.; Suchánek, R.; Šimíček, V.; Vyhnánek, L.: Ústava České republiky – Komentář. Praha: Linde, 2010.
- Moural, Jan: Vláda a ústřední orgány státní správy ČSSR. Praha: Státní nakladatelství politické literatury, 1961.
- Mrázek, J.: Zásada sebeurčení v mezinárodním právu. Právník č. 10 (1992).
- Müller, H. W.: Handbuch der Gesetzgebungstechnik. Köln-Berlín-Bonn-Mnichov: Carl Heymanns Verlag, 1963.
- Münch, F.: Die Bundesregierung, Frankfurt am Main/Berlín: Alfred Metzner Verlag, 1954.
- Musil, M.: Mýtus legislativní dokonalosti, In Gerloch, A., Kysela, J. (eds.) Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha 2007.
- Nawiasky, H.: Die Stellung der Regierung im modernen Staat. Tübingen: J. C. B. Mohr, Paul Siebeck, 1925.
- Neubauer, Z.: Nařizení vládní a ministerská. Právník 1925.
- Niclauss, K.: Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel. Wiesbaden: Springer VS, 2015.
- Oehm, J.: Legislativní rada jako poradní orgán vlády, In: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.) Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha 2007.
- Oldiges, M.: Die Bundesregierung als Kollegium. Eine Studie zur Regierungsorganisation nach dem Grundgesetz. Hamburg, 1983.
- Ondris, K.: Únor a Ústava 9. května. Právník č. 2 (1988).
- Ondruš, R.: Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde, 2005.
- Ondřej, J.: Soudy a prokuratura v Československé federaci. Právník 1979.
- Ondřejek, P.: Role prezidenta republiky při sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv. Jurisprudence č. 1 (2009).
- Orosz, L.: Prezident Slovenskej republiky a jeho postavenie v systéme dělby moc. In Jirásek, J. (ed.): Dělbba moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2013. Olomouc: Acta Iuridica Olomoucensia, 2014.

- Orosz, L.; Svák, J.; Balog, B.: Základy teorie konštitucionalizmu. Bratislava: EUROKÓDEX, 2011.
- Pavlíček, V.; Hřebejk, J.: Preambule. Článek 62, 68, 72. Ústava a ústavní řád ČR. Komentář. 1. díl. Ústavní systém. Praha: Linde, 1994.
- Pavlíček, V.: Vliv rakouských ústavních tradic na československou ústavnost. In Pavlíček, V.: O české státnosti. Úvahy a polemiky. Praha: Karolinum, 2009.
- Pavlíček, V.: Jmenovací a odvolávací pravomoci prezidenta republiky. In Soudcokracie v ČR – fikce nebo realita? CEP č. 52 (2006).
- Pavlíček, V.: Několik předběžných poznámek k jmenovacím a odvolávacím pravomocem prezidenta republiky. Lege artis č. 2 (1996).
- Pavlíček, V.: Teoretická koncepce Ústavy ČR. In Pavlíček, V.: O české státnosti. Úvahy a polemiky. Praha: Karolinum, 2009.
- Pavlíček, V.: Dělbá moci, postavení prezidenta a současné spory. In Jirásek, J. (ed.): Dělbá moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2013. Olomouc: Acta Iuridica Olomoucensia, 2014.
- Pavlíček, V.: Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? In Pavlíček, V.: O české státnosti. Úvahy a polemiky. Praha: Karolinum, 2009.
- Pavlíček, V.: Zajištění bezpečnosti jako funkce státu a svobody občanů. In Pavlíček, V. a kol.: Právo a bezpečnost státu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2002.
- Pavlíček, V.: O ústavních problémech milosti a amnestie v České republice. In Musil, J.; Vanduchová, M.: Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám. Praha: Codex Bohemia, 1998.
- Pavlíček, V.: S premiérem padá i vláda. In Pavlíček, V.: O české státnosti. Úvahy a polemiky. Praha: Karolinum, 2009.
- Pavlíček, V.: Znovu k institutu milosti. In Pavlíček, V.: O české státnosti. Úvahy a polemiky. Praha: Karolinum, 2009.
- Pavlíček, V. In Pavlíček, V. et al. Ústavní právo a státověda. II. díl. I. úplné vydání. Praha: Leges, 2011.

