

STŘEDOŠKOLSKÁ ODBORNÁ ČINNOST

**Obor č. 17: Filozofie, politologie a ostatní humanitní a
společenskovědní obory**

**Suspenzivní veto a podpis prezidenta: analýza
právní úpravy, praxe a efektivity v parlamentní
demokracii**

**Anna Maria Šamonil
Hlavní město Praha**

Praha 2025

STŘEDOŠKOLSKÁ ODBORNÁ ČINNOST

Obor č. 17: Filozofie, politologie a ostatní humanitní a společenskovední obory

**Suspensivní veto a podpis prezidenta: analýza
právní úpravy, praxe a efektivity v parlamentní
demokracii**

**The suspensive veto and the presidential signature:
an analysis of legislation, practice and effectiveness
in a parliamentary democracy**

Autor: Anna Maria Šamonil

Škola: Gymnázium Duhovka, Ortenovo nám. 1275/34, 170 00 Praha
7-Holešovice

Kraj: Hlavní město Praha

Vedoucí práce: JUDr. Jan Grinc, Ph.D.

Praha 2025

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem práci na téma „**Suspenzivní veto a podpis prezidenta: analýza právní úpravy, praxe a efektivity v parlamentní demokracii**” vypracovala samostatně. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

Nemám závažný důvod proti zpřístupňování této práce v souladu se zákonem č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších předpisů.

V Praze dne 2. 2. 2025

Anna Maria Šamonil

Poděkování

Ráda bych na tomto místě poděkovala vedoucímu mé práce Janu Grincovi za inspirativní podněty a rady, ochotu o práci diskutovat a za poskytnutou literaturu, ke které bych sama neměla přístup. Zvláštní poděkování patří mé rodině za její neuvěřitelnou podporu, děkuji.

Anotace

Práce pojednává o pravomocích prezidenta v legislativním procesu v České republice. Přináší analýzu právní úpravy a praxe suspenzivního veta a podepisování zákonů a odhaluje konkrétní okolnosti a situace, které mohou předpokládaný zásah prezidenta ovlivnit. Pravomoci zkoumá i v kontextu jejich vlivu na vládu a Parlament, protože pouze tak lze komplexně zhodnotit jejich přípustnost. Cílem práce je zjistit, jaká je funkce suspenzivního veta a podepisování zákonů v legislativním procesu v České republice a zda tuto funkci plní efektivně a adekvátně s přihlédnutím k typologii instituce prezidenta v parlamentní demokracii. U zjištěných nedostatků jsou navrženy možné úpravy.

Klíčová slova

Parlamentní demokracie, prezident České republiky, legislativní proces, suspenzivní veto, podepisování zákonů

Annotation

The thesis deals with the powers of the president in the legislative process in the Czech Republic. It provides an analysis of the legal regulation and practice of the suspensive veto and signing of laws along with the examination of specific circumstances that may influence the president's predicted intervention in lawmaking. It further inspects the regulation of powers in the context of their impact on the government and Parliament, because only then can their permissibility be assessed thoroughly. The aim of the thesis is to find out, what is the function of the suspensive veto and the signing of laws in the legislative process in the Czech Republic and whether it performs this function effectively and adequately, taking into account the typology of the presidential institution in a parliamentary democracy. Possible adjustments are suggested for the recognized deficiencies.

Keywords

Parliamentary democracy, president of the Czech Republic, legislative process, suspensive veto, signing of laws

OBSAH

1. ÚVOD.....	1
2. PARLAMENTNÍ DEMOKRACIE.....	2
2. 1. Postavení parlamentu.....	2
2. 2. Postavení vlády.....	3
2. 3. Postavení prezidenta.....	4
3. LEGISLATIVNÍ PROCES V ČR.....	5
3. 1. Historie suspenzivního veta a podpisu.....	6
3. 2. Aktuální vymezení suspenzivního veta a podpisu.....	8
4. SUSPENZIVNÍ VETO.....	9
4. 1. Nekontrasignovanost veta.....	9
4. 1. 1. Neodpovědnost prezidenta.....	10
4. 2. Lhůta pro vetování zákona.....	11
4. 3. Diskontinuita Poslanecké sněmovny.....	13
4. 4. Platnost a účinnost zákona.....	14
4. 5. Nutný počet hlasů pro přehlasování zamítavých stanovisek.....	15
4. 6. Nemožnost vracet zákony s připomínkami.....	18
4. 7. Podání návrhu na zrušení zákona k Ústavnímu soudu.....	19
4. 8. Statistika uplatnění suspenzivního veta.....	21
5. PODEPISOVÁNÍ ZÁKONŮ.....	22
5. 1. Nepodepisování vetovaných zákonů.....	24
5. 2. Nepodepisování a nevetování zákonů.....	25
6. VLIV PŘÍMÉ VOLBY PREZIDENTA.....	27
7. SHRUTÍ POZNATKŮ A VYHODNOCENÍ STANOVENÝCH CÍLŮ.....	29
7. 1. Návrhy možných úprav.....	31
7. 1. 1. Zavedení přezkumu Ústavním soudem před publikací zákona.....	31
7. 1. 2. Stanovení lhůty pro podepisování vetovaných zákonů.....	31
8. ZÁVĚR.....	33
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	34
SEZNAM TABULEK.....	35
SEZNAM ZDROJŮ.....	36

1. ÚVOD

Pro svou Středoškolskou odbornou činnost jsem si zvolila téma pravomocí prezidenta republiky (dále jen „prezident“) v legislativním procesu v České republice (dále jen „ČR“). Domnívám se, že ačkoliv je tvorba zákonů pro stát klíčová, prezidentův zásah mnohdy není veřejností vnímán v celé jeho šíři a je redukován na (kontroverzní) kroky uplatněné vůči mediálně sledovaným zákonům. Přitom je prezident jedním z nejvýše postavených ústavních činitelů v zemi, a je tak zásadní, aby jeho konání reflektovalo principy zavedené formy vlády a korespondovalo s činností ostatních složek moci. ČR se aktuálně řadí mezi státy s **parlamentní demokracií**, a proto je na prezidentovy pravomoci nahlíženo tímto prizmatem.¹

Cílem práce je tedy provést **analýzu právní úpravy a praxe suspenzivního veta a podepisování zákonů a určit, jaká je jejich funkce v legislativním procesu v ČR a zda ji plní efektivně a adekvátně s ohledem na postavení prezidenta v parlamentní demokracii**. U problematických vymezení pak budou představeny návrhy možných novelizací, které by mohly zásah prezidenta v legislativním procesu potenciálně vylepšit. V tomto ohledu budu vycházet i ze zahraniční inspirace, která by byla aplikovatelná na náš systém.

První část práce obsahuje krátký exkurz do historie parlamentarismu a stručné představení legislativního procesu včetně obecného nastínění suspenzivního veta a podepisování zákonů v minulých ústavách i v té aktuální. Součástí je také definování charakteristických rysů instituce prezidenta, vlády a parlamentu v parlamentní demokracii. Existuje několik různých definic, které se odvíjí od specifik daného státu, a je tak důležité sjednotit terminologii před výzkumnou částí práce.

Ta sestává z rozboru suspenzivního veta a podepisování zákonů, který se soustředí nejen na právní vymezení obou pravomocí, ale také na související situace a okolnosti, které mohou předpokládaný zásah prezidenta ovlivnit. Není opomínuta ani interakce s Parlamentem České republiky (dále jen „Parlament“) a Úřadem vlády České republiky (dále jen „vláda“). Analýza vychází primárně ze samostudia autora a konzultací s vedoucím práce, ale v rámci předchozího bádání byla otázka postavení prezidenta v legislativním procesu diskutována v rozhovoru s prof. JUDr. Janem Kyselou, Ph.D., DSc.

¹ FILIP, Jan. Obecné otázky k výkonné moci. In: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 304. ISBN 80-210-2592-1.

2. PARLAMENTNÍ DEMOKRACIE

Parlamentní demokracie je forma vlády založená na principu „sdílené moci a legislativní svrchovanosti,” v rámci které má parlament výsadní postavení oproti ostatním složkám moci. Podle státního zřízení ji lze dále dělit na republiku a monarchii, nicméně krátký historický exkurz poodhalí, že obě podoby mají svůj původ v Anglii.²

V raném středověku měl pojem parlament poměrně rozsáhlou škálu významů, o čemž svědčí skutečnost, že zahrnoval jak setkání Franků v období prvních Merovejců, tak rovněž rozpravy mnichů po jídle. S institucionálním označením **parliamentum** se poprvé setkáváme v roce 1265 v Anglii, kdy je takto označena obecní rada království. Parlament je z počátku pod silným vlivem krále, který ale s přibývajícím časem slábne. Mezi první pravomoc parlamentu patří povolování daní potvrzené prvně Magnou Chartou v roce 1215 a v roce 1297 opětovně potvrzené králem Eduardem I. z důvodu jejího předchozího nedodržování. Ve 13. století je zavedena zásada neodpovědnosti panovníka za státní akty, která přechází na signatáře, tedy na královskou radu a přeneseně na parlament, který moc výkonnou kontroluje. Vzniká tím zásada kontrasignace všech pravomocí krále a s tím spojená nemožnost ve svém konání pochybit („*the king can do no wrong*”). Parlament si dále vymůže právo vydávat zákony a již začátkem 15. století se král vzdává svých původních zákonodárných pravomocí ve prospěch parlamentu a ponechává si pouze právo veta.³

Ačkoliv zárodky parlamentní demokracie vznikly v Anglii již ve středověku, tak se až na popud Velké francouzské revoluce způsob vlády rozšířil do zbytku světa, a to ve dvou dominantních formách. Republika i monarchie sdílejí základní znaky parlamentní demokracie, ale v určitých aspektech se liší.⁴ S ohledem na stanovené téma práce jsou následující rysy definovány pro **parlamentní republiku** s přihlédnutím ke specifickým ČR.

2. 1. Postavení parlamentu

Klasifikace působnosti parlamentu se mezi odborníky liší, ale obecně je uznáváno dělení Jana Filipa do následujících osmi kategorií: „*Ústavodárná, zákonodárná, kreační a organizační, otázky zahraniční politiky, otázky vnitřní politiky, kontrolní, soudní, autonomní.*”

² HLOUŠEK, Vít a KOPEČEK, Lubomír. Parlamentní a prezidentské demokracie. Online. In: *Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*, s. 194. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/1422/jaro2010/MP412Z/um/Parlamentni_a_prezidentske_demokracie.PDF. [cit. 2024-10-08].

³ HOLLÄNDER, Pavel. Vývoj parlamentarismu. In: *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 375-377. ISBN 9788073803957.

⁴ HLOUŠEK, Vít a KOPEČEK, Lubomír. Parlamentní a prezidentské demokracie. Online. In: *Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2003, s. 194. ISBN 80-210-3195-6. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/1422/jaro2010/MP412Z/um/Parlamentni_a_prezidentske_demokracie.PDF. [cit. 2024-10-8].

Nejdůležitější z nich je pravomoc zákonodárná, přičemž celkový počet vymezených kategorií potvrzuje výsadní postavení parlamentu.⁵ To ostatně dokládá i samotný název formy vlády.

Parlament může být jednokomorový nebo dvoukomorový. V ČR je synonymem pro horní komoru Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) a pro dolní komoru Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“). Obě komory jsou odpovědné lidu, který jim vyslovuje důvěru skrze přímé volby. Senát je tím konzervativnějším článkem zákonodárného sboru, který tvoří protiváhu vůči vůli sněmovní většiny a je pojistkou ústavnosti. Charakter instituce vyplývá mimo jiné z vyšší hranice pasivního volebního práva, z nutnosti obměny třetiny senátorů každé dva roky, z rozpustitelnosti komory nebo z volebního systému. Pro dolní komoru je naopak typická mocenská převaha v rozhodovací činnosti.⁶

2. 2. Postavení vlády

Vláda se stává nejvyšším představitelem moci výkonné za předpokladu, že jí na začátku funkčního období vysloví důvěru ústavou stanovená většina parlamentu (s ohledem na výsledky hlasování se jedná o **většinovou** nebo **menšinovou** vládu). V opačném případě vláda nevzniká a po opakovaném selhání při jejím sestavování může dojít k rozpuštění té komory, která důvěru vyslovuje, a k vypsání předčasných parlamentních voleb.⁷ Parlament může vládě rovněž vyslovit nedůvěru v průběhu jejího mandátu, v čehož důsledku má vláda povinnost podat demisi a odstoupit ze své funkce.

Existují dva modely vyslovení nedůvěry: konstruktivní a destruktivní. Podstatou destruktivní nedůvěry je odvolání vlády bez stanovení nástupce, což je i případ ČR, kde lze nedůvěru vyslovit pouze celé vládě.⁸ Naopak ve Spolkové republice Německo, která je příkladem státu s modelem konstruktivní nedůvěry, je spolkovému kancléři vyslovena nedůvěra tím způsobem, že většina členů Spolkového sněmu zvolí jeho nástupce.⁹

Za standardní situace se vláda opírá o podporu většiny parlamentu (popřípadě té komory, které je odpovědná), to jest očekává se, že parlament nebude přijímat zákony, se kterými by vláda nesouhlasila, a bude sloužit hlavně jako nástroj pro prosazování její politiky. To je podpořeno předpokladem, že členové vlády pochází z řad členů parlamentu.¹⁰

⁵ FILIP, Jan. Obecné otázky výkonné moci. In: *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 255-256. ISBN 80-210-2592-1.

⁶ MANSFELDOVÁ, Zdenka a LINEK, Lukáš (ed.). Asymetrický bikameralismus: postavení a pravomoci obou komor českého parlamentu. Online. In: *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, s. 25-27. ISBN 978-80-7330-171-2. Dostupné z: https://www.soc.cas.cz/images/drupal/publikace/ss_09-8_mansfeldova_linek_ed.s._-_cesky_parlament_ve_druhe_dekade_demokratickeho_vyvoje.pdf. [cit. 2024-10-12].

⁷ Čl. 35 odst. 1 písm. a) Ústavy

⁸ FILIP, Jan. Zvláštní pravidla pro vyslovení nedůvěry vládě. In: *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 274. ISBN 80-210-2592-1.

⁹ HOLLÄNDER, Pavel. Principy parlamentarismu. In: *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 378-379. ISBN 9788073803957.

¹⁰ FILIP, Jan. Obecné otázky výkonné moci. In: *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 304. ISBN 80-210-2592-1.

2. 3. Postavení prezidenta

Prezident je monokratický orgán, který je sice nezávislý na parlamentu, nicméně některá jeho rozhodnutí vyžadují kontrasignaci předsedy nebo jiného člena vlády.¹¹ Státověda v současnosti rozlišuje dvě pojetí prezidentské funkce: Podle té první je prezident součástí moci výkonné společně s vládou a podle té druhé je považován za orgán *sui generis* (svého druhu), který není součástí žádné ze složek moci, neboť je v roli „*zprostředkovatele mezi mocemi*.“¹²

Obecně úlohou prezidenta není určovat politické směřování země a ani se od jeho funkce neočekává aktivní zásah do každodenního života občanů. Má plnit reprezentativní úlohu státu doma (udělováním amnestií a milostí) i v zahraničí (uzavíráním mezinárodních smluv).¹³ Dále má být arbitrem v případě krizí mezi legislativou a exekutivou, což se může nejvíce projevit při procesu jmenování vlády a při rozpouštění Poslanecké sněmovny. Díky kontrolním mechanismům jako je možnost odvolat vládu nebo vyhlásit předčasné parlamentní volby prezident dále uměřeně dohlíží na kontinuitu státu a jeho principy. V této souvislosti je rozhodujícím aspektem neodpovědnost prezidenta, která umocňuje jeho pozici nezávislého garanta hodnot, jehož rolí není vládnout, ale udržovat stabilitu a politickou legitimitu v zemi.¹⁴ Ačkoliv tedy prezident může formálně spadat do moci výkonné, jako v případě ČR, jeho pravomoci z něj činí spíše orgán *sui generis*, neboť do jisté míry zasahuje do všech sfér moci.

V mnoha definicích je nezávislost prezidentského úřadu rovněž umocněna nepřímou volbou, která má prezidenta distancovat od touhy zavděčit se voličům prosazováním vlastních agend v oblasti třaskavých politických témat. V současnosti je ale prezident v mnoha zemích, které se řadí mezi parlamentní republiky, volen občany a není tak jasné, zda je samotný způsob volby určující charakteristikou jeho postavení.¹⁵ I proto se tématem zabývá jedna z následujících kapitol.

¹¹ HVÍŽDALA, Karel. *Karel Hvíždala: Jak fungují parlamentní režimy*. Online. Český rozhlas. 2021. Dostupné z: <https://plus.rozhlas.cz/karel-hvizdala-jak-funguji-parlamentni-rezimy-8566327>. [cit. 2024-10-08].

¹² HOLLÄNDER, Pavel. Hlava státu v parlamentním systému. In: *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 383. ISBN 9788073803957.

¹³ HOLLÄNDER, Pavel. Hlava státu v parlamentním systému. In: *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 383. ISBN 9788073803957.

¹⁴ WINTR, Jan. Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 26-28. ISBN 978-80-210-4520-0.

¹⁵ KUBÁT, Michal. Jak definovat poloprezidentský režim? Online. *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA*. 2015, roč. 60, č. 1. ISSN 2336-6478. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/536/Iurid_1_2014_12_Kubat.pdf. [cit. 2024-10-10].

3. LEGISLATIVNÍ PROCES V ČR

Cílem práce není rozebrat zákonodárný proces v ČR včetně všech jeho částí, a proto kapitola poskytne jen stručný přehled celého mechanismu, aby byl čtenář seznámen s tím, co předchází zásahu prezidenta.

Průběh **zákonodárného procesu** upravuje soubor předpisů včetně Ústavy, zákonů o jednacích řádech obou komor Parlamentu a legislativních pravidel vlády. Vyhlášení zákonů pak musí probíhat v souladu se zákonem o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.¹⁶ **Zákonodárná moc** náleží podle Ústavy oběma komorám Parlamentu.¹⁷

Právo **zákonodárné iniciativy**, tedy zmocnění k podání návrhu zákona, Ústava přiznává poslanci, skupině poslanců, Senátu jako celku, vládě a v neposlední řadě krajským zastupitelstvům včetně Zastupitelstva hlavního města Prahy.¹⁸ Od tohoto práva je nutné odlišovat oprávnění **podat podnět k přijetí zákona**, které není předpokladem pro jeho projednání Parlamentem a které podle čl. 18 Listiny základních práv a svobod zaručujícího petiční právo náleží každému občanovi.¹⁹

Legislativního procesu se v odlišné míře účastní Poslanecká sněmovna, Senát a prezident. Speciální postavení má Ústavní soud České republiky (dále jen „Ústavní soud“), který do procesu zasahuje až na vznesený podnět od legitimované osoby.²⁰

Správně podaný návrh zákona je zaslán předsedovi Poslanecké sněmovny, který ho postoupí organizačnímu výboru, všem poslancům a poslaneckým klubům.²¹ Vládě jsou zasílány k vyjádření pouze ty návrhy, které sama nepodala.²² V rámci jednání v Poslanecké sněmovně musí návrh zákona projít **třemi čteními**, která jsou zakončena hlasováním pléna. Aby mohl být návrh zákona postoupen Senátu, musí být schválen **prostou většinou** hlasů, tedy nadpoloviční většinou přítomných poslanců při třetinovém kvóru (minimálně 34 hlasů).²³ V opačném případě jeho projednávání končí neúspěšně.

Senát se musí k návrhu zákona vyjádřit do 30 dnů ode dne, kdy byl postoupen jeho předsedovi.²⁴ Hlasování Senátu předchází projednání určeným výborem²⁵ a obecná a podrobná rozprava, v rámci které je zákon diskutován všemi senátory na plenární schůzi.²⁶

¹⁶ ŠKOP, Martin; SMEJKALOVÁ, Terezie a ŠTĚPÁNÍKOVÁ, Markéta. Teorie práva - Průvodce studiem. Online. s. 89. Dostupné z: https://is.muni.cz/do/law/stud/el/teorie_prava/docs/teorie_prava_pruvodce_studiem.pdf. [cit. 2024-10-12].

¹⁷ Čl. 15 ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“)

¹⁸ Čl. 41 Ústavy

¹⁹ FILIP, Jan. Stadium zákonodárné iniciativy. In: *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 277-278. ISBN 80-210-2592-1.

²⁰ § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

²¹ POSLANECKÁ SNĚMOVNA. *Legislativní proces projednávání návrhů zákonů*. Online. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=331>. [cit. 2024-10-15].

²² § 87 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

²³ Čl. 39 Ústavy

²⁴ Čl. 46 odst. 1 Ústavy

²⁵ § 98 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

²⁶ § 102 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

Senát může návrh zákona:

- a) **zamítnout** a Poslanecká sněmovna o něm tak bude muset hlasovat znovu. Pro jeho přijetí bude potřeba souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců (minimálně **101** hlasů),
- b) **vrátit s pozměňovacími návrhy**. Prvně bude Poslanecká sněmovna hlasovat o Senátem navrhovaném znění, pro jehož schválení bude potřeba souhlas prosté většiny poslanců. Při nedosažení požadovaného počtu kladných hlasů bude pokračovat hlasováním o schválení návrhu zákona ve znění, ve kterém jej postoupila Senátu, k čemuž bude nutný souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců,
- c) **schválit** a tím pádem bude přijat.

Dále může Senát:

- d) **vyjádřit vůli se návrhem nezabývat** a ten tak bude považován za schválený,
- e) **promarnit stanovenou lhůtu 30 dnů**, což bude rovněž chápáno jako schválení.²⁷

U ústavních zákonů a zákonů stanovených v čl. 40 Ústavy nemohou nastat poslední dvě zmiňované možnosti, kdy Senát k návrhu zákona nezaujme kladné ani zamítavé stanovisko.²⁸

Přijatý zákon je postoupen prezidentovi, který ho buď **podepíše**²⁹ a zákon tak bude zaslán k podpisu předsedovi vlády, nebo ho **vetuje** a tím vrátí zpět do Poslanecké sněmovny.³⁰

3. 1. Historie suspenzivního veta a podpisu

Prozatímní ústava vydaná po založení samostatného Československa v roce 1918 byla první ústavou, která prezidentovi formálně přiznala právo veta. Prezident mohl zákony vracet do 8 dnů od jejich přijetí, ale jeho rozhodnutí bylo podmíněno kontrasignací (ta se nicméně týkala všech vládních úkonů, které prezident v té době vykonával). Pro přehlasování veta stačila prostá většina poslanců, což byl historicky nejmenší vyžadovaný počet hlasů pro jeho překonání. Prezidentův podpis byl jednou z podmínek pro vyhlášení zákona, ke kterému muselo dojít do 8 dnů po usnesení Národního shromáždění.³¹ Během své účinnosti byl zákon celkem dvakrát novelizován a právě v rámci druhé novelizace došlo k prodloužení lhůty pro

²⁷ Čl. 46, 47 a 48 Ústavy

²⁸ KAVĚNA, Martin a Jindřiška SYLLOVÁ. § 98 [Postoupení zákona prezidentu republiky]. In: SYLLOVÁ, Jindřiška, Martin KAVĚNA, Eva TETOUROVÁ, Jan NĚMEC, Jana FRANCOVÁ aj. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-10-15]. ASPI_ID KO90_1995CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

²⁹ Čl. 62 a 51 Ústavy

³⁰ Čl. 50 Ústavy

³¹ Zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-10-16]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

vrácení zákona na 14 dní a prezidentovy pravomoci se rozšířily o možnost vracet zákony s připomínkami.³²

Ústavní listina Československé republiky z roku 1920 změnila počet nutný k přehlasování veta na nadpoloviční většinu obou sněmoven. Změna souvisela s ústavním zakotvením Národního shromáždění jako dvoukomorové instituce skládající se z poslanecké sněmovny a senátu. Nicméně pokud nebyl dosažen požadovaný konsenzus obou komor, stačilo, když s návrhem zákona souhlasily tři pětiny poslanecké sněmovny, tedy její **kvalifikovaná většina**. Prezident mohl nově vracet ústavní zákony, nadále mohl vracet zákony s připomínkami, a navíc disponoval absolutním vetem uplatnitelným proti opatřením Stáلهo výboru nebo proti zákonům, které přijal sněm Podkarpatské Rusi. Pro použití veta byla stále vyžadována kontrasignace předsedy nebo jím pověřeného člena vlády, ale lhůta na vrácení zákona byla prodloužena na jeden měsíc. Vymezení podpisu zůstalo beze změny.³³

Schválením Ústavy Československé republiky 9. května 1948 došlo k přeměně Národního shromáždění na jednokomorovou instituci, což znamenalo, že o vetu prezidenta opět rozhodovala pouze jedna komora. K přehlasování veta u běžného zákona byl nutný souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců a u zákonů, které ke schválení vyžadovaly souhlas kvalifikované většiny, byl stejný počet hlasů vyžadován i pro přehlasování veta. Z Ústavní listiny Československé republiky z prezidentových pravomocí přetrvala nutnost kontrasignace pro uplatnění veta, možnost vracet zákony s připomínkami a nemožnost podávat návrhy zákonů. V případě, kdy prezident nebyl schopen zákon podepsat, za něj výkon této pravomoci převzal předseda vlády. Rovněž platila kontinuita Národního shromáždění, které tak mohlo v novém složení pokračovat v projednávání zákonů, o nichž nebylo rozhodnuto v minulém volebním období.³⁴

Ústavou Československé socialistické republiky z roku 1960 bylo právo veta nahrazeno zákonodárnou iniciativou a prezident byl nově odpovědný Národnímu shromáždění.³⁵ Pořadí signatářů zákonů striktně odráželo jejich odlišné postavení v ústavním systému, a protože byl prezidentův podpis považován za nejvyšší ověření platnosti přijatého zákona, připojoval ho jako první.³⁶ Zákonodárná iniciativa zůstala zachována i v době platnosti Ústavního zákona o

³² KNĚŽÍNEK, Jan. Prozatímní ústava a její proměny. Online. s. 2. Dostupné z: https://msp.gov.cz/documents/12681/723595/Jan+Kněžínek_Prozatímní+ústava+a+její+proměny.pdf/e0962f9b-c2d2-49ed-97a5-c7465bef73a4. [cit. 2024-10-15].

³³ Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

³⁴ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky ve znění ústavního zákona č. 33/1956 Sb.

³⁵ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky ve znění ústavního zákona č. 110/1967 Sb., ústavního zákona č. 28/1968 Sb., ústavního zákona č. 143/1968 Sb., ústavního zákona č. 144/1968 Sb., ústavního zákona č. 57/1969 Sb., ústavního zákona č. 155/1969 Sb., ústavního zákona č. 43/1971 Sb., ústavního zákona č. 62/1978 Sb., ústavního zákona č. 135/1989 Sb., ústavního zákona č. 46/1990 Sb., ústavního zákona č. 100/1990 Sb., ústavního zákona č. 101/1990 Sb., ústavního zákona č. 102/1990 Sb., ústavního zákona č. 161/1990 Sb., ústavního zákona č. 294/1990 Sb., ústavního zákona č. 376/1990 Sb., ústavního zákona č. 556/1990 Sb., ústavního zákona č. 23/1991 Sb., ústavního zákona č. 326/1991 Sb., ústavního zákona č. 327/1991 Sb. a ústavního zákona č. 493/1992 Sb.

³⁶ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky a zákonodárství v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Online. s. 2. Dostupné také z: https://is.muni.cz/repo/991563/Prezident_a_zakonodarstvi.pdf.

československé federaci a prezident vůči zákonům nadále nemohl uplatnit veto.³⁷ K obnovení práva veta a zrušení zákonodárné iniciativy došlo až nabytím účinnosti současné Ústavy.

3. 2. Aktuální vymezení suspenzivního veta a podpisu

Podle aktuálního vymezení má prezident právo vetovat **přijaté zákony**, a to do 15 dnů od jejich postoupení.³⁸ Výjimku z tohoto práva tvoří ústavní zákony a zákony přijaté ve zkráceném řízení po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu.³⁹ Vrácený zákon je doručen spolu se stanoviskem prezidenta poslancům, kteří se jím mohou zabývat nejdříve 10 dnů po jeho obdržení.⁴⁰ K vyhlášení zákona pak dojde pouze za předpokladu, že bude veto přehlasováno **nadpoloviční většinou všech poslanců** (minimálně 101 hlasů).⁴¹

Potřebnou součástí vet jsou odůvodnění, která, co se obsahu a formy týče, nejsou nijak omezena. Veto může být odůvodněno procesními vadami přijetí zákona, věcným nesouhlasem nebo také obsahovou protiústavností dle názoru prezidenta. Z praxe vyplývá, že vetování zákona probíhá písemně formou dopisu předsedovi Poslanecké sněmovny, ve kterém prezident oznamuje své rozhodnutí zákon vrátit.⁴² V každém případě musí být nezpochybnitelné, že prezident práva veta využil.

Podepisování zákonů není ve srovnání se suspenzivním vetem tak rozsáhlá pravomoc. Platí, že prezident podepisuje **přijaté zákony**, tedy zákony schválené 1) oběma komorami Parlamentu, pokud to v jejich případě zákon vyžaduje (ústavní zákony, zákony v čl. 40 Ústavy) nebo pokud Senát schválí návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou 2) jen Poslaneckou sněmovnou po jejich vrácení či zamítnutí Senátem 3) v důsledku usnesení Senátu o nezabývání se návrhem 4) uplynutím 30 dnů, během kterých se musí Senát vyslovit.⁴³

Podrobně jsou obě pravomoci rozebrány v následující analýze. Pozornost je věnována nejen písemným ustanovením, ale také právní praxi a okolnostem, které mohou předpokládaný zásah prezidenta ovlivnit, ačkoliv nemusí být z vymezení pravomocí přímo patrné.

³⁷ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci ve znění ústavního zákona č. 117/1969 Sb., ústavního zákona č. 125/1970 Sb., ústavního zákona č. 43/1971 Sb., ústavního zákona č. 50/1975 Sb., ústavního zákona č. 161/1989 Sb., ústavního zákona č. 182/1989 Sb., ústavního zákona č. 46/1990 Sb., ústavního zákona č. 100/1990 Sb., ústavního zákona č. 158/1990 Sb., ústavního zákona č. 159/1990 Sb., ústavního zákona č. 294/1990 Sb., ústavního zákona č. 295/1990 Sb., ústavního zákona č. 556/1990 Sb., ústavního zákona č. 23/1991 Sb., ústavního zákona č. 91/1991 Sb., ústavního zákona č. 327/1991 Sb., ústavního zákona č. 205/1992 Sb., ústavního zákona č. 206/1992 Sb., ústavního zákona č. 237/1992 Sb. a ústavního zákona č. 493/1992 Sb.

³⁸ Čl. 50 Ústavy

³⁹ Čl. 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

⁴⁰ KAVĚNA, Martin a Jindřiška SYLLOVÁ. § 98 [Postoupení zákona prezidentu republiky]. In: SYLLOVÁ, Jindřiška, Martin KAVĚNA, Eva TETOUROVÁ, Jan NĚMEC, Jana FRANCOVÁ aj. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-10-20]. ASPI_ID KO90_1995CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁴¹ Čl. 50 odst. 2 Ústavy

⁴² KAVĚNA, Martin a Jindřiška SYLLOVÁ. § 98 [Postoupení zákona prezidentu republiky]. In: SYLLOVÁ, Jindřiška, Martin KAVĚNA, Eva TETOUROVÁ, Jan NĚMEC, Jana FRANCOVÁ aj. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-10-20]. ASPI_ID KO90_1995CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁴³ Čl. 46, 47 a 48 Ústavy

4. SUSPENZIVNÍ VETO

4. 1. Nekontrasignovanost veta

Suspensivní veto je pravomoc, která nevyžaduje kontrasignaci a prezident ji tak může uplatnit samostatně, aniž by musel hledat spojence v řadách členů vlády. Ta v důsledku toho nepřebírá odpovědnost za jeho rozhodnutí.⁴⁴

Podle důvodové zprávy České národní rady by zavedením kontrasignace u suspensivního veta „(...) došlo k nevyváženosti moci zákonodárné a výkonné. Vláda by tak dostala pod kontrolu zákonodárnou moc, neboť jí přísluší, na rozdíl od prezidenta republiky, i právo zákonodárné iniciativy.”⁴⁵ Statistiky potvrzují, že vláda skutečně podává většinu návrhů zákonů a je tak v pozici, kdy rozhoduje o tom, co bude Parlament projednávat. Konkrétně od roku 1992 do roku 2009 předložila v každém volebním období minimálně 60 % ze všech podaných návrhů zákonů.⁴⁶ A právě v souvislosti s tím poukazuje důvodová zpráva na skutečnost, že kdyby vláda mohla na konci legislativního procesu ještě uplatňovat veto, respektive regulovat jeho užití, byla by už vůči Poslanecké sněmovně příliš silná, protože by kontrolovala všechny fáze zákonodárného procesu. Tento argument však obстоjí pouze za předpokladu, že přijmeme tezi, podle níž uplatnění veta prezidentem představuje pro vládu zásadní omezení jejího vlivu při prosazování návrhů zákonů.

Od vzniku samostatné ČR se vystřídalo celkem 16 vlád, včetně té úřadující, a dohromady 10 z nich byla vyslovena důvěra nadpoloviční většinou všech poslanců,⁴⁷ to jest počtem nutným pro schválení návrhu zákona ve znění Poslanecké sněmovny po jeho vrácení nebo zamítnutí Senátem a pro přehlasování suspensivního veta. Z toho jednoznačně vyplývá, že za těchto okolností vláda fakticky kontrolovala zákonodárný proces, a to i přes autonomní uplatnění veta prezidentem, neboť díky podpoře sněmovní většiny dokázala překonat všechny kladené překážky a prosadit tak jí navržené zákony. To potvrzují i dostupné statistiky do roku 2009, ze kterých vyplývá lineárně rostoucí počet přijatých zákonů projednávaných z iniciativy vlády.⁴⁸

⁴⁴ Čl. 62 Ústavy

⁴⁵ Česká národní rada 1992, tisk 152 část 3. psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_03.htm

⁴⁶ MANSFELDOVÁ, Zdenka a LINEK, Lukáš (ed.). Legislativní činnost Poslanecké sněmovny. Online. In: *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, s. 68-69. ISBN 978-80-7330-171-2. Dostupné z:

https://www.soc.cas.cz/images/drupal/publikace/ss_09-8_mansfeldova_linek_edc._-_cesky_parlament_ve_druhe_dekade_demokratickeho_vyvoje.pdf. [cit. 2024-10-20].

⁴⁷ *Seznam hlasování o důvěře vládě České republiky*. Online. In: Wikipedia: the free encyclopedia. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2018, 21. 5. 2024. Dostupné z:

https://cs.wikipedia.org/wiki/Seznam_hlasování_o_důvěře_vládě_České_republiky. [cit. 2024-10-14].

⁴⁸ MANSFELDOVÁ, Zdenka a LINEK, Lukáš (ed.). Legislativní činnost Poslanecké sněmovny. Online. In: *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, s. 68-70. ISBN 978-80-7330-171-2. Dostupné z:

https://www.soc.cas.cz/images/drupal/publikace/ss_09-8_mansfeldova_linek_edc._-_cesky_parlament_ve_druhe_dekade_demokratickeho_vyvoje.pdf. [cit. 2024-10-20].

Ústavní právník Jan Wintř naopak absenci kontrasignace u veta odůvodňuje tím, že „v pozdější praxi prezident republiky vždy vystupoval autonomně a disponoval svým vetem dle vlastního uvážení a bez ohledu na názor vlády. Odpovídá to pojetí prezidentského úřadu jako garanta řádu, strážce hodnot, na nichž spočívá náš stát (...) Prezident svým vetem požaduje od sněmovní většiny, aby kontroverzní zákon ještě jednou posoudila a zároveň aby prokázala, že napadený zákon skutečně má potřebnou demokratickou legitimitu.”⁴⁹ Suspenzivní veto tedy slouží jako prostředek k vyjádření názoru prezidenta nebo k poukázání na konkrétní nedostatky zákona, v čehož důsledku nelze připustit, aby o něm rozhodoval orgán, jehož činnost reguluje. Vyžadováním kontrasignace by tak došlo k znehodnocení této kontrolní pravomoci, protože by reálně mohla být využita jen tam, kde by na tom měla zájem i vláda. Z pohledu prezidenta by byla téměř zbytečná, protože by nemohla sloužit k vymezení se vůči zákonům navrženým vládou, kterých je většina.⁵⁰

Varianta s kontrasignací dává smysl hlavně v monarchiích, kde je potřeba pravomoci hlavy státu nějak demokraticky legitimizovat. Našemu legislativnímu procesu neodpovídá, protože oslabuje kontrolu činnosti nejvyššího orgánu moci výkonné, který je díky důvěře sněmovní většiny velmi vlivný.⁵¹ Konkrétně menšinová vláda by se za stávajících podmínek mohla teoreticky dostat do situace, kdy v důsledku obstrukcí opozice při hlasování o prezidentském vetu nebude schopna zákony schvalovat a prosazovat tak svůj politický záměr. V takové chvíli by absence kontrasignace u veta znamenala přímý zásah prezidenta do vedení státu a oslabení vlády neúměrně její pozici. Tato možnost se ale jeví jako důsledek toho, že náš systém svou podobou předpokládá existenci vlády, která se opírá o většinu v Poslanecké sněmovně.⁵² Tomu následně odpovídá i nastavení souvisejících kontrolních mechanismů včetně absence kontrasignace při uplatnění suspenzivního veta.

4. 1. 1. Neodpovědnost prezidenta

V návaznosti na předchozí kapitolu poskytne následující pasáž krátkou vsuvku zabývající se neodpovědností prezidenta v širších souvislostech. Pozornost bude věnována otázce, jaký dopad má zásada neodpovědnosti na samotný výkon jednotlivých pravomocí prezidenta.

ČR jako stát s **republikánským státním zřízením** musí splňovat dvě základní podmínky:

1. „každý občan se může ucházet o veřejné funkce rovným způsobem,

2. každý veřejný činitel je ze své funkce odpovědný.”⁵³

⁴⁹ WINTŘ, Jan. Jednání o zákonech vrácených Senátem a prezidentem republiky. Online. In: *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010, s. 175-176. ISBN 978-80-87284-13-1. Dostupné z: http://www.auditorium.cz/pdf/Ceska-parlamentni-kultura_full.pdf. [cit. 2024-10-20].

⁵⁰ *Česká národní rada 1992, tisk 152 část 3*. psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_03.htm

⁵¹ HOLLÄNDER, Pavel. Vývoj parlamentarismu v ČR. In: *Základy všeobecné státní vědy*. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 375-377. ISBN 9788073803957.

⁵² FILIP, Jan. Hlavní rysy parlamentarismu v ČR. In: *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 221-222. ISBN 80-210-2592-1.

⁵³ KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta - konec cesty trvající 23 let. Online. *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE IURIDICA*. 2011, roč. 57, č. 4, s. 10. ISSN 2336-6478. Dostupné z: <https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/soubory/2020-01/Iuridica%2004%202011.pdf>

Čl. 54 Ústavy vylučující odpovědnost prezidenta je tak nutně kompenzován institutem kontrasignace, prostřednictvím kterého vláda a přeneseně i Poslanecká sněmovna přebírají odpovědnost za prezidentovy činy. Přesto čl. 62 Ústavy poskytuje výčet pravomocí prezidenta, které kontrasignaci nevyžadují a de iure za ně tedy nenese odpovědnost nikdo. Takovou možnost ovšem druhé zmiňované pravidlo nepřipouští.⁵⁴ Podle Jana Kudrny je tak jediným možným výkladem, že „odpovědnost v uvedených případech nesou orgány, které návrh podaly nebo vyslovily souhlas.” Jiné vysvětlení by odporovalo zásadám republikanismu, a tudíž lze i v případě uplatnění suspenzivního veta argumentovat nutnou součinností vlády, která ale není faktická. V tomto konkrétním příkladu jde o to, že prezident není orgánem, který rozhoduje s konečnou platností, což následně oslabuje potřebu přenášení odpovědnosti. Mnohem větší problém je například u jmenování členů Bankovní rady České národní banky, kde má prezident konečné slovo.

Třebaže lze obecně neodpovědnost prezidenta vnímat jako snahu o oslabení jeho postavení, nedostatečné vymezení následků (ne)odpovědnosti je jedním z faktorů, díky kterému se může vymanit z pozice slabého prezidenta. Konkrétně může využít nedostatku zákonem stanovené kontroly k vyjadřování a prosazování vlastních politických názorů.⁵⁵

4. 2. Lhůta pro vetování zákona

Ačkoliv čl. 50 odst. 1 Ústavy stanovuje, že prezident „*má právo vrátit přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního, s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen,*”⁵⁶ bližší specifiky počítání lhůty určena nejsou. A právě odlišný výklad počítání času v minulosti vyústil ve spor mezi prezidentem Václavem Havlem a Poslaneckou sněmovnou ohledně novely zákona na ochranu zvířat proti týrání.

Prezidentovi byl 13. června 1997 postoupen zákon, který se rozhodl vetovat 28. června 1997, což považoval za poslední den patnáctidenní lhůty. Jelikož se ale jednalo o sobotu, bylo rozhodnutí o vrácení zákona doručeno Poslanecké sněmovně až v pondělí 30. června, tedy 17. den od postoupení zákona prezidentovi. Ta o zákonu znovu nehlasovala a rovnou ho zaslala k publikaci ve Sbírce zákonů, což ovšem prezident považoval za protiústavní jednání, a proto se obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení zákona.⁵⁷ Řízení před Ústavním soudem předcházela korespondence mezi tehdejšími předsedou Poslanecké sněmovny Milošem Zemanem a prezidentem Havlem, ve které Zeman prezidenta upozorňoval na opožděné uplatnění veta, v čehož důsledku nebude zákon poslanci znovu projednán.⁵⁸ Na

⁵⁴ FILIP, Jan. Právní status prezidenta republiky. In: *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 312-315. ISBN 80-210-2592-1.

⁵⁵ KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta - konec cesty trvající 23 let. Online. *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE IURIDICA*. 2011, roč. 57, č. 4, s. 10-13. ISSN 2336-6478. Dostupné z: <https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/soubory/2020-01/Iuridica%2004%202011.pdf>

⁵⁶ Čl. 50 odst. 1 Ústavy

⁵⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17.12. 1997 (Suspenzivní veto prezidenta republiky - počítání lhůty podle čl. 50 odst. 1 Ústavy)

⁵⁸ JANOUŠEK, Milan. *Prezidentské veto v ústavním systému Československa a České republiky*. Online, rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017. s. 56-57. Dostupné z:

zamítavou reakci prezidenta reagovala Poslanecká sněmovna schůzí, jejímž výsledkem bylo přijetí usnesení o nehlasování o prezidentem vráceném zákonu, neboť „*nebyla splněna podmínka stanovená v čl. 50 odst. 1 Ústavy České republiky.*”⁵⁹

Václav Havel ve svém návrhu na zrušení zákona vycházel z obecně uznávaných ústavních zvyklostí charakteristických nejen pro český právní řád, jež určují způsob počítání ústavních lhůt. Konkrétně zdůraznil skutečnost, že lhůta u postoupeného zákona nezačíná běžet ihned, ale až následující den, a proto její konec skutečně připadl na 28. červen. Dále uvedl, že podepíše-li rozhodnutí o vrácení zákona v poslední den lhůty, kterým je sobota, neděle nebo svátek, odkládá se jeho doručení Poslanecké sněmovně automaticky na nejbližší pracovní den. Z těchto důvodů proběhlo z jeho strany vrácení zákona v souladu s Ústavou a v rozporu byl naopak následný postup poslanců, kteří o vetovaném zákonu znovu nehlasovali, ačkoliv to čl. 50 odst. 2 Ústavy pro jeho vyhlášení vyžaduje.

Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření naopak kladla důraz na nutnost doslovného výkladu Ústavy, a tedy odmítla prezidentem prezentované postupy, které nemají oporu v Ústavě, popřípadě vychází z jiných právních předpisů. V souvislosti s tím se ohradila vůči interpretaci, podle které je za vrácení zákona považováno již podepsání rozhodnutí o užití veta a podle které může být samotné doručení rozhodnutí Poslanecké sněmovně v ojedinělých případech posunuto. Dále považovala za zřejmé, že patnáctidenní lhůta začíná běžet hned v den postoupení zákona prezidentovi, a proto vypršela již 27. června 1997 (pátek). Jelikož prezident do tohoto data zákon nevrátil, byla Poslanecká sněmovna oprávněna přistoupit k jeho publikaci, aniž by o něm musela opětovně hlasovat.

V návaznosti na prezidentovu argumentaci se Ústavní soud ve svém nálezu zabýval obecnými principy počítání lhůt v českém právním řádu, v čehož důsledku shledal prezidentův návrh za oprávněný a zákon zrušil. Stěžejní pro něj byla existence nepsaného práva zahrnujícího obecná pravidla a zvyklosti, neboť „*jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě.*” I proto své rozhodnutí soud podložil rozsáhlým výčtem úprav počítání času v jiných právních předpisech, které potvrzují, že lhůta stanovená dny nezačíná běžet ihned, ale až následující den. Soud tím rovněž potvrdil aplikovatelnost jiných právních předpisů na zkoumaný problém.⁶⁰ Platí, že zákonodárce má vždy možnost určit jiný postup, avšak ten musí být v zákoně explicitně stanoven jako v případě desetidenní lhůty, po kterou se poslanci nemohou vráceným zákonem zabývat - ta se počítá od okamžiku doručení prezidentova stanoviska poslancům.⁶¹ Ústavní soud dal

<https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/61591/150035494.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [cit. 2024-10-25].

⁵⁹ Zápis z 13. schůze Parlamentu České republiky konané dne 5. 9. 1997. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [online]. 1997. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/013schuz/s013037.htm#h266>. [cit. 2024-10-29].

