

K výkladu a použití čl. 66 Ústavy. Příspěvek k ústavním dějinám roku 2021*

On the Interpretation and Application of Article 66 of the Czech Constitution. Contribution to the Constitutional History of 2021

Jan Kysela**

Abstrakt

Koronavirová pandemie ukázala důležitost zastupitelnosti konkrétních vykonavatelů veřejné moci. Na ústavní úrovni jsou u nás pravidla náhradního výkonu funkcí obsažena jen výjimečně. Tento článek analyzuje úpravu a dosavadní praxi náhradního výkonu funkce prezidenta republiky. Všímá si historických úprav a vykládá pravidla současná. Zvláštní pozornost je věnována dvěma případům z roku 2021, kdy byla senátory zvažována aktivace náhradního výkonu funkcí prezidenta republiky Miloše Zemana.

Klíčová slova

Ústava; prezident republiky; substituce; Senát.

Abstract

The coronavirus pandemic has demonstrated the importance of the fungibility of specific public officials. At the constitutional level, the rules on the substitution of public officials are rarely included in our Constitution. This article analyses the regulation and the current practice of the substitute exercise of the office of the President of the Republic. It notes the historical arrangements and interprets the current rules. Particular attention is paid to two cases from 2021, when senators considered activating the substitute exercise of the functions of the President of the Republic, Miloš Zeman.

Keywords

Constitution; President of the Republic; Substitution; Senate.

Úvod

Z hlediska fungování veřejné moci ukázala v České republice traumatizující koronavirová pandemie několik skutečností. Za prvé, ač to naše dosavadní zkušenost s nouzovým

* Tato práce vznikla v rámci projektu NPO „Národní institut pro výzkum socioekonomických dopadů nemoci a systémových rizik“, č. LX22NPO5101, financovaného Evropskou unií – NextGeneration EU (MŠMT, NPO:EXCELES).

** Prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc., Katedra politologie a sociologie, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha; Kancelář Senátu / Department of Political Science and Sociology, Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic; the Senate Office / E-mail: kyselaj@prf.cuni.cz / ORCID: 0000-0001-6034-628X / Scopus ID: 57705784300

stavem „povodňovým“ či „orkánovým“ (2002, 2006, 2007) příliš nenaznačovala, je kompetence vlády, resp. ministerstva zdravotnictví, zasáhnout nejen přímo způsob života milionů občanů, ale i jednání orgánů veřejné moci, značně rozsáhlá (zejména omezení pohybu a shromažďování s implikacemi pro vzdělávání, podnikání, svobodu kultu, jednání zastupitelstev územní samosprávy i soudů atd.). Za druhé, právě z toho důvodu vystoupilo do popředí, že nemáme příliš promyšlené a propracované kontrolní mechanismy, a to jak parlamentní, tak i soudní.¹ A za třetí, latentně všudypřítomná nemoc ukázala důležitost zastupování (náhradního výkonu pravomocí, substituce) v rámci personálního substrátu jednotlivých orgánů veřejné moci, potažmo veřejné moci jako takové.

Pokud jde o ústavní úroveň, