



PARLAMENTNÍ
INSTITUT

**VYBRANÁ TÉMATA
14/2013**

**K PRAVOMOCI PREZIDENTA JMENOVAT
ČLENY VLÁDY
(výběr z literatury, shrnutí názorů)**

JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.

prosinec 2013



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

Pravomoc prezidenta jmenovat členy vlády vychází z ústavní úpravy čl. 68 odst. 2. Odborná literatura ve všech případech zdůrazňuje, že prezident republiky může jmenovat a pověřit jen toho kandidáta na člena vlády, jehož jméno bylo obsaženo v návrhu (dříve jmenovaného) předsedy vlády.

K otázce, zda prezident republiky smí jmenovat jen některé jemu navržené členy vlády a zda jiné smí odmítnout, není v souhrnu pramenů jednoznačná odpověď. V podstatě lze na položenou otázku odpovědět ve čtyřech variantách:

- 1. Prezident může odmítnout jakýkoliv návrh, z jakýchkoli důvodů, nebo i bez uvedení důvodů, nebo**
- 2. Prezident může odmítnout jakýkoliv návrh, ovšem na základě závažných důvodů, týkajících se zejména právního státu, nebo**
- 3. Prezident může odmítnout návrh jen z důvodů, založených na rozporu jmenování určité osoby se zákonem (například v případě rozporu se zákonem o střetu zájmů nebo jiným zákonem), nebo**
- 4. Prezident musí jmenovat každého řádným způsobem navrženého člena vlády**

Odborné texty, které zastávají stanovisko ad 1 (může odmítnout návrh kdykoli)

Odborný text s tímto názorem se nepodařilo najít. Někdy bývá v tomto směru citována kniha Ústava České republiky, komentář, autorů Hendrycha, Svobody a dalších, Praha 1997. Nicméně názor tam obsažený (autorem je Dušan Hendrych) říká jenom: „to však neznamená, že by prezident republiky návrhy předsedy vlády nemohl odmítnout.“ Otázkou podmínek odmítnutí se autor nezabývá, z tohoto důvodu není možno tento text přesně do předem stanovených kategorií zařadit.

Odborné texty, které zastávají stanovisko ad 2 (může odmítnout návrh ze závažných důvodů)

Volby do Poslanecké sněmovny 2002, autor Vojtěch Šimíček, str. 167

„Z pravidla, že prezident musí akceptovat návrhy předsedy vlády na jmenování ministrů, však podle mého názoru existuje jedna zásadní výjimka, vyplývající z ustanovení § 96 zákona o Ústavním soudu. Prezident republiky totiž z výkonu své funkce zásadně není odpovědný, nicméně může být (...) stíhán pro velezradu (...). Je proto zřejmé, že prezident republiky nemůže být povinován jmenovat členem vlády i takovou osobu, kterou bude důvodně pokládat za ohrožení pro svrchovanost a celistvost republiky a pro její demokratický řád. (...) Tato výjimka musí být interpretována restriktivním způsobem a nesmí vést ke svévolným zásahům prezidenta do personálního složení vlády, nicméně zároveň touto možností prezident republiky v některých případech disponovat musí, neboť (...), by jinak nesl spoluodpovědnost za činnost vlády (...), byť její sestavování nemohl nikterak reálně ovlivnit. Domnívám se proto, že na základě uvedených úvah by prezident republiky mohl a měl odmítnout jmenování členem vlády např. bývalého spolupracovníka StB, bývalého funkcionáře KS, osobu prokazatelně se podílející na činnosti extrémistických politických či dokonce teroristických skupin apod. I v tomto případě je totiž nutno vidět nutnost určité rovnováhy mezi realizací některých základních práv na straně jedné a nutností vytvářet a naplňovat legitimní pojistky státu proti ohrožení základních hodnot demokratické společnosti.“¹

¹ Str. 166

Základy všeobecné státovědy, autor Pavel Holländer, 1995

„Podle ústavní praxe jednotlivých států je potom okruh důvodů, které se pro odmítnutí návrhu na jmenování člena vlády prezidentem republiky považují za legitimní, rozdílný: do jeho rámce lze zařadit důvody protiprávnosti v ústavní proceduře, osobních garancí kandidáta respektovat demokratický ústavní systém až po důvody politické.“²

Odborné texty, které zastávají stanovisko ad 3 (může odmítnout kvůli nezákonnosti)

Ústava ČR, Komentář, Brno 2010, autor pasáže Pavel Molek:

„Při jmenování jednotlivých ministrů či místopředsedů vlády (...) již však podle našeho názoru prezident takovou volnost nemá a nemůže předsedou vlády navrženého ministra nejmenovat pouze z důvodů politických (...), nýbrž jedině z důvodů právních, tedy proto, že navržený ministr nesplňuje některou z právních podmínek pro výkon své funkce vyjádřených v Ústavě ČR, zejména inkompatibilitu ve smyslu čl. 70 Úst.“³

Odborné texty, které zastávají stanovisko ad 4 (nemůže odmítnout)

Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň. Autor pasáže Karel Klíma, 2009.⁴ *„Odmítnutí prezidenta republiky jmenovat navrženého kandidáta by ovšem vyžadovalo ústavní odůvodnění, proč se tak rozhodl. Nelze připustit, aby prezident republiky, který není Parlamentu ČR odpovědný, ovlivňoval složení vlády autoritativním výběrem. (...) Nicméně podle stricto sensu ústavního textu není přezkum naplnění povinnosti čl. 70 v pravomoci prezidenta republiky, neboť neslučitelnost funkce člena vlády s jinými činnostmi je v zásadě formulována jako a posteriori povinnost, že člen vlády (tedy po svém jmenování) nebude vykonávat neslučitelné funkce nebo činnosti. Prezident republiky tedy není oprávněn klást členům vlády podmínky pro jejich jmenování s odvoláním se na neslučitelnost funkcí. Pokud by člen vlády nedostal ústavnímu požadavku a vykonával-li by činnosti, které jsou s členstvím ve vládě neslučitelné, je odpovědností předsedy vlády, aby buď takového člena vlády navrhl prezidentovi republiky odvolat, nebo jej pod pohrůžkou odvolání a reálným politickým tlakem donutil nevykonávat neslučitelné činnosti nebo funkce.“*

Soudní přezkum aktů prezidenta republiky In: Postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR. Autor článku Pavel Rychetský, 2008⁵

Autor Pavel Rychetský se domnívá, že by bylo možno předložit případ odmítnutí jmenování navrženého člena vlády Ústavnímu soudu jako kompetenční spor, z formulace ovšem není možno přesně vyčíst, zda autor nalézá nějaké možnosti prezidenta navrženého kandidáta odmítnout. Spíše se však z vyjádření zdá, že žádné zákonné možnosti odmítnout nenalézá: *Podstatně odlišná situace je však v případě, kdy prezident republiky nejmenuje ostatní členy vlády, ač řádně obdržel návrh předsedy vlády (...). Zde zajisté připadá v úvahu postup cestou sporu o rozsah kompetencí před Ústavním soudem podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, v němž by k podání návrhu byl aktivně legitimován předseda vlády jako státní orgán sdílející jmenovací kompetenci s prezidentem republiky. Analogický závěr lze přijmout i pro případ (...) nejmenování a odvolávání (či neodvolávání) jednotlivých členů vlády v průběhu jejího výkonu funkce při nerespektování návrhového oprávnění ministerského předsedy ze strany prezidenta.“*

² Str. 162, vyjádření je spíše komparativní, než k českému ústavnímu systému.

³ Str. 844

⁴ Str. 528.

⁵ Str. 152 – 153.

Ústava a ústavní řád České republiky. Praha, autor pasáže Václav Pavlíček, 1998.⁶

„Při jmenování ostatních členů vlády, tedy místopředsedů a ministrů (čl. 67 odst. 2), je prezident republiky vázán návrhem předsedy vlády, jehož si vybral. Tím je vázán i při pověřování členů vlády řízením ministerstev nebo jiných úřadů.“ V tomto případě rovněž není možné text přesně zařadit, neboť autoři otázku odmítnutí jmenování navrženého člena vlády prezidentem republiky výslovně neřešili.

K výkladu Ústavní listiny 1920

Podle Ústavní listiny jmenoval prezident členy vlády (aniž by bylo uvedeno, na čí návrh).⁷ Ústavní právníci k tomu konstatovali: ... *“nutno přikládati největší význam presidentovu právu jmenovati a propouštěti předsedu a členy vlády. (...) Při výkonu tohoto práva jest však president republiky značně omezen soustavou parlamentní vlády (...). Jest toto omezení takového rázu, že může značnou měrou působiti na volnost presidenta rozhodnutí o jmenování a propouštění vlády neb jednotlivých jejích členů, neboť president republiky se musí snažiti, chce-li se vyhnout rozporům s parlamentem, aby udržel v úřadu vládu, která požívá důvěry a jest tudíž s to s ním spolupracovati.“*⁸

*„Ministra jmenuje, jakož i z úřadu propouští, hlava státu. Ovšem v tomto (...) sluší dobře rozeznávati stav de jure a stav skutečný, vzniklý důsledkem politických poměrů. V monarchiích parlamentních přísluší toto právo de jure rovněž výhradně králi, ale na výkon toho práva mají politické poměry do té míry vliv, že **právo jmenovati a propouštěti ministry se stává více méně jen jakýmsi právem obřadným** (...). V parlamentních republikách presidentských (...) jest stav přibližně týž, jako v monarchiích parlamentních.“*⁹

Závěr

Ústavněprávní literatura se jednotně přiklání k tomu, že **prezident České republiky musí být zdrženlivý při odmítání jmenovat jemu řádně navrženého člena vlády.** Je tomu tak proto, že Česká republika je parlamentním systémem, v němž pravomoc jmenovat ministry je následkem vývoje tohoto systému svým významem jen právem obřadním.

Pokud se týká soudní přezkoumatelnosti jeho rozhodnutí odmítnout jmenovat navrženého člena vlády, v úvahu připadá kompetenční spor (viz výše) a nově (po předposlední novele Ústavy č. 98/2013 Sb.) i návrh na obžalobu vůči Ústavnímu soudu pro hrubé porušení Ústavy podle čl. 65 odst. 2 Ústavy.

⁶ Str. 249

⁷ § 70 odst. 1: *„Předsedu a členy vlády (ministry) jmenuje a propouští president republiky.“*

⁸ Slovník veřejného práva československého III, 1934. Adler, F. President republiky, str. 554.

⁹ Dtto, II, 1932. Baxa, B. Ministr. str. 640.