⁶⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17.12. 1997 (Suspendivní veto prezidenta republiky - počítání lhůty podle čl. 50 odst. 1 Ústavy)

⁶¹ KAVĚNA, Martin a Jindřiška SYLLOVÁ. § 98 [Postoupení zákona prezidentu republiky]. In: SYLLOVÁ, Jindřiška, Martin KAVĚNA, Eva TETOUROVÁ, Jan NĚMEC, Jana FRANCOVÁ aj. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-10-30]. ASPI_ID KO90_1995CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

prezidentovi za pravdu i ve věci posunutí data pro doručení rozhodnutí o vrácení zákona v případě, že poslední den lhůty připadne na víkend nebo svátek.⁶²

Pro legislativní proces jsou argumenty Ústavního soudu zásadní v souvislosti se stanovením precedentu pro počítání ústavní lhůty určené na vrácení zákona prezidentem. Z nálezu totiž vyplývá, že ji prezident může v ojedinělých případech prodloužit až o třetinu. Konkrétně se jedná o období vánočních nebo červencových svátků, během nichž se může stanovený počet dnů na vrácení zákona z 15 vyšplhat na 19 až 20, s čímž musí zákonodárce počítat.⁶³ V opačném případě by se mohl dostat do situace, kdy nebude vyhlášení zákona záviset na něm, ale na prezidentovi. Konkrétní situace představují dvě následující kapitoly.

4. 3. Diskontinuita Poslanecké sněmovny

Dolní komora Parlamentu se řídí principem diskontinuity, a proto na konci volebního období ukončuje veškerou svou agendu a činnost s výjimkami stanovenými v § 121 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „jednací řád Poslanecké sněmovny“).⁶⁴ Návrhy zákonů ani přijaté zákony z minulého volebního období do této výjimky nespádají, a tudíž je Poslanecká sněmovna nemůže v novém složení projednávat, a to nehledě na stav, ve kterém byly ponechány.⁶⁵

Z toho vyplývá, že v situaci, kdy Poslanecká sněmovna postoupí prezidentovi zákon 26 dnů a méně před vypršením jejího mandátu, již nemusí mít dostatek času na přehlasování uplatněného veta, protože v době, kdy se jím bude moci zabývat, už nebude ve funkci. Kromě patnáctidenní lhůty stanovené na vrácení zákona je totiž nutné počítat i s lhůtou 10 dnů od jeho vrácení, během které nemůže být poslanci projednáván. Ze suspenzivního veta se tak za těchto okolností stane **veto absolutní**, které český právní řád prezidentovi primárně neposkytuje, mimo jiné proto, že představuje nepřiměřené zesílení jeho role v zákonodárném procesu. Prezident tak požívá moc jednomyslně rozhodnout o osudu zákonů, bez přihlédnutí k názoru ostatních ústavních činitelů.⁶⁶

Nicméně je třeba vzít v úvahu, že končící Poslanecká sněmovna se nachází v bodě, kdy je její legitimita nejnižší, protože už od voleb uplynuly téměř čtyři roky a rovněž může být vzhledem k očekávanému výsledku voleb zlákána k různým pochybným krokům na poslední chvíli. Například se může pokusit prosadit návrhy zákonů, které budou sloužit k získání voličů na úkor stability státu. Za daných okolností je prezident schopen svým zásahem

⁶² Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (Suspenzivní veto prezidenta republiky - počítání lhůty podle čl. 50 odst. 1 Ústavy)

⁶³ Za nápad vděčím Janu Grincovi

⁶⁴ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

⁶⁵ SYLLOVÁ, Jindřiška. § 121 (Diskontinuita). In: SYLLOVÁ, Jindřiška, Martin KAVĚNA, Eva TETOUROVÁ, Jan NĚMEC, Jana FRANCOVÁ aj. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-10-28]. ASPI_ID KO90_1995CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁶⁶ SUCHÁNEK, Radovan. Čl.51 [Podepisování zákonů]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde [cit. 2024-10-30]. ASPI_ID KO1i1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

zabránit publikaci zákonů tohoto charakteru, což částečně zmírňuje problém, že má v tu chvíli fakticky absolutní veto.

Ani za tohoto předpokladu ovšem nelze vyloučit situaci, kdy před koncem volebního období nastane náhlá objektivní potřeba přijímat zákony a prezidentova možnost je efektivně blokovat bez možnosti být přehlasován bude o to víc komplikovaná. Edvard Outrata, bývalý politik a předseda Českého statistického úřadu, v souvislosti s tím prohlásil, že „*máme velmi krátkou dobu, kdy není možné jednat o zákonech. Diskontinuita má racionalizační efekt: vyčistit stůl s předstihem.*”⁶⁷ Přesto mohou být důležité zákony opětovně iniciovány v novém volebním období, pouze s tím omezením, že proces jejich projednávání proběhne od znova. Dojde tak k částečnému zmírnění případných „škod” způsobených prezidentem.⁶⁸

4. 4. Platnost a účinnost zákona

Účinnost zákona nemůže předcházet jeho platnosti, neboť nelze vymáhat dodržování zákona ještě předtím, než je vyhlášen ve Sbírce zákonů.⁶⁹ Jednalo by se o pravou retroaktivitu, která je zakázána, protože popírá právní jistotu ve státě. Komplikace se tedy pojí se zákony, jejichž začátek účinnosti je stanoven přesným datem, protože při neodhadnutí délky legislativního procesu mohou být vyhlášeny až po tomto datu.⁷⁰

Nastane-li totiž stanovená účinnost zákona v průběhu 15 dnů, které má prezident na rozmyšlenou, během 10 dnů po vrácení zákona nebo zkrátka kdykoli před jeho vyhlášením, platí, že nabývá účinnosti až následujícího 1. ledna nebo 1. července.⁷¹ Problémy se tak mohou pojít například s daňovými zákony, které obvykle nabývají účinnosti k 1. lednu,⁷² protože právě užití veta může tento záměr zhatit, pokud způsobí, že platnost zákona nastane až po stanoveném začátku účinnosti. Ta se v této situaci posune na 1. červenec, což může mít dosti zásadní důsledky pro státní rozpočet, který počítá s konkrétním přísunem peněz za určité období. Ačkoliv tedy prezident i v těchto případech brzdí zákonodárný proces, což je

⁶⁷ Zápis z 9. schůze Stálé komise pro Ústavu ČR a parlamentní procedury konané dne 4. října 2007. *Senat.cz*. [online]. [cit. 2024-10-28].

⁶⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška. § 121 (Diskontinuita). In: SYLLOVÁ, Jindřiška, Martin KAVĚNA, Eva TETOUROVÁ, Jan NĚMEC, Jana FRANCOVÁ aj. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-10-28]. ASPI_ID KO90_1995CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁶⁹ § 9 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv) ve znění zákona č. 277/2019 Sb., zákona č. 261/2021 Sb., zákona č. 177/2022 Sb., zákona č. 346/2023 Sb. a zákona č. 196/2024 Sb.

⁷⁰ POHL, Michal. § 107 (Podpisy činitelů). In: SYLLOVÁ, Jindřiška, Martin KAVĚNA, Eva TETOUROVÁ, Jan NĚMEC, Jana FRANCOVÁ aj. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-10-30]. ASPI_ID KO90_1995CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁷¹ § 9 odst. 4 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv) ve znění zákona č. 277/2019 Sb., zákona č. 261/2021 Sb., zákona č. 177/2022 Sb., zákona č. 346/2023 Sb. a zákona č. 196/2024 Sb.

⁷² ZÁKONY PRO LIDI. *Daňové právo*. Online. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/obor/dane-a-poplatky>. [cit. 2024-10-30].

právo, které mu náleží, v těchto mezích už neadekvátně limituje zákonodárné složky a orgány odpovědné za vedení státu.

Na druhou stranu se prezident v minulosti dostal do situace, kdy musel zákon podepsat dříve než v patnáctidenní lhůtě stanovené zákonem, pokud nechtěl, aby byl automaticky zamítnut.⁷³ Příkladem je zákon, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, který se prezident Petr Pavel rozhodl podepsat před uplynutím poskytnuté lhůty. Ačkoliv vůči zákonu měl určité výhrady, jako celek ho považoval za správný a byl si vědom, že vyčkáváním nebo uplatněním veta by celý proces zmařil.⁷⁴ Tento přístup ale není zavazující a je na prezidentovi, jak se ve finále rozhodne.

V obou výše popsaných případech lze namítnout, že si Poslanecká sněmovna může legislativní proces lépe naplánovat, aby se do takových situací nedostávala a nemusela se tak spoléhat na úsudek prezidenta. Vždy je ale otázkou, jaký postoj vůči návrhu zákona zaujmou jednotliví poslanci nebo opozice a zda bude proces jeho schválení obstruován. To nelze vždy s jistotou předjímat a snadno může dojít k neočekávanému prodloužení legislativního procesu.

4. 5. Nutný počet hlasů pro přehlasování zamítavých stanovisek

Minimální počet poslanců potřebný pro schválení návrhu zákona ve znění Poslanecké sněmovny po jeho vrácení či zamítnutí Senátem nebo pro přehlasování veta (101) je téměř trojnásobně větší než minimální počet poslanců nutný pro schválení návrhu zákona na konci 3. čtení v Poslanecké sněmovně (34). Rozdíl činí konkrétně 67 hlasů, bez nichž není možné eliminovat zásah Senátu a prezidenta.

V momentě, kdy bude při hlasování na konci 3. čtení přítomných 150 poslanců, 70 bude pro návrh, 65 proti a 15 se zdrží nebo nebude hlasovat, návrh zákona nebude přijat, protože se na něm neusnese nadpoloviční většina přítomných poslanců. Pokud by však těchto 15 poslanců nebylo při hlasování přítomných ve smyslu § 69 jednacího řádu Poslanecké sněmovny,⁷⁵ kvórum by již bylo tvořeno „pouze“ 135 poslanci a 70, to jest většina, by byla pro. Pro účely přijetí zákona na konci 3. čtení tedy stačí, aby část poslanců, která se zákonem nesouhlasí, ale rozhodne se ho neblokovat, nebyla přítomna. Nicméně při hlasování o návrhu zákona ve znění Poslanecké sněmovny po jeho vrácení nebo zamítnutí Senátem mohou právě tyto hlasy chybět, protože už nebude možné s kvórem tímto způsobem manipulovat. V případě prezidentského veta je situace obdobná, neboť je i pro jeho přehlasování nutný souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců.⁷⁶

⁷³ CHRÁSTILOVÁ, Brigita a MIKEŠ, Petr. Účinky vrácení zákona. In: *Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 102. ISBN 80-86395-63-4.

⁷⁴ ČABAN, Martin. *Komentář: Pavel rozhodl špatně. A udělal to nejlépe, jak mohl*. Online. Seznam zprávy. 2023. Dostupné z:

<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-komentar-pavel-rozhodl-spatne-a-udelal-to-nejelepe-jak-mohl-227849>. [cit. 2024-11-10].

⁷⁵ § 69 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

⁷⁶ CHRÁSTILOVÁ, Brigita a MIKEŠ, Petr. Účinky vrácení zákona. In: *Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 101. ISBN 80-86395-63-4.

Z výše zmíněných informací ovšem vyplývá, že pokud Poslanecká sněmovna návrh zákona schválí nadpoloviční většinou všech poslanců již po zásahu Senátu, stává se z veta pouhá formalita, neboť se vůči zákonu už jednou kladně vyjádřil počet nutný pro jeho přehlasování.⁷⁷ Stejný princip se netýká hlasování o uplatněném vetu v situaci, kdy Poslanecká sněmovna akceptuje pozměňovací návrhy Senátu a zákon schvaluje v jím navrženém znění. V tu chvíli je potřeba souhlas prosté většiny poslanců a rozdíl mezi potřebnými hlasy pro přehlasování veta tak zůstává zachován.

Tab.1: Přehled vrácených/zamítnutých návrhů zákonů Senátem a zákonů vetovaných prezidentem mezi lety 2006-2021⁷⁸

	Zákony vrácené či zamítnuté Senátem	Schválené ve znění PS ⁷⁹	Z toho zákony vetované prezidentem	Přehlasované 101+ poslanci a vyhlášeny
8. volební období	126	73	-	-
7. volební období	72	24	2	2
6. volební období	117	67	7	7
5. volební období	57	24	7+2 ⁸⁰	6

Tabulka dokazuje, že není obvyklé, aby prezident vetoval zákon, který byl Poslaneckou sněmovnou opětovně schválen v jí navrhovaném znění po jeho vrácení či zamítnutí Senátem. Přesto k takovým situacím dochází a konkrétně ve čtyřech volebních obdobích od roku 2006 do roku 2021 byly všechny zákony současně schválené ve znění Poslanecké sněmovny a vetované s výjimkou jednoho vyhlášeny ve Sbírce zákonů. V 5. volebním období ve dvou případech nedošlo k hlasování o zákonu vráceném prezidentem z důvodu konce mandátu Poslanecké sněmovny.

⁷⁷ BABICKÁ, Pavla. *Úloha prezidenta republiky v legislativním procesu v České republice*. Online, Rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2009. s. 42-44. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/35843/150028622.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [cit. 2024-11-15].

⁷⁸ Zpracovala autorka na základě databáze sněmovních tisků na: www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?tqb1=1&utq=2&o=9&tqb2=0&tqb3=15&tqb21=1&tqb7=1550&tqb8=1&tqb9=1&tqb10=1&tqb11=1&tqa12=on&tqb12=1&tqa13=on&tqb13=2&tqb14=1&tqb23=1&tqb24=1&tqb20=1&tqb22=1&tqb16=7&tqb18=&tqb19=&ra=20

⁷⁹ Čísla zahrnují jak zákony vrácené s pozměňovacími návrhy, tak zákony, jež Senát zamítl a PS je přesto schválila-v obou případech se totiž hlasovalo o návrzích zákonů ve znění PS a k schválení bylo potřeba 101+ hlasů.

⁸⁰ Dva zákony byly zamítnuty Senátem-opětovně schváleny ve znění Poslanecké sněmovny-vetovány prezidentem, ale z důvodů konce volebního období již nedošlo k hlasování o vetu, a tedy skončilo jejich projednávání

Ačkoliv je patrné, že veto uplatněné vůči zákonu, který již jednou posvětila sněmovní většina, je téměř vždy překonáno, důvodem není nutně samotné opakování hlasování, ale spíše vládní vliv na sněmovní většinu. Ten jí totiž umožňuje překonat všechny „překážky“ kladené horní komorou Parlamentu a prezidentem. Ani dělba vet, kterou v minulosti navrhoval prezident Václav Havel, podle níž by měl prezident právo veta pouze u zákonů, u nichž by toto právo neměl Senát,⁸¹ by prezidenta tedy neposílila, neboť překonatelnost veta se neodvíjí od toho, zda byl Senát přehlasován 101 a více hlasy, ale od konzistentní opory, o kterou se vláda opírá. Zmíněné problémy se získáváním potřebných hlasů pro přehlasování prezidenta a Senátu jsou tak typické právě pro menšinové vlády, které se musí spoléhat i na opoziční poslance, bez nichž sněmovní většinu nesloží. Důvodem, proč nejsou u většinových vlád zákony schvalovány 101 a více hlasy již při prvním hlasování, může být zkrátka to, že někteří poslanci v daný okamžik chybí. Neznamená to ale, že se zákonem nesouhlasí. Většinou je to tak, že chybí poslanci vládě i opozici a celkový poměr sil zůstává zachován.⁸²

Dvojí hlasování tedy nelze vnímat jako oslabující prvek prezidentského úřadu, neboť koresponduje s nastaveným systémem a za stávajících podmínek prezidenta ve výsledku neovlivňuje. Jeho pozice zůstává z právního hlediska neměnná, neboť i nadále disponuje vetem, které může uplatnit z jiných důvodů a s jinými argumenty, než se kterými návrh zákona zamítl nebo vrátil Senát. Pouze na rozdíl od Senátu nemůže zákon vrátit s pozměňovacími návrhy.⁸³

⁸¹ CHRÁSTILOVÁ, Brigita a MIKEŠ, Petr. Poznámky k přípravě Ústavy České republiky. In: *Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 384. ISBN 80-86395-63-4.

⁸² MAHDALOVÁ, Kateřina a ŠKOP, Michal. *Sledujeme Poslaneckou sněmovnu: Kdo rebeluje a kdo má problém s docházkou*. Online. Seznam zprávy. 2022. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/fakta-poslanecka-snemovna-hlasovani-dochazka-poslancu-219329>. [cit. 2024-11-28].

⁸³ Čl. 47 odst. 2 Ústavy

4. 6. Nemožnost vracet zákony s připomínkami

Ústava stanovuje postup pro přijetí zákona, který současně upravují i jednací řády obou komor Parlamentu. Pro tuto kapitolu je zásadní, že zákon postoupený prezidentovi je ve schválené podobě a není již možné tuto konkrétní verzi upravovat.⁸⁴

Tab. 2: Osudy návrhů zákonů vrácených Senátem⁸⁵

	Návrhy zákonů vrácené ⁸⁶ Senátem	Z toho počet schválený ve znění Senátu	Z toho počet schválený ve znění PS	Vetované zákony ve znění Senátu	Vetované zákony ve znění PS
8. volební období	96	39	52	0	0
7. volební období	65	42	19	1	2
6. volební období	80	39	39	1	0
5. volební období	47	27	17	1	3

Ze zjištěných dat vyplývá, že Senát využívá svého práva vrátit návrh zákona s pozměňovacími návrhy a v mnoha případech na ně Poslanecká sněmovna přistoupí. Počet uplatněných vet vůči zákonům schváleným ve znění Senátu a ve znění Poslanecké sněmovny je sice podobný, ale z tak malého vzorku dat nelze vyvozovat žádný dlouhodobý trend. Z více použitých vet by šlo zkoumat, zda je schválení pozměňovacích návrhů předložených Senátem pro prezidenta dostatečná kompenzace za to, že on tak činit nemůže, nebo zda se naopak od Senátu ve svých výhradách liší. Ačkoliv není jasné, jaká z těchto dvou interpretací je správná - a zda vůbec lze způsob rozhodování zobecnit na všechny prezidenty - faktem zůstává, že prezident disponuje poměrně rozsáhlou škálou možností, jak se může k finální podobě zákonů samostatně vyjádřit, aniž by je vracel s pozměňovacími návrhy.

Čl. 64 odst. 1 a 2 Ústavy zajišťuje prezidentovi možnost účastnit se schůzí obou komor Parlamentu a vlády, v rámci kterých může se svým projevem vystoupit kdykoliv se o to přihlásí, a navíc není vázán žádným časovým rozmezím.⁸⁷ Tímto způsobem může ovlivňovat

⁸⁴ CHRÁSTILOVÁ, Brigita a MIKEŠ, Petr. Podepisování zákonů a právo veta. In: *Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 92. ISBN 80-86395-63-4.

⁸⁵ Zpracovala autorka na základě databáze sněmovních tisků na: www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?tqb1=1&utq=2&o=9&tqb2=0&tqb3=15&tqb21=1&tqb7=1550&tqb8=1&tqb9=1&tqb10=1&tqb11=1&tqa12=on&tqb12=1&tqa13=on&tqb13=2&tqb14=1&tqb23=1&tqb24=1&tqb20=1&tqb22=1&tqb16=7&tqb18=&tqb19=&ra=20

⁸⁶ Jedná se pouze o zákony vrácené s pozměňovacími návrhy

⁸⁷ Čl. 64 odst. 1 a 2 Ústavy

rozhodování poslanců, senátorů a vlády ještě předtím, než je mu zákon oficiálně předložen v přijaté verzi. S přihlédnutím k mocenskému rozpoložení sil mezi horní a dolní komorou Parlamentu a k existující vládní většině se jako výhodnější pro prosazení připomínek k návrhům zákonů jeví návštěva Poslanecké sněmovny. Do roku 2021 využil Miloš Zeman svého práva promluvit k poslancům v rámci tvorby zákonů pětkrát a z toho pak vetoval jen jeden zákon. Václav Klaus svého práva nevyužil při projednávání zákonů ani jednou a i to mohlo teoreticky přispět k hojnosti jím vetovaných zákonů.⁸⁸

Prezident může dále vyjádřit pozměňovací návrhy skrze odůvodnění veta nebo může zákon podepsat s výhradou, pokud ho jako celek považuje za vhodný. Své námitky ke konkrétním částem sdělí dopisem předsedovi Poslanecké sněmovny, jenž s nimi posléze obeznámí všechny poslance. Pokud ti shledají prezidentovy připomínky za validní, mohou se zákonem opětovně zabývat a například přijmout dílčí novely, které by označené nedostatky odstranily. Pro ilustraci Václav Havel podepsal dohromady 19 zákonů s výhradou.⁸⁹ Toto jednání bylo z ústavně právního hlediska považováno za přípustné, neboť neodporovalo pravomocím stanoveným v Ústavě a nevyvolávalo pochybnosti o způsobu vyhlášení zákona.⁹⁰

Obecně platí, že všechny představené možnosti se odvíjí od ochoty prezidenta jednat o připravovaných zákonech s vládou a Parlamentem a od snahy dosáhnout co nejlepšího řešení.

4. 7. Podání návrhu na zrušení zákona k Ústavnímu soudu

Funkce prezidenta obsahuje kompetenci podat návrh na zrušení zákona nebo některé jeho části na Ústavní soud. Návrh může dále podat skupina 41 poslanců nebo skupina 17 senátorů.⁹¹ K přezkumu ústavnosti lze podat pouze zákon, jenž je v danou chvíli platný, což znamená, že byl vyhlášen ve Sbírce zákonů.⁹² Prezidenti obvykle žádají soud o přezkum u zákonů, které podle nich obsahem nebo způsobem jejich schválení porušují ústavní pořádek, ale byly přesto přijaty.

Ačkoliv by měl prezident na protiprávnost zákona prvotně ukázat prostřednictvím veta, za předpokladu existence sněmovní většiny pro něj může být výhodnější zákon podepsat a ihned po jeho publikaci požádat Ústavní soud o přezkum.⁹³ Uplatnění veta totiž mohou poslanci zneužít k zajištění účinnosti zákona a oddálení možného přezkumu Ústavním soudem. Jde o to, že jednacím řád Poslanecké sněmovny sice stanovuje časový úsek 10 dnů, během kterých nesmí být vrácený zákon Poslaneckou sněmovnou znovu projednáván, avšak horní hranice,

⁸⁸ Zpracovala autorka na základě databáze sněmovních tisků na: www.psp.cz/eknih/index.htm

⁸⁹ CHRÁSTILOVÁ, Brigita a MIKEŠ, Petr. Problematika vrácení zákona bez možnosti uplatnění pozměňovacích návrhů. In: *Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 104. ISBN 80-86395-63-4.

⁹⁰ HERC, Tomáš. Čl.51 (Podepisování zákonů). In: RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA aj. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-01]. ASPI_ID KO1_1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁹¹ § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

⁹² § 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

⁹³ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky a zákonodárství v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Online. s. 4. Dostupné také z: https://is.muni.cz/repo/991563/Prezident_a_zakonodarstvi.pdf.

tedy kdy nejpozději musí poslanci o zákonu znovu hlasovat, už určena není.⁹⁴ Ti tak mohou prezidentské veto zamítnout den před stanoveným počátkem účinnosti zákona, čímž zkrátí legisvakční lhůtu na minimum, a zákon tak bude po nějakou dobu účinný, aniž by měl prezident či jiný legitimovaný subjekt možnost předem požádat Ústavní soud o jeho přezkum. Řízením před Ústavním soudem se pak doba, kdy bude jeho obsah právně vynutitelný, ještě prodlouží. Situaci by šlo předejít bezprostředním podepsáním postoupeného zákona, protože by tak došlo k jeho okamžité publikaci ve Sbírce zákonů a prezident by mohl podat k Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení v době, kdy bude šance, že soud rozhodne ještě předtím, než zákon nabude účinnosti.

Ukázkou situace je zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, který tehdejší prezident Václav Havel podepsal, ačkoliv ho považoval za protiústavní. Uvědomoval si většinovou podporu, kterou zákon měl (při hlasování v Poslanecké sněmovně se pouze jeden poslanec vyslovil proti jeho přijetí) a podpis v tu chvíli považoval za nejvhodnější prostředek k prosazení svých námitek, aniž by poslanci mohli výraz jeho nesouhlasu zneužít. Umožnil mu totiž bez zbytečného odkladu požádat o přezkum Ústavní soud, který jeho žádosti vyhověl a zákon zrušil. Lze jen polemizovat, jestli by prezident dosáhl stejného účinku použitím veta. Ačkoliv by byl zákon Ústavním soudem nakonec pravděpodobně taktéž zrušen, mohl by svou účinností negativně zasáhnout do právních procesů a životů lidí.⁹⁵

Podobný postup zvolila i byvalá slovenská prezidentka Zuzana Čaputová, která novelu trestního zákona schválenou Národní radou Slovenské republiky sice podepsala, ale bezprostředně po jejím vyhlášení požádala Ústavní soud Slovenské republiky (dále jen „Ústavní soud SR“) o přezkum. Spolu s tím podala návrh na pozastavení účinnosti novely až do doby, než rozhodne Ústavní soud SR, což ale v ČR není možné. Novela trestního zákona, která významným způsobem mění právní řád země, byla podle slovenské prezidentky projednána ve zkráceném řízení, experti neměli možnost se vyjádřit a v neposlední řadě byla schválena a vytvořena lidmi, kterých se přímo týká. Použitím veta by prezidentka nemusela dosáhnout kýženého výsledku, neboť by mohlo být poslanci přehlasováno způsobem, který by eliminoval možnost přezkumu novely Ústavním soudem SR ještě před začátkem její účinnosti.⁹⁶

V minulosti se vedly spory o to, zda podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho části prezidentem podléhá nutnosti kontrasignace, čímž by přirozeně došlo k citelné změně v možném využití této pravomoci. Spor se opíral o skutečnost, že čl. 63 odst. 3 Ústavy vyžadující kontrasignaci se vztahuje nejen na odst. 1 téhož článku, který předkládá taxativní výčet pravomocí, ale i na odst. 2 téhož článku, který zahrnuje pravomoci stanovené v běžném

⁹⁴ § 98 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

⁹⁵ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky a zákonodárství v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Online. s. 4. Dostupné také z: https://is.muni.cz/repo/991563/Prezident_a_zakonodarstvi.pdf.

⁹⁶ VILČEK, Ivan. Čaputová se kvůli novele trestního zákona obrátí na ústavní soud. Online. Novinky.cz. 2024. Dostupné z:

https://www.novinky.cz/clanek/zahranicni-evropa-caputova-se-ve-veci-novely-trestniho-zakona-obrati-k-ustavni-mu-soudu-40460957?_zn=aWQ1M0Q4NTA5MzU1NjQ2MTQ4ODc1NjIwJTdDdCUzRDE3MDg1MTA4ODkuNTcxJTdDdGU1M0Q4NTA5MzU1NjQ2MTQ4ODg1LjU3MSU3Q2MIM0RDQUM2NDMzNTA3QkI4OTBCMzc1RDg1RDE3MDhBMDk2Nw%3D%3D. [cit. 2024-12-13].

zákoně.⁹⁷ A jelikož je podání návrhu na zrušení zákona pravomoc zakotvená v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu,⁹⁸ nebylo jasné, zda spadá pod pravomoci myšlené v čl. 63 odst. 2 Ústavy a ke svému výkonu tak vyžaduje kontrasignaci. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 43/93 ze dne 12. 4. 1994 nejasnost objasnil tak, že čl. 63 odst. 3 se vztahuje pouze na pravomoci, které prezident realizuje „*formou vydaného rozhodnutí*.“ Podání návrhu na zrušení zákona mezi tyto pravomoci nepatří, neboť právo vydat verdikt má až sám Ústavní soud - prezident pouze podá **podnět k přezkumu**, což může činit autonomně.⁹⁹

Vrátíme-li se krátce k první kapitole, která se věnuje absenci kontrasignace u veta, zjistíme, že i v tomto případě si prezident uchovává své postavení **pojistky zákonodárního procesu**. V opačném případě by vláda pravděpodobně blokovala prezidentovy návrhy k přezkumu Ústavním soudem u zákonů, jejichž projednávání by sama iniciovala. Tím by podřývala ústavní kontrolu v zemi.

4. 8. Statistika uplatnění suspenzivního veta

Tab. 3: Vetované zákony prezidenty ČR mezi lety 1993-2023¹⁰⁰

	Vetované zákony	Nepřehlasovaná veta PS
Miloš Zeman	10	1
Václav Klaus	63	4+7 ¹⁰¹
Václav Havel	27	4+1 ¹⁰²

Čísla ze statistik svádí k tvrzení, že Ústava poskytuje právu veta malé pole působnosti, protože jen malé procento z nich není Poslaneckou sněmovnou přehlasováno. V souvislosti s tím je ale důležité si vyjasnit, co přesně znamená funkčnost a úspěšnost veta. Pokud totiž veto vnímáme jako nástroj ke zpomalení legislativního procesu a jako možnost vyjádřit svůj názor veřejně, tak ho můžeme za částečně efektivní považovat i navzdory statistikám. Přehlasování veta totiž nemusí znamenat, že byl prezident se svým požadavkem neúspěšný. V každém případě zdárně podal svou námitku, se kterou zákonodárné složky naloží podle vlastního uvážení, jak jim přísluší. Pokud bude prezident se svou argumentací přesvědčivý, mohou se poslanci zákonem i nadále zabývat a prezident může nakonec svoje návrhy prosadit například v rámci novely.

⁹⁷ CHRÁSTILOVÁ, Brigita a MIKEŠ, Petr. Podání prezidenta republiky Ústavnímu soudu. In: *Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 106. ISBN 80-86395-63-4.

⁹⁸ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

⁹⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 43/93 ze dne 12. 4. 1994 (Trestný čin hanobení Parlamentu, vlády a Ústavního soudu - výklad pojmu rozhodnutí prezidenta, kontrasignace)

¹⁰⁰ Zpracovala autorka na základě databáze sněmovních tisků na:

www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?tb1=1&utq=2&o=9&tb2=0&tb3=15&tb21=1&tb7=1550&tb23=1&tb24=1&tb8=1&tb9=1&tb10=1&tb11=1&tb12=1&tqa13=on&tb13=2&tb14=1&tb20=1&tb22=1&tb16=7&tb18=&tb19=&ra=20

¹⁰¹ Zákony, které již Poslanecká sněmovna neměla příležitost přehlasovat z důvodů konce volebního období

¹⁰² Zákon, které již Poslanecká sněmovna neměla příležitost přehlasovat z důvodů konce volebního období

5. PODEPISOVÁNÍ ZÁKONŮ

Předseda Poslanecké sněmovny zasílá prezidentovi k podpisu jím podepsané přijaté zákony,¹⁰³ a to i za předpokladu, že jejich projednávání skončilo v Senátu, protože o nich nebylo potřeba opětovně hlasovat v Poslanecké sněmovně. Ačkoliv není stanovena lhůta, do kdy tak musí učinit, platí, že koná bez zbytečných prodlev, což je ostatně i v jeho zájmu.¹⁰⁴ Po připojení podpisu prezidentem je zákon zaslán k podpisu předsedovi vlády a následně je publikován ve Sbírce zákonů.