- Pechancová, M.: Odchyly od běžného legislativního procesu ve Spolkové republice Německo. In Wintr, J.; Antoš, M. (eds.): *Parlamenty. Funkce, kultura, procedury*. Praha: Leges, 2011.
- Pěchota, V.: Československé ústavní dějiny. *Právník* č. 4 (1991).
- Perottino, M.: *Francouzský politický systém*. Praha: SLON, 2005.
- Peška, P.: Za rozvoj socialistického demokratického státu, zdokonalování státního aparátu a upevnování socialistické zákonnosti. *Právník* 1956.
- Peška, P.: Ústavní situace československá (též se zřetelem na českou státoprávní politiku). *Právník* č. 5 (1969).
- Pithart, P.: Tvorba práva pohledem skeptického zákonodárce, In Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*, Praha 2007.
- Pithart, V.: Ústava socialistického průmyslu. *Právník* 1950.
- Pítrová, L.: Euronovela jednacího řádu Poslanecké sněmovny – ianua reserata?, *Právník* č. 7 (2005).
- Pondělíčková, K.; Šťastný, V.: *Zákon o úřednicích územních samosprávných celků*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.
- Posluch, M.; Cibulka, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Šamorín: Heuréka, 2. vydání, 2006.
- Pražák, J.: *Rakouské právo správní, část první: Všeobecná část práva správního*, Praha 1905.
- Preuss, O.: *Modely státní služby*. In Antoš, M.; Wintr, J. (eds.): *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012.
- Preuss, O.: *Jak racionalizovat parlamentarismus?* In Wintr, J.; Antoš, M. (eds.): *Parlamenty. Funkce, kultura, procedury*. Praha: Leges, 2011.
- Procházka, J.: Komu přísluší promíjet a zmírňovat tresty, které nebyly uloženy trestními soudy. *Právník* 1949.
- Procházka, V.: Ke vzniku Ústavy 9. května. *Právník* 1958.
- Procházka, V.: Ústava devátého května a její první výročí. *Právník* 1949.
- Procházka, V.: *Socialistická ústava Československa a cesta k ní*. *Stát a právo* č. 9 (1963).
- Průša, O.: Ústava 9. května z hlediska hlavních zákonitostí vývoje socialistické společnosti. *Právník* 1958.

- Ráth, A.: Unifikácia. Právnik (1920).
- Reschová, J.: Dělbba moci, funkcí nebo rolí. Několik úvah nad odkazem Ch. Montesquieua. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 2 (2010).
- Rudloff, H. L.: Die Entstehung der Theorie der parlamentarischen Regierung in Frankreich. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1906.
- Růžek, A. a kol.: Československé trestní řízení. Praha: Orbis, 1977.
- Rychetský, P.: Preambule. Článek 44, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74. In Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol.: Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- Säcker, H.: Das Bundesverfassungsgericht. München: Bundeszentrale für politische Bildung, 1989.
- Sedláček, V.: Role Úradů vlád ve vybraných zemích OECD a analýza modelů koordinace ústřední státní správy. Praha: Úřad vlády, 2005.
- Schäffer, H.: Gesetzgebungstechnik aus der Sicht und aus der praktischen Erfahrung westlicher Demokratien, In Slawinski, I., Geistlinger, M. (eds.): Gesetzgebung in Ost- und Südosteuropa, Mnichov-Oldenbourg 1991.
- Schenk, Z.; Schulz, J.: Vnitřní řídicí akty socialistických organizací a jejich právní aspekty. Právnik 1979.
- Scheu, H. Ch.: Princip subsidiarity v právu EU. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 1 (2011).
- Schlaich, K.; Koriath, S.: Das Bundesverfassungsgericht. München: C. H. Beck, 2001.
- Schmidt, J. E.: Die Pflicht zur Geschlossenheit der kollegialen Regierung (Regierungszwang). Res publica 27. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 1973.
- Schmitt, C.: Politická theologie. Praha: OIKOYMENH, 2012.
- Schmitt, C.: Verfassungslehre. Berlin: Duncker& Humblot, 2010. 10. vydání.
- Schröder, M.: Článek 63. In Mangoldt, H.; Klein, F.; Starck, Ch. (eds.): Kommentar zum Grundgesetz. Mnichov: Verlag Franz Vahlen, 2001.
- Schröder, M.: Článek 63, 64. In Mangoldt, H.; Klein, F.; Starck, Ch. (eds.): Kommentar zum Grundgesetz. Mnichov: Verlag Franz Vahlen, 2010.
- Siskovič, Š.: Otázka vzniku Československej republiky na území Slovenska. Právnik č. 2 (2016).

- Skřejpková, P.; Soukup, L.: Nedemokratické právní systémy ve vybraných státech Evropy v první polovině 20. století. Praha: Avenir Stiftung, 2011.
- Skála, K.: Studie o veřejném zájmu v právu trestním. Příspěvek k moderní reformě práva trestního. Praha: nakladatel Kober, 1919.
- Sládeček, V.: Obecné správní právo. Praha: Wolters Kluwer, 2013.
- Sládeček, V.: Článek 63. In Sládeček, V.; Mikule, V.; Suchánek, R.; Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- Sládeček, V.: Ústavní souvislosti správního práva. Správní právo č. 1-2 (2018).
- Sládeček, V.: Rozhodování kompetenčních konfliktů soudními a jinými státní orgány. In Hloušek, V.; Šimíček, V. (eds.): Dělbá soudní moci v České republice. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2004.
- Sobota, E.; Vorel, J.; Křovák, R.; Schenk, A.: Československý prezident republiky. Praha: Orbis, 1934.
- Sobota, E.: Naše Ústava, jak zní a jak ji máme vykládat, Praha 1935.
- Solnař, V.: Zákon č. 36/34 a obecné zásady trestního práva. Právník (1934).
- Solnař, V.: Nová kodifikace trestního práva a úkoly vědy. Stát a právo č. III (1957).
- Soudcokracie v ČR - fikce, nebo realita? Sborník Centra pro ekonomiku a politiku č. 52, Praha 2006.
- Soukup, L.: O Prozatímní ústavě Československé republiky. Právník 1988.
- Srb, J.: Extenze prezidenta do exekutivy. Problematické případy. In Antoš, M.; Wintř, J. (eds.): Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012.
- Staňkovský, J.: Urážka kolektivních osob. Právník (1928).
- Störig, H. J.: Malé dějiny filosofie. Praha: Zvon, 1993.
- Strnad, J.: Plánování legislativní činnosti vlády. Správní právo – Legislativní příloha IV (2017).
- Suchánek, R.: Omezení základních práv v mimořádných situacích. In Pavlíček, V. a kol.: Právo a bezpečnost státu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2002.
- Suchánek, R.: Nouzové zákonodárství. In Pavlíček, V. (ed.) Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2004.
- Suchánek, R.: Vláda a jiné orgány moci výkonné. In Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. Praha: Linde, 2008.

- Suchánek, R.: § 2 vytvoření vlády, její trvání a ukončení. In Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges, 2015.
- Suchánek, R.: Článek 44. In Bahýřová, L.; Filip, J.; Molek, P.; Podhrázký, M.; Suchánek, R.; Šimíček, V.; Vyhnánek, L.: Ústava České republiky – Komentář. Praha: Linde, 2010.
- Svatoň, J.: Vládní orgán moderního typu. Jeho původ, význam a vývoj v některých evropských státech. Brno: Doplněk, 1997.
- Svatoň, J.: K charakteristice vlády moderního typu (srovnání a popis). Časopis pro právní vědu a praxi č. 2 (1994).
- Svatoň, J.: K institucionálnímu pojetí státu a jeho vládního orgánu. In Klíma, K.; Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánů Gronskeému. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.
- Svoboda, C.: Článek 63 In: Hendrych, D. - Svoboda, C. a kol.: Ústava České republiky, Komentář. Praha: C. H. Beck, 1997.
- Svobodová, M.: Zákonná úprava součinnosti Parlamentu a vlády v evropských záležitostech, Správní právo č. 2 (2005).
- Syllová, J.; Kolář, P.: K ústavní úpravě jmenování vlády. Parlamentní institut – studie č. 1.174. červenec 2006.
- Syllová, J.: K „nadřazenosti“ budoucího ústavního evropského práva. Právní rozhledy č. 9 (2003).
- Syllová, J.: Parlamentní pravomoci v zákonodárném procesu a vstup do EU, In: Jirásková, V. - Suchánek, R. (eds.) Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám, Praha: Linde, 2004.
- Syllová, J.: Článek 10b. In Sládeček, V.; Mikule, V.; Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2007.
- Syllová, J.: Článek 21, 33, 35. In Sládeček, V.; Mikule, V.; Suchánek, R.; Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- Šámal, P. a kol.: Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.
- Šamalík, F.: Ústava sevřená v protikladech restaurace. Brno: Doplněk, 2008.
- Šamalík, F.: Stabilita vlád a optimálnost zastupitelství. In Pavlíček a kol.: Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2000.

- Šimáčková, K.: Fiktivní, nebo reálná ústava. Paradoxy ústavního vývoje socialistického Československa. In Bobek, M.; Molek, P.; Šimíček, V. (eds.): Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009.
- Šimek, M.; Velíšek, O.: Vývoj postavení předsednictva vlády v Československu od roku 1945. Právník (1985).
- Šimíček, V.; Kysela, J.: Ústavní právo. In Bobek, M.; Molek, P.; Šimíček, V. (eds.): Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009.
- Šimíček, V.: Ústavněprávní pravidla sestavování vlády po volbách a jeho praxe. In Linek, L.; Mrklas, L.; Seidlová, A.; Sokol, P. (eds.): Volby do Poslanecké sněmovny. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2002.
- Šimíček, V.: Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost jeho aktů. In Šimíček, V.: Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008.
- Šimíček, V.: Ústavněprávní pravidla sestavování vlády po volbách a jeho praxe. In Linek, J. a kol. (eds.): Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2002. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2003.
- Šimíček, V.: Článek 44. In Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012.
- Šín, Z.: Historie legislativních pravidel. Právník č. 12 (2002).
- Šín, Z.: Jmenovací a pověřovací oprávnění prezidenta podle Ústavy (1. část). Právní rádce č. 3 (1995).
- Šín, Z.: Tvorba práva a její pravidla. K teorii a praxi legislativy. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000.
- Šlehofer, L.: Ústavní vývoj v letech 1848-1989. In Mlsna, P.; Šlehofer, L.; Urban, D. (eds.): Cesty české ústavnosti, Praha: Úřad vlády ČR, 2010.
- Štajgr, F.; Pludr, O.: Organizace justice a prokuratury. Praha: 1957.
- Štěrbová, K.: Konflikt v rámci moci výkonné na půdě ministerstva zdravotnictví v roce 2005. In Jirásek, J.; Witkowski, Z. (eds.): Proměny dělby moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Olomouc: Acta Iuridica Olomucensia, 2015.

- Štorch, F.: Rakouské trestní řízení. Díl I. Praha: 1887.
- Šťastný, V.: Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv. In Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008.
- Šuchman, J.: Evropská agenda v Parlamentu ČR: demokratický deficit nahrazován alternativním deficitem, In: Gerloch, A. - Kysela, J.: (eds.) Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2007.
- Švestka, J.; Dvořák, J.; Fiala, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I., Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014.
- Thielová, L.: Konstruktivní vyjádření nedůvěry v českých podmínkách. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3 (2013).
- Tomášek, M.: Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému. Právník č. 11 (2003).
- Tomoszek, M.: Ústavní odpovědnost v ústavním systému Polské republiky. Praha: Linde, 2013.
- Tomoszek, M.: Prezident republiky a vláda – vzájemné vztahy. In Jirásek, J.; Witkowski, Z. (eds.): Proměny dělby moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Olomouc: Acta Iuridica Olomucensia, 2015.
- Tomoszek, M.: K pojmu odpovědnosti v ústavním právu, In Malacka, M. (ed.): Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnické dny, Olomouc 2008.
- Trajnin, A. N.: Základní zásady socialistického trestního práva. In Trajnin, A. N. – Gercenzon, A. A.: Tři studie o trestním právu a zločinnosti. Praha: Orbis, 1950.
- Tümmers, H. J.: Das politische System Frankreichs. Eine Einführung. Mnichov: C. H. Beck, 2006.
- Turek, A.: Státní zastupitelství v českých zemích v letech 1850-1949. Sborník archivních prací č. 2, ročník IX. Praha: Orbis, 1959.
- Týč, V.: O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv, AUB. Brno: 1996.
- Uhl, P.: Článek 11 ústavního zákona o bezpečnosti ČR. In Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol.: Ústava České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- Ústav státní správy při komisi pro řízení a organizaci: Úprava činností odborných orgánů vlády. Praha, 1966.