Důležitá skutečnost vztahující se k podpisu jsou dohady ohledně jeho povahy, které se výrazným způsobem liší v míře zásahu, který prezidentovi v legislativním procesu umožňují. Tři dominantní interpretace povahy podpisu jsou následující:

1. Promulgace zákona
2. Sankce zákona
3. Podpis jako čistě reprezentativní akt

Termín *promulgace zákona* nemá univerzální definici, avšak podle soudce Tomáše Herce označuje proces, ve kterém podpis oprávněné osoby slouží k ověření správnosti celého zákonodárného postupu. Stává se tak předpokladem pro publikaci zákona, a proto má pověřená osoba povinnost ho připojit ke všem zákonům, jejichž schvalovací proces proběhl v souladu s právním řádem země.¹⁰⁵ Příkladem promulgace může být situace, kdy Tomáš Garrigue Masaryk, první prezident Československé republiky, odmítl podepsat zákon poté, co zjistil nesoulad mezi verzí návrhu zákona schváleného v Poslanecké sněmovně a v Senátu. Tímto krokem dal najevo, že podpis nevnímá jen jako formální akt, ale jako ověření, jemuž musí předcházet přezkum procesu schválení zákona.¹⁰⁶ Po roce 1989 se pak většina prezidentů přikláněla spíše k interpretaci podpisu jako sankce, tedy vyslovení vlastní vůle. Výsledkem bylo, že nepodepisovali zákony, se kterými nesouhlasili.¹⁰⁷

Další interpretace zavádí možnost, že prezidentův podpis je čistě reprezentativní akt nejvyššího státního představitele, který není spojen s žádným přezkumem. V tomto případě by měl prezident zákon podepsat i tehdy, pokud Poslanecká sněmovna uplatněné veto překoná, neboť by ho podpis nikterak nespojoval s obsahem zákona a ani by neimplikoval, že

¹⁰³ § 107 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

¹⁰⁴ KAVĚNA, Martin a Jindřiška SYLLOVÁ. § 98 [Postoupení zákona prezidentu republiky]. In: SYLLOVÁ, Jindřiška, Martin KAVĚNA, Eva TETOUROVÁ, Jan NĚMEC, Jana FRANCOVÁ aj. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-18]. ASPI_ID KO90_1995CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁰⁵ HERC, Tomáš. Čl.51 (Podepisování zákonů). In: RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA aj. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-18]. ASPI_ID KO1_1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁰⁶ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky a zákonodárství v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Online. s. 2. Dostupné také z: https://is.muni.cz/repo/991563/Prezident_a_zakonodarstvi.pdf.

¹⁰⁷ HERC, Tomáš. Čl.51 (Podepisování zákonů). In: RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA aj. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-18]. ASPI_ID KO1_1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

se podřídil vůli Poslanecké sněmovny nebo akceptoval svou prohru.¹⁰⁸ Prezident by pouze plnil funkci **státního notáře**.¹⁰⁹

Ústava samotná nespecifikuje význam podpisu, avšak na základě čl. 62 písm. i) Ústavy, který říká: „(Prezident republiky) podepisuje zákony,”¹¹⁰ se jedná spíše o reprezentativní akt, kterým prezident společně s dalšími určenými ústavními činiteli legitimizuje vyhlášení přijatého zákona. Informaci o významu podpisu lze konkrétně vyvodit z formulace předpisu, jejíž specifičnost je vidět ve srovnání s vymezením suspenzivního veta v čl. 50 odst. 1 Ústavy, který říká: „Prezident má právo vrátit přijatý zákon (...).”¹¹¹ V uvedeném případě je zásadní použití slova právo, které implikuje existenci možnosti. Naproti tomu čl. 62 neponechává prostor pro volbu, ale stanovuje povinnost.¹¹²

Dále není právně upraveno, kdo by prezidenta zastoupil ve výkonu této pravomoci v případě, že by nebyl schopen vykonávat svůj úřad. Z toho důvodu lze vyloučit promulgační charakter podpisu, který by za těchto okolností znamenal paralýzu vyhlásování zákonů.¹¹³ Zároveň je nutné vzít v potaz, že prostor vyjádřit se již prezident dostal a teď má společně s ostatními signatáři pouze dát najevo, že se se zákonem seznámil a bude jednat v souladu s ním. Tomu odpovídá čl. 51 Ústavy, který vyžaduje podpis tří ústavních činitelů (předsedy Poslanecké sněmovny, prezidenta republiky a předsedy vlády) v tomto přesně daném pořadí. Společným podpisem signatáři vyjadřují jednotu vlády, Parlamentu a prezidenta.¹¹⁴

Akceptováním reprezentativního charakteru podpisu by mohla nastat sporná situace, pokud by poslanci přehlasovali veto, které bylo uplatněno z důvodů porušení pravidel legislativního procesu (Například se verze návrhu zákona zaslaného Senátu lišila od návrhu schváleného v Poslanecké sněmovně nebo Poslanecká sněmovna návrh zákona vůbec nepostoupila Senátu). V takovém případě by totiž prezident mohl legitimně tvrdit, že se Parlament na zákoně platně neusnesl a že toto nebude svým podpisem legitimizovat. Ústavní soud v této věci uvedl, že odepření podpisu nelze považovat za další formu pojistky legislativního procesu v případě, že je veto přehlasováno. Tuto funkci přebírá až Ústavní soud, který rozhoduje o souladu

¹⁰⁸ SUCHÁNEK, Radovan. Čl.51 [Podepisování zákonů]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde [cit. 2024-12-18]. ASPI_ID KO1i1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁰⁹ TYDEN. CZ. *Expert: Odmítající Klaus porušuje ústavní povinnosti*. Online. 2011. Dostupné z: https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/experti-odmitajici-klaus-porusuje-ustavni-povinnosti_206548.htm l#gsc.tab=0. [cit. 2024-12-18].

¹¹⁰ Čl. 62 písm. i) Ústavy

¹¹¹ Čl. 50 odst. 1 Ústavy

¹¹² SUCHÁNEK, Radovan. Čl.51 [Podepisování zákonů]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde [cit. 2024-12-22]. ASPI_ID KO1i1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹¹³ HERC, Tomáš. Čl.51 (Podepisování zákonů). In: RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA aj. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-22]. ASPI_ID KO1_1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹¹⁴ Čl. 51 Ústavy

publikovaného zákona nebo způsobu jeho přijetí s ústavním pořádkem.¹¹⁵ Přesto prezidenti v minulosti odmítli svůj podpis pod některé zákony připojit.

V praxi je uplatňováno několik postupů, které reagují na absenci podpisu a limitují rozsah prezidentových pravomocí na ty, které mu náleží. Konkrétní situace, jejich řešení a jakou moc prezidentovi dávají *de iure* a *de facto*, budou představeny v následujících kapitolách.

5. 1. Nepodepisování vetovaných zákonů

V roce 1994 poprvé nastala situace, kdy prezident Václav Havel odmítl podepsat zákon, který mu byl opětovně postoupen po přehlasování jím uplatněného veta. Přestože nepanovala shoda ohledně toho, zda je podpis nezbytnou součástí publikovaných zákonů, byl zákon považován za platný.¹¹⁶

Třebaže doslovný výklad Ústavy nepřipouští možnost publikace zákona bez podpisu určených ústavních činitelů, prezidenta nelze nutit, neboť z aktuálního výčtu skutků, za něž je možné ho trestně stíhat, nepodepsání zákona žádnému neodpovídá.¹¹⁷ Při uznání promulgačního účinku podpisu by jeho nepřipojení mohlo teoreticky znamenat definitivní konec legislativního procesu, což je ovšem výklad, který nelze akceptovat bez konstatování, že prezident má kromě suspenzivního veta implicitně i veto absolutní. To je ale s ohledem na zavedený systém i postavení prezidenta v ČR jednoznačně neudržitelná interpretace. Stejně tak vnímání podpisu jako sankce nelze považovat za základ pro ústavnost nepodpisu.

V roce 1995 na chování Václava Havla reagoval jednací řád Poslanecké sněmovny zakotvením § 107 odst. 3, který uvádí: „*Podepíše-li prezident republiky přijatý zákon nebo vrátí-li prezident republiky Sněmovně přijatý zákon a Sněmovna na vráceném zákonu setrvá, zašle předseda Sněmovny zákon k podpisu předsedovi vlády.*”¹¹⁸ Tím je explicitně stanoveno, že vetované zákony se za žádných okolností nevrací prezidentovi k podpisu. Jednací řád Poslanecké sněmovny dal tímto ustanovením vzniknout „zákonné výjimce”,¹¹⁹ díky které se nepodepisování vetovaných zákonů stalo částečně zákonným činem, avšak neméně rozporným s písemným ustanovením Ústavy. Ta i nadále vyžaduje podpis prezidenta, bez ohledu na předchozí vyjádření jeho názoru.¹²⁰ Poslanecká sněmovna tak změnou jednacího řádu nejenom popřela Ústavu, ale rovněž plošně odmítla budoucí ústavní jednání prezidentů.

¹¹⁵ SUCHÁNEK, Radovan. Čl.51 [Podepisování zákonů]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde [cit. 2024-12-23]. ASPI_ID KO1i1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹¹⁶ KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky a zákonodárství v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Online. s. 2. Dostupné také z: https://is.muni.cz/repo/991563/Prezident_a_zakonodarstvi.pdf.

¹¹⁷ Čl. 65 Ústavy

¹¹⁸ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

¹¹⁹ HERC, Tomáš. Čl.51 (Podepisování zákonů). In: RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA aj. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-26]. ASPI_ID KO1_1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹²⁰ CHRÁSTILOVÁ, Brigita a MIKEŠ, Petr. Obecně k podepisování zákonů a účinkům promulgate. In: *Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 95. ISBN 80-86395-63-4.

Ti by totiž měli dát v souladu s jejich pozicí v parlamentním systému podpisem najevo, že stojí za rozhodnutím Parlamentu, i když mají k zákonu své výhrady. Přešlo do praxe, že Poslanecká sněmovna ve Sbírce zákonů publikuje kromě schválených zákonů i usnesení, která slouží k vysvětlení toho, proč prezident svůj podpis pod zákon nepřipojil, respektive proč mu to nebylo umožněno.¹²¹

5. 2. Nepodepisování a nevetování zákonů

Václav Havel pouze v jednom případě v rámci patnáctidenní lhůty neuplatnil veto a ani zákon nepodepsal.¹²² O poznání častěji tento způsob využíval jeho následovník Václav Klaus, který v rámci dvou volebních období postup zopakoval třináctkrát.¹²³ Miloš Zeman pak postup uplatnil například u zákona č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony. Zákonem, který se někdy označuje jako „daňový balíček,” se nakonec zabýval Ústavní soud na podnět skupiny senátorů, kteří požadovali jeho zrušení z důvodu porušení „kritérií ústavnosti zákonodárného procesu.”¹²⁴

V kauze Miloše Zemana Ústavní soud prohlásil, že „povinností prezidenta je přijatý zákon podepsat nebo uplatnit veto.”¹²⁵ Dále soud objasnil, že současné nepodepsání a nevetování zákona nelze považovat za vetování, jak se někteří senátoři mylně domnívali a na čem zakládali návrh na jeho zrušení. Bývalý ústavní soudce Radovan Suchánek jednání prezidenta označil za „omisivní protiprávní chování,” které má za následek situaci, jež Ústava neupravuje, protože podle ní není přípustná. Obecně platí, že při tomto způsobu vypořádání se se zákonem ze strany prezidenta o něm Poslanecká sněmovna znovu nehlasuje a ten je po uplynutí lhůty 15 dnů podepsán předsedou vlády a vyhlášen ve Sbírce zákonů.¹²⁶ Tento postup je možný, neboť je zákon již přijatý, což vyplývá z čl. 50 i 51 Ústavy.¹²⁷ Postupu napovídá i formulace § 107 odst. 4 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, která k platnosti

¹²¹ SUCHÁNEK, Radovan. Čl.51 [Podepisování zákonů]. In: BAHÝĽOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde [cit. 2024-12-26]. ASPI_ID KO1i1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹²² SUCHÁNEK, Radovan. Čl.51 [Podepisování zákonů]. In: BAHÝĽOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde [cit. 2025-01-03]. ASPI_ID KO1i1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹²³ HERC, Tomáš. Čl. 51 (Podepisování zákonů). In: RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA aj. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-01-03]. ASPI_ID KO1_1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹²⁴ ČÍHALÍKOVÁ SEDLÁČKOVÁ, Miroslava. *Ústavní soud zamítl návrh skupiny senátorů na zrušení tzv. daňového balíčku: zákon platí i bez podpisu prezidenta republiky*. Online. Ústavní soud. 2021. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-zamitl-navrh-senatoru-na-zruseni-tzv-danoveho-balicku-zakon-plati-i-bez-podpisu-prezidenta-republiky>. [cit. 2025-01-03]

¹²⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/21 ze dne 22. 6. 2021 (Daňový balíček rušící tzv. superhrubou mzdu a veto prezidenta)

¹²⁶ SUCHÁNEK, Radovan. Čl.51 [Podepisování zákonů]. In: BAHÝĽOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde [cit. 2025-01-03]. ASPI_ID KO1i1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹²⁷ Čl. 50 a 51 Ústavy

zákona vyžaduje pouze jeho publikaci.¹²⁸ V důsledku svého protiústavního jednání prezident tedy nezíská žádné jiné oprávnění a naopak může oslabit svou legitimitu a důvěru ve svůj úřad.¹²⁹

¹²⁸ KAVĚNA, Martin a Jindřiška SYLLOVÁ. § 98 [Postoupení zákona prezidentu republiky]. In: SYLLOVÁ, Jindřiška, Martin KAVĚNA, Eva TETOUROVÁ, Jan NĚMEC, Jana FRANCOVÁ aj. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-01-03]. ASPI_ID KO90_1995CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹²⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/21 ze dne 22. 6. 2021 (Daňový balíček rušící tzv. superhrubou mzdu a veto prezidenta)

6. VLIV PŘÍMÉ VOLBY PREZIDENTA

Ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. se ČR zařadila mezi státy s přímo voleným prezidentem.¹³⁰ Přirozeně vyvstaly otázky ohledně změn, které tato novelizace přinese, a to nejen ve vztahu k postavení prezidenta, ale i v kontextu celkového vedení státu. Pro tuto kapitolu je zásadní, jakým způsobem se přímá volba prezidenta může odrazit v jeho pravomocích a zda z ČR činí stát s poloprezidentskou formou vlády.

Rozbor vlivu přímé volby na postavení prezidenta je náročný především z důvodu, že existuje velké množství interpretací zabývajících se touto problematikou. Vladimíra Dvořáková a Jiří Kunc se nechali slyšet, že „*bez ohledu na to, že by ústavně prezidentovo postavení zůstalo (po zavedení přímé volby) nezměněné, fakticky by ona zvýšená legitimita posílila pravomoci prezidenta i vzhledem k určitým nejasnostem při výkladu ústavy.*“¹³¹ V rámci přechodu k přímé volbě hlavy státu je totiž zásadní změnou, že se prezident opírá o **silný mandát od občanů**, kterým může argumentovat v případě výkonu ústavně sporných kroků. Ten z něj dále činí výrazného politického aktéra usilujícího o přízeň voličů s vlastním politickým programem, který může chtít v rámci svého úřadu posléze prosazovat.

Naopak podle Víta Hlouška, Lubomíra Kopečka a Jakuba Šeda není pravidlem, že by přímá volba zvýšila legitimitu hlavy státu. Prezidentovo postavení může zůstat beze změny, pokud jeho kompetence a ústavní role nejsou upraveny.¹³² V podobném smyslu se vyjádřil i Jan Kudrna, který připisuje sílu prezidentského úřadu faktickým pravomocím a míře autonomie spíše než samotnému způsobu volby.¹³³ Podle Michala Kubáta je pak podstatnou skutečností, že přechod k přímé volbě není výsledkem snahy prezidentů získat větší moc a ustanovit formu vlády, kde budou vůdčími osobnostmi, ale jedná se o přirozené vyústění historických tendencí. Tomu odpovídá i nastavený systém, který tak prezidenta nemusí bezpodmínečně posílit.¹³⁴

Východiskem z obou stran argumentu se zdá být tvrzení, že změny související s přímou volbou záleží především na osobnosti hlavy státu a na způsobu, jakým bude svůj úřad vnímat, respektive s jakými ambicemi a sliby voličům do něj vstoupí. Aktivní prezident může využít zvýšené demokratické legitimacy k prosazování vlastních politických agend na úkor stability

¹³⁰ Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

¹³¹ ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. Online. *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE IURIDICA*. 2011, roč. 57, č. 4, s. 29. ISSN 2336-6478. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/808/Iurid_4_2011_02_antos.pdf.

¹³² KUBÁT, Michal. Jak definovat poloprezidentský režim? Online. *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA*. 2014, roč. 60, č. 1, s. 142. ISSN 2336-6478. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/536/Iurid_1_2014_12_Kubat.pdf.

¹³³ KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta - konec cesty trvající 23 let. Online. *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE IURIDICA*. 2011, roč. 57, č. 4, s. 9-10. ISSN 2336-6478. Dostupné z: <https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/soubory/2020-01/Iuridica%2004%202011.pdf>

¹³⁴ KUBÁT, Michal. Jak definovat poloprezidentský režim? Online. *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA*. 2014, roč. 60, č. 1, s. 142. ISSN 2336-6478. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/536/Iurid_1_2014_12_Kubat.pdf.

ústavního systému a jeho principů, aniž by byly jeho pravomoci fakticky jiné. Nejedná se ale o pravidlo, které by šlo zevšeobecnit na všechny přímo volené hlavy státu.

Obecně velká část autorů hovoří o všeobecné či všelidové volbě prezidenta jako o charakteristickém znaku poloprezidencialismu. Ovšem například Vít Hloušek, Lubomír Kopeček a Jakub Šedo tuto podmínku do své definice nezahrnují a naopak vyžadují, aby prezident stál „v čele silného politického hnutí (...), které mu poskytne loajální zázemí pro prosazování vlastní politiky. Pokud se o takové hnutí opřít nemůže, pak se jedná o parlamentní režim s přímo voleným prezidentem.”¹³⁵ I zde je tedy úskalí v množství definic, kdy některé zahrnují desítky států včetně ČR, podle jiných je to prakticky jen Francie a některé se mohou ve výčtu zahrnutých států lišit v závislosti na konkrétních okolnostech. Použijeme-li definici Víta Hlouška, Lubomíra Kopečka a Jakuba Šeda, nelze v ČR aktuálně hovořit o poloprezidencialismu. Pokud by se ovšem stal prezidentem v roce 2023 Andrej Babiš, byla by situace odlišná, neboť by se hlava státu opírala o podporu politického hnutí. Podle definice by tak šlo za těchto okolností uvažovat o faktické změně formy vlády, aniž by se jakkoliv zasahovalo do vymezení pravomocí jednotlivých ústavních činitelů.

Nenalezený konsenzus ohledně vnímání přímé volby jako znaku poloprezidentského systému částečně potvrzuje tezi z předchozího závěru, že důležitější než volba sama je osobnost prezidenta a způsob, jakým naloží se svými pravomocemi a legitimitou. Jak definice vyžadující přímou volbu, tak i definice vyžadující, aby prezident stál v čele silného hnutí totiž směřují k myšlence, že se prezident opírá o silnou základnu, kterou může využít ve svůj prospěch. Je tedy na místě zhodnotit postavení prezidenta skrze jeho konkrétní činy a nikoliv pouze na základě způsobu jeho volby, protože ta sama o sobě nemusí být tou určující informací.

¹³⁵ KUBÁT, Michal. Jak definovat poloprezidentský režim? Online. *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA*. 2014, roč. 60, č. 1, s. 142. ISSN 2336-6478. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/536/Iurid_1_2014_12_Kubat.pdf.

7. SHRUTÍ POZNATKŮ A VYHODNOCENÍ STANOVENÝCH CÍLŮ

Cílem práce bylo provést **analýzu právní úpravy a praxe suspenzivního veta a podepisování zákonů a určit, jaká je jejich funkce v legislativním procesu v ČR a zda ji plní efektivně a adekvátně s ohledem na postavení prezidenta v parlamentní demokracii.** Zjištěné poznatky budou shrnuty v následujících řádcích.

Smyslem suspenzivního veta je vyjádřit k zákonům připomínky a upozornit na jejich problematické aspekty. Tomu odpovídá jeho dočasnost a překonatelnost, neboť veto není absolutní stopkou, která definitivně ukončí legislativní proces, ale vláda ho s podporou sněmovní většiny může přehlasovat a své původní návrhy tak prosadit. A právě to je jedním z klíčových vymezení postavení prezidenta ČR, neboť smyslem jeho úřadu není vládnout, ale v omezeném měřítku zákonodárný proces **kontrolovat** a tím doplňovat principy dělby moci - i proto je veto pravomoc, která nevyžaduje kontrasignaci. Z toho důvodu nelze akceptovat představu o „úspěšném“ vetu jako synonymu pro nezdolnou překážku. Úspěšně uplatněné veto můžeme interpretovat spíše tak, že poslanci vzali prezidentovy připomínky v potaz a budou s nimi dále pracovat například návržením dílčí novely zákona. Výsledný produkt je ale v rukou zákonodárců.

V tomto ohledu stojí za zmínku poměrně rozsáhlý arsenál možností, jimiž může prezident zákony nebo případné dílčí novely ovlivnit. Patří sem především možnost účastnit se schůzí Poslanecké sněmovny, podepisování zákonů s výhradou nebo přesvědčivá argumentace v rámci odůvodnění veta.¹³⁶ Pravomoc vracet zákony s pozměňovacími návrhy by v případě prezidenta přesahovala parametry parlamentní vlády, neboť by se z orgánu s pravomocí kontrolního suspenzivního veta stal orgán spolupodílející se na moci zákonodárné.

Ačkoliv je nezbytné respektovat legitimní sílu vlády a Poslanecké sněmovny, nelze přehlížet případy, kdy se u ústavně sporných zákonů pokouší záměrně eliminovat nebo oddálit jejich přezkum Ústavním soudem. Kontrolní charakter prezidentského veta je v takovém případě devalvován, protože jeho užití naopak zajistí, že legisvakanční lhůta bude zkrácena na minimum a nebude možné předejít účinnosti sporného zákona. Svoji roli **ústavní pojistky** prezident částečně obnoví až podáním návrhu na zrušení zákona nebo jeho části k Ústavnímu soudu.

Přímá volba je zásadní v souvislosti se zvýšenou demokratickou legitimitou, kterou je prezidentovi přímý mandát schopen poskytnout a kterou může využít k prosazování vlastních politických záměrů na úkor stability ústavního systému a jeho principů. V tomto ohledu se vše odvíjí od osobnosti prezidenta a od toho, jakým způsobem se svým úřadem naloží. V legislativním procesu se může posílený prezident projevit zneužitím nedostatečně definovaných omezení veta a podpisu nebo situací, kdy je jeho rozhodnutí definitivní. To se následně promítne do celkového hodnocení přípustnosti jeho konání.

¹³⁶ Srov. pozn. 87 a 89

Jedním z těchto případů je krátký časový úsek na konci volebního období Poslanecké sněmovny, kdy prezident implicitně disponuje **absolutním vetem**, pokud se ho rozhodne uplatnit. I při zohlednění typu zákonů schvalovaných před volbami je situace v příkrém rozporu s tezemi prezentovanými v předchozích odstavcích ohledně překonatelnosti zásahů prezidentem. Ten totiž není v pozici, aby s absolutní platností posuzoval vhodnost zákonů, byť může být v té chvíli diskutabilní. S tím se pojí i případy, kdy z důvodů nastavených lhůt pro vrácení zákona nastane jeho účinnost před jeho platností. Prezident v takové chvíli přesahuje rámec svých pravomocí, neboť **nepřímo ovlivňuje vládnutí** a poslanci ani vláda mu v tom nejsou schopni zabránit. Tyto situace nicméně nastávají výjimečně a vláda nebo Parlament jim mohou promyšleným plánováním často předejít nebo alespoň minimalizovat jejich negativní dopad. Například důležité zákony, které byly vetovány, ale už nedošlo na jejich opětovné projednání poslanci, mohou být v novém volebním období opětovně iniciovány. Tento postup přirozeně skýtá mnohé neznámé a nelze s ním s jistotou počítat, ale nabízí se jako jedno z možných řešení.¹³⁷

Připojení podpisu k přijatým zákonům slouží k jejich **legitimizaci** a prezident tak dává najevo, že se se zákonem seznámil a bude ho dodržovat. V tuto chvíli se již neočekává vlastní iniciativa ze strany signatáře, v čehož důsledku nejsou akceptovány snahy prezidenta o využití podpisu jako dalšího prostředku k vyjádření nesouhlasu. Proto nemá nepodepisování zákonů, popřípadě jejich současné nevetování a nepodepisování, konstitutivní účinek a prezident tímto jednáním pouze poddrývá legitimitu svého úřadu, protože nerespektuje Ústavu.

Svým charakterem je odlišná úprava v jednacím řádu Poslanecké sněmovny, která neumožňuje prezidentovi podepsat zákon, u něhož bylo uplatněné veto poslanci přehlasováno.¹³⁸ Z formálního hlediska by i za těchto okolností prezentoval spolu s ostatními signatáři jednotu vlády, Parlamentu a prezidenta, která by byla o to důležitější, kvůli předchozím neshodám ohledně zákona - sloužila by k **zachování stability** v zemi.

Na základě provedeného výzkumu jsem dospěla k závěru, že **specifikace suspenzivního veta a podepisování zákonů spolu s právní praxí umožňuje oběma pravomocím efektivně plnit funkci, jež odpovídá charakteristickým rysům postavení prezidenta v parlamentní demokracii**. Přestože byly označeny některé úpravy a okolnosti, které ze suspenzivního veta a podpisu činí prostředky nepřiměřeného zásahu, práce dokázala, že při zohlednění právní praxe, postupu ostatních složek moci, frekvencovanosti těchto situací a zejména jejich vlivu na vládu a Parlament lze i tak působení obou pravomocí, a tedy i činnost prezidenta v legislativním procesu, považovat za adekvátní. Prezident totiž nevede „kormidlo“ politiky, tedy neurčuje vládní priority ani směřování státu, ale do jisté míry vládu **kontroluje**. Na finální podobě zákonů se může částečně podílet, ale výsledek je plně v kompetenci zákonodárců. Prezident dále vystupuje jako nezávislý arbitr, který svým konáním usiluje o **zajištění politické legitimacy** zákonodárného procesu. Rovněž ve většině případů respektuje základní princip **parlamentní nadřazenosti** i v kontextu vlivu vlády na sněmovní většinu.

¹³⁷ Srov. pozn. 68

¹³⁸ Srov. pozn. 118

7. 1. Návrhy možných úprav

Práce konkrétně poodhalila 2 problematická ustanovení u suspenzivního veta a podpisu, která sice nezpůsobují, že prezident překračuje rámec svého postavení a rozvrací předpokládanou dynamiku legislativního procesu, ale jejich úpravou by naopak mohl být jeho zásah vymezen ještě vhodnějším a přesnějším způsobem.

7. 1. 1. Zavedení přezkumu Ústavním soudem před publikací zákona

Jedním z představených problémů je situace, kdy mohou poslanci zneužít uplatněného veta k oddálení přezkumu zákona Ústavním soudem. Potenciálním řešením by bylo zavedení možnosti podat k Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona nebo jeho části dříve, než je publikován ve Sbírce zákonů. Prezident by se tak mohl po postoupení zákona během patnáctidenní lhůty rozhodnout, jestli použije veto nebo zda zákon podepíše, popřípadě zda se obrátí na Ústavní soud.

V případě implementace této úpravy by prezident v situaci, kdy by považoval postoupený zákon nebo způsob jeho projednání za protiústavní, požádal Ústavní soud o preventivní přezkum. Při prokázání neplatnosti jeho obav by musel zákon podepsat a ten by tak byl uveřejněn ve Sbírce zákonů. Naopak za předpokladu, že by soud potvrdil námitky prezidenta, by byl zákon vrácen zpět do Poslanecké sněmovny, která by se musela se spornými částmi vypořádat a následně zákon opětovně postoupit prezidentovi k podpisu. Při veškerém jiném nesouhlasu by prezident použil veto, jehož způsob uplatnění by zůstal neměnný.

Nutnou součástí návrhu by bylo stanovení časového rozmezí, které by Ústavní soud na rozhodnutí měl. Eliminovat by se tím obstrukční potenciál předložené změny, protože jinak by prezident mohl podáváním návrhů k Ústavnímu soudu oddalovat nabytí účinnosti zákonů a tím legislativní proces poměrně efektivně obstruovat.

Celkově by díky této změně došlo k posílení právní jistoty a ochrany ústavnosti prostřednictvím prezidenta, neboť by byly eliminovány situace, kdy jsou vyhlášovány ústavně sporné zákony, přestože byli poslanci na jejich vady předem upozorněni. Akceptujeme-li reprezentativní charakter podpisu, vzrostla by s předloženým návrhem jeho legitimita, neboť by se prezident podepisoval pouze pod zákony, u nichž soud potvrdil jejich nezávadnost nebo u nichž ji prezident nezpochybnil.

7. 1. 2. Stanovení lhůty pro podepisování vetovaných zákonů

Jedním ze zásadních nedostatků je řešení (ne)podepisování vetovaných zákonů. Aktuálně následovaný § 107 jednacího řádu Poslanecké sněmovny by šlo zaměnit stanovením lhůty pro podepisování vetovaných zákonů přímo v Ústavě, která by umožnila prezidentovi splnit jeho ústavní povinnost, ale znemožnila by její zneužití.

V případě přehlasování suspenzivního veta by nebyl zákon automaticky zaslán k podpisu předsedovi vlády, ale byl by opětovně postoupen prezidentovi, který by musel svůj podpis připojit v rozmezí Ústavou stanovené lhůty. Jako optimálních se jeví 5 dnů, protože se neočekává revize, která by vyžadovala delší dobu na rozmyšlenou, ale současně je nutné počítat i s rezervou pro případ, že bude prezident mimo úřad nebo na zahraniční cestě. Stanovení přesného časového vymezení je nicméně důležité, aby bylo jasné, po jaké době může být opětovně postoupený zákon vyhlášen i bez podpisu prezidenta. V opačném případě by měl prezident teoreticky neomezený čas na rozmyšlenou a šlo by uvažovat o existenci implicitního absolutního veta. Podobnou úlohu plní lhůta 15 dnů v případě současného nevetování a nepodepsání zákona, po jejímž uplynutí je zákon publikován ve Sbírce zákonů, bez ohledu na nekonání prezidenta.

Na první pohled se může zdát, že s touto úpravou zůstala situace nezměněná, protože stále nebude možné prezidenta nutit podpis pod vetovaný zákon připojit, a nakonec bude po 5 dnech taktéž vyhlášen bez něj. Klíčovou změnou ale je, že předložená úprava, na rozdíl od § 107 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, respektuje Ústavu a reprezentativní charakter podpisu právě tím, že umožňuje opětovné postoupení zákona prezidentovi. V rámci práce několikrát zaznělo, že podpis se neodvíjí od názoru prezidenta, a proto by měl být připojen i k zákonům, u nichž prezident sice projevil svůj nesouhlas prostřednictvím veta, které však bylo poslanci řádně překonáno. Jedná se o symbolické vyjádření jednoty prezidenta, vlády a Parlamentu, které tato úprava umožňuje.