- Vaníček, J.: Střet zájmů a postojů. Právní rádce 2000, č. 10.
- Vavřínek, F.: Základy ústavního práva. Všehrd, 7. vydání, 1933.
- Vatter, A.: Das politische System der Schweiz. Baden-Baden: Nomos, 2014.
- Vedral, J.: Správní právo. In Bobek, M.; Molek, P.; Šimíček, V. (eds.): Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009.
- Vedral, J.: Zákon o střetu zájmů. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2006.
- Vedral, J.: K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (re)formování, In Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha 2007.
- Vedral, J.: Opatření obecné povahy. Správní práva č. 6 (2007).
- Veliký, M.: Komunistická strana Československa – rozhodující subjekt marxistickoleninské politiky. Právník 1979.
- Verpeaux, M.: Droit constitutionnel français. Paříž: Presses universitaires de France, 2013.
- Vnenk, V.: Úloha prezidenta republiky při odvolávání člena vlády. Právní rozhledy č. 15-16 (2017).
- Vnenk, V.: Rozbor pravomoci prezidenta ke jmenování ostatních členů vlády metodou historického výkladu. Právní rozhledy č. 1 (2015).
- Vojáček, L.: První československý zákon. Pokus o opožděný komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- Vostrá, L., Čermáková, J. (eds.): Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice, Plzeň 2005.
- Vyhnánek, L.: Alois Rašín a ti druzí. Právníci při vzniku československého státu. Právník č. 10 (2018).
- Vyhnánek, L.: Článek 54, 62. In Bahýřová, L.; Filip, J.; Molek, P.; Podhrázký, M.; Suchánek, R.; Šimíček, V.; Vyhnánek, L.: Ústava České republiky – Komentář. Praha: Linde, 2010.
- Wahl, R.: Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866. In Isensee, J., Kirchhof, P. (eds.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Sv. I, 2. vydání. Heidelberg, 1995.

- Walter, R.; Mayer, H.; Kucsko-Stadlmayer, G.: Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts. Vídeň: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2007.
- Weber, M.: Metodologie, sociologie a politika. Praha: OIKOYMENH, 2009.
- Weber, W.: Parlamentarische Unvereinbarkeiten (Inkompatibilitäten). Archiv des öffentlichen Rechts 1930, č. 58.
- Weyr, F.: Soustava československého práva státního. Brno: Barvič & Novotný, 1921.
- Weyr, F.: Die sogenannte politische Ministerverantwortlichkeit nach tschechoslowakischem Verfassungsrecht. Prager juristische Zeitschrift 1921, Praha, roč. I.
- Weyr, F.: Československé právo správní. Část obecná: organisace veřejné správy a řízení správní. Brno: Knihovna českého akademického spolku Právnick v Brně, 1922.
- Weyr, F.: Československé právo ústavní, Praha, 1937.
- Weyr, F.; Neubauer, Z.: Ústavní listina československá, její znění s poznámkami. Praha-Brno: Orbis, 1931.
- Wiedenfels, I.: Nochmals: Minister in Aufsichtsräten von Wirtschaftsunternehmen. Die öffentliche Verwaltung 1960;
- Winkler, G.: Gesetzgebung und Verwaltungsrecht. In Winkler, G., Schilcher, B. (eds.): Gesetzgebung. Wien -New York: Springer, 1981.
- Winkler, G.: Vom Rechtsstaat in unserer Zeit. In Rechtswissenschaft und Politik, Wien - New York: Springer, 1998.
- Winterhoff, Ch.: Verfassung – Verfassunggebung – Verfassungsänderung. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007.
- Wintr, J.: Odpovědnost vlády vůči Parlamentu očima československé právní vědy 1918-1989. In Klíma, K.; Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánů Gronskeému. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.
- Wintr, J.: Co je a co není volební zákon podle článku 40 Ústavy? Jurisprudence č. 1 (2006).
- Wintr, J.: Klaus amnestií cti netratí. *Právo* 3. 1. 2013, ISSN 1211-2119.
- Wintr, J.: Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. Brno 2008.

- Winter, L.: Jak sněmovny vyřizují vládní nařízení. Právník 1930.
- Zářecký, P.: Zákonná zmocnění pro vládu, ministerstva a jiné správní úřady k vydávání prováděcích právních předpisů, Správní právo č. 2 (2007).
- Zářecký, P.: K normotvorné činnosti ministerstev a jiných správních úřadů. Správní právo 1996.
- Zdobinský, S. a kol.: Československá ústava. Komentář. Praha: Panorama, 1988.
- Zemánek, J.: Ústavní zakotvení účinků práva Evropské unie v České republice. Acta Universitatis Carolinae-Iuridica č. 1-2(2004).
- Zippelius, R., Würtenberger, T.: Deutsches Staatsrecht. 31. vydání. München: C. H. Beck, 2005.
- Zitelmann, E.: Lücken im Recht. Leipzig: Ducker & Humblot, 1903;
- Zralá, M.: Kontrola vlády Poslaneckou sněmovnou v procesu integrace České republiky do Evropské unie. Právník č. 7 (2004).
- Žabka, J.: Vláda a Úřad předsednictva vlády ČSSR 1967-1972, Ústav pro soudobé dějiny Akademie věd České republiky, Praha 1997.