8. ZÁVĚR

Cílem práce bylo provést **analýzu právní úpravy a praxe suspenzivního veta a podepisování zákonů a určit, jaká je jejich funkce v legislativním procesu v ČR a zda ji plní efektivně a adekvátně s ohledem na postavení prezidenta v parlamentní demokracii**. Na základě výsledků analýzy si práce dále kladla za cíl navrhnout možné úpravy pravomocí prezidenta, které by mohly jeho zásah v legislativním procesu potenciálně vylepšit.

Ačkoliv byly odhaleny okolnosti a situace, které ze suspenzivního veta a podpisu činí prostředky nepřiměřeného zásahu, práce dokázala, že při zohlednění jejich frekventovanosti a zejména jejich vlivu na vládu a Parlament lze i tak působení obou pravomocí považovat za adekvátní. Na základě provedeného výzkumu jsem tedy dospěla k předkládanému závěru, že specifikace suspenzivního veta a podepisování zákonů spolu s právní praxí umožňuje oběma pravomocím efektivně plnit funkci, jež odpovídá charakteristickým rysům postavení prezidenta v parlamentní demokracii.

I přesto práce poodhalila 2 konkrétní ustanovení, která by šlo upravit nikoliv z důvodu, že by aktuálně činila prezidentské kroky nepřiměřenými, ale jejich úpravou by naopak došlo k zpřesnění jeho zásahu, který by tak odpovídal vymezenému postavení o něco více. Konkrétně se jedná o možnost podat návrh na zrušení zákona k Ústavnímu soudu ještě před jeho publikací ve Sbírce zákonů a dále o stanovení lhůty pro podepisování vetovaných zákonů.

Obecný přínos svého zkoumání spatřuji v objasnění postavení prezidenta v legislativním procesu v ČR, které může být základem pro důslednější rozhodování občanů při prezidentských volbách. Budou si totiž vědomi toho, co prezident reálně může a co naopak jeho funkci neodpovídá. Se získanými informacemi se pak mohou některé předvolební sliby jevit jako pokus o destabilizaci ústavního systému, neboť by jejich výkon znamenal narušení dělby moci a odklon od zavedené formy vlády. Dále práce nejednou dokázala, že izolovaná ustanovení mohou být zkreslující a pouze pochopení souvisejících mechanismů umožní objektivní zhodnocení jejich síly a přípustnosti. K celkovému pochopení by nepochybně přispěly i rozhovory s přímými aktéry tvorby zákonů, kteří by mohli objasnit některé ze stávajících postupů nebo se vyjádřit k jejich konkrétnímu konání.

Působení prezidenta v legislativním procesu je rozsáhlé téma, které nabízí poměrně širokou škálu navazujících témat. Například z důvodu přechodu k přímé volbě prezidenta by bylo zajímavé srovnat prezidentství Václava Klause a Miloše Zemana a v čem se jejich pozice lišily. Dále by šlo zmapovat důvody vetování zákonů u jednotlivých prezidentů a zda lze mezi nimi najít nějaké pojítko. Zajímavá by byla rovněž analýza případů, kdy se prezidentské připomínky k zákonům skutečně viditelným způsobem projeví v pozdější legislativě. Já osobně doufám, že se v rámci svých studií s touto problematikou nepotkávám naposledy.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ČR	Česká republika
Jednací řád Poslanecké sněmovny	Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
Parlament	Parlament České republiky
Poslanecká sněmovna	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
Prezident	Prezident republiky
Senát	Senát Parlamentu České republiky
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
Ústavní soud	Ústavní soud České republiky
Ústavní soud SR	Ústavní soud Slovenské republiky
Vláda	Úřad vlády České republiky

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Přehled vrácených/zamítnutých návrhů zákonů Senátem a zákonů vetovaných prezidentem mezi lety 2006-2021.....	16
Tabulka 2: Osudy návrhů zákonů vrácených Senátem.....	18
Tabulka 3: Vetované zákony prezidenty ČR mezi lety 1993-2023.....	21

SEZNAM ZDROJŮ

ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. Online. *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE IURIDICA*. 2011, roč. 57, č. 4. ISSN 2336-6478. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/808/Iurid_4_2011_02_antos.pdf.

BABICKÁ, Pavla. *Úloha prezidenta republiky v legislativním procesu v České republice*. Online, Rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2009. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/35843/150028622.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

ČABAN, Martin. *Komentář: Pavel rozhodl špatně. A udělal to nejlépe, jak mohl*. Online. Seznam zprávy. 2023. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-komentar-pavel-rozhodl-spatne-a-udela-l-to-nejlepe-jak-mohl-227849>. [cit. 2024-11-10].

Česká národní rada 1992, tisk 152 část 3. psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_03.htm

ČÍHALÍKOVÁ SEDLÁČKOVÁ, Miroslava. *Ústavní soud zamítl návrh skupiny senátorů na zrušení tzv. daňového balíčku: zákon platí i bez podpisu prezidenta republiky*. Online. Ústavní soud. 2021. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-zamitl-navrh-senatoru-na-zruseni-tzv-danoveh-o-balicku-zakon-plati-i-bez-podpisu-prezidenta-republiky>. [cit. 2025-01-03]

FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001. ISBN 80-210-2592-1.

HÁJEK, Lukáš a ŠVEC, Kamil. *Menšinové vlády: v Evropě nic výjimečného, v Česku však moc dlouho nevydrží*. Online. 2017. Dostupné z: ČESKÁ TELEVIZE. *Menšinové vlády: v Evropě nic výjimečného, v Česku však moc dlouho nevydrží*. Online. 2017. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/svet/mensinove-vlady-v-evrope-nic-vyjimecneho-v-cesku-vsak-moc-dlouho-nevydrzi-86871>. [cit. 2025-04-29]. [cit. 2025-04-29].

HERC, Tomáš. Čl.51 (Podepisování zákonů). In: RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA aj. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-18]. ASPI_ID KO1_1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

HLOUŠEK, Vít a KOPEČEK, Lubomír. *Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/1422/jaro2010/MP412Z/um/Parlamentni_a_prezidentske_demokracie.PDF. [cit. 2024-10-8].

HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státní vědy*. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 9788073803957.

HVÍŽDALA, Karel. *Karel Hvižďala: Jak fungují parlamentní režimy*. Online. Český rozhlas. 2021. Dostupné z:

<https://plus.rozhlas.cz/karel-hvizdala-jak-funguji-parlamentni-rezimy-8566327>. [cit. 2024-10-08].

CHRÁSTILOVÁ, Brigita a MIKEŠ, Petr. *Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-63-4.

JANOUSEK, Milan. *Prezidentské veto v ústavním systému Československa a České republiky*. Online, rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017. s. 56-57. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/61591/150035494.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [cit. 2024-10-25].

KAVĚNA, Martin a Jindřiška SYLLOVÁ. § 98 [Postoupení zákona prezidentu republiky]. In: SYLLOVÁ, Jindřiška, Martin KAVĚNA, Eva TETOUROVÁ, Jan NĚMEC, Jana FRANCOVÁ aj. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-10-28]. ASPI_ID KO90_1995CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

KNĚŽÍNEK, Jan. Prozatímní ústava a její proměny. Online. Dostupné z: https://msp.gov.cz/documents/12681/723595/Jan+Kněžínek_Prozatímní+ústava+a+její+proměny.pdf/e0962f9b-c2d2-49ed-97a5-c7465bef73a4. [cit. 2024-10-15].

KOUDELKA, Zdeněk. Prezident republiky a zákonodárství v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Online. Dostupné také z: https://is.muni.cz/repo/991563/Prezident_a_zakonodarstvi.pdf.

KUBÁT, Michal. Jak definovat poloprezidentský režim? Online. *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA*. 2015, roč. 60, č. 1. ISSN 2336-6478. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/536/Iurid_1_2014_12_Kubat.pdf.

KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta - konec cesty trvající 23 let. Online. *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE IURIDICA*. 2011, roč. 57, č. 4. ISSN 2336-6478. Dostupné z: <https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/soubory/2020-01/Iuridica%2004%202011.pdf>

KYSELA, Jan. Ústavní inženýrství na český způsob aneb ke změnám pravomocí prezidenta republiky. Online. *PRÁVNÍK*. 2015, roč. 154. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2015/12/2.Kysela_12_2015.pdf.

MAHDALOVÁ, Kateřina a ŠKOP, Michal. *Sledujeme Poslaneckou sněmovnu: Kdo rebeluje a kdo má problém s docházkou*. Online. Seznam zprávy. 2022. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/fakta-poslanecka-snemovna-hlasovani-dochazka-poslan-cu-219329>. [cit. 2024-11-28].

MANSFELDOVÁ, Zdenka a LINEK, Lukáš (ed.). *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009. ISBN 978-80-7330-171-2. Dostupné z: https://www.soc.cas.cz/images/drupal/publikace/ss_09-8_mansfeldova_linek_ed._-_cesky_parlament_ve_druhe_dekade_democratickeho_vyvoje.pdf. [cit. 2024-10-20].

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17.12. 1997 (Suspenzivní veto prezidenta republiky - počítání lhůty podle čl. 50 odst. 1 Ústavy)

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 43/93 ze dne 12. 4. 1994 (Trestný čin hanobení Parlamentu, vlády a Ústavního soudu - výklad pojmu rozhodnutí prezidenta, kontrasignace)

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/21 ze dne 22. 6. 2021 (Daňový balíček rušící tzv. superhrubou mzdu a veto prezidenta)

POHL, Michal. § 107 (Podpisy činitelů). In: SYLLOVÁ, Jindřiška, Martin KAVĚNA, Eva TETOUROVÁ, Jan NĚMEC, Jana FRANCOVÁ aj. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. [cit. 2024-10-30]. ASPI_ID KO90_1995CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA. *Legislativní proces projednávání návrhů zákonů*. Online. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=331>.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA. *Sněmovní tisky*. Online. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?tqb1=1&utq=2&o=9&tqb2=0&tqb3=15&tqb21=1&tqb7=1550&tqb23=1&tqb24=1&tqb8=1&tqb9=1&tqb10=1&tqb11=1&tqb12=1&tqa13=on&tqb13=2&tqb14=1&tqb20=1&tqb22=1&tqb16=7&tqb18=&tqb19=&ra=20>.

Seznam hlasování o důvěře vládě České republiky. Online. In: Wikipedia: the free encyclopedia. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2018, 21. 5. 2024. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Seznam_hlasování_o_důvěře_vládě_České_republiky.

SUCHÁNEK, Radovan. Čl. 51 [Podepisování zákonů]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde [cit. 2025-01-03]. ASPI_ID KO1i1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

SUCHÁNEK, Radovan. Čl. 50 [Právo veta prezidenta republiky]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde [cit. 2025-1-16]. ASPI_ID KO1i1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

SYLLOVÁ, Jindřiška. § 121 (Diskontinuita). In: SYLLOVÁ, Jindřiška, Martin KAVĚNA, Eva TETOUROVÁ, Jan NĚMEC, Jana FRANCOVÁ aj. *Jednací řád Poslanecké sněmovny: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. [cit. 2024-10-28]. ASPI_ID KO90_1995CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

ŠKOP, Martin; SMEJKALOVÁ, Terezie a ŠTĚPÁNÍKOVÁ, Markéta. *Teorie práva - Průvodce studiem*. Online. s. 89. Dostupné z: https://is.muni.cz/do/law/stud/el/teorie_prava/docs/teorie_prava_pruvodce_studiem.pdf. [cit. 2024-10-12].

TYDEN. CZ. *Expert: Odmítající Klaus porušuje ústavní povinnosti*. Online. 2011. Dostupné z: https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/experti-odmitajici-klaus-porusuje-ustavni-povinnosti_206548.html#gsc.tab=0. [cit. 2024-12-18].

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky ve znění ústavního zákona č. 110/1967 Sb., ústavního zákona č. 28/1968 Sb., ústavního zákona č. 143/1968 Sb., ústavního zákona č. 144/1968 Sb., ústavního zákona č. 57/1969 Sb., ústavního zákona č. 155/1969 Sb., ústavního zákona č. 43/1971 Sb., ústavního zákona č. 62/1978 Sb., ústavního zákona č. 135/1989 Sb., ústavního zákona č. 46/1990 Sb., ústavního zákona č. 100/1990 Sb., ústavního zákona č. 101/1990 Sb., ústavního zákona č. 102/1990 Sb., ústavního zákona č. 161/1990 Sb., ústavního zákona č. 294/1990 Sb., ústavního zákona č. 376/1990 Sb., ústavního zákona č. 556/1990 Sb., ústavního zákona č. 23/1991 Sb., ústavního zákona č. 326/1991 Sb., ústavního zákona č. 327/1991 Sb. a ústavního zákona č. 493/1992 Sb.

Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci ve znění ústavního zákona č. 117/1969 Sb., ústavního zákona č. 125/1970 Sb., ústavního zákona č. 43/1971 Sb., ústavního zákona č. 50/1975 Sb., ústavního zákona č. 161/1989 Sb., ústavního zákona č. 182/1989 Sb., ústavního zákona č. 46/1990 Sb., ústavního zákona č. 100/1990 Sb., ústavního zákona č. 158/1990 Sb., ústavního zákona č. 159/1990 Sb., ústavního zákona č. 294/1990 Sb., ústavního zákona č. 295/1990 Sb., ústavního zákona č. 556/1990 Sb., ústavního zákona č. 23/1991 Sb., ústavního zákona č. 91/1991 Sb., ústavního zákona č. 327/1991 Sb., ústavního zákona č. 205/1992 Sb., ústavního zákona č. 206/1992 Sb., ústavního zákona č. 237/1992 Sb. a ústavního zákona č. 493/1992 Sb.

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

Ústavní zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky ve znění ústavního zákona č. 33/1956 Sb.

Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

VILČEK, Ivan. *Čaputová se kvůli novele trestního zákona obrátí na ústavní soud*. Online. Novinky.cz. 2024. Dostupné z: https://www.novinky.cz/clanek/zahranicni-evropa-caputova-se-ve-veci-novely-trestniho-zakona-obra-ti-k-ustavnimu-soudu-40460957?_zn=aWQlM0Q4NTA5MzU1NjQ2MTQ4ODc1NjIwJTdDdCUzRDE3MDg1MTA4ODkuNTcxJTdDdGUlM0QxNzA4NTEwODg5LjU3MSU3Q2MlM0RDQUM2NDMzNTA3QkI4OTBCMzc1RDg1RDE3MDhBMDk2Nw%3D%3D. [cit. 2024-12-13].

WINTR, Jan. Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In: ŠÍMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008. ISBN 978-80-210-4520-0.

WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1. Dostupné z: http://www.auditorium.cz/pdf/Ceska-parlamentni-kultura_full.pdf. [cit. 2024-10-20].

ZÁKONY PRO LIDI. *Daňové právo*. Online. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/obor/dane-a-poplatky>. [cit. 2024-10-30].

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

Zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-10-16]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv) ve znění zákona č. 277/2019 Sb., zákona č. 261/2021 Sb., zákona č. 177/2022 Sb., zákona č. 346/2023 Sb. a zákona č. 196/2024 Sb.

Zápis z 9. schůze Stálé komise pro Ústavu ČR a parlamentní procedury konané dne 4. října 2007. *Senat.cz*. [online].

Zápis z 13. schůze Parlamentu České republiky konané dne 5. 9. 1997. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. 1997. [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/013schuz/s013037.htm#h266>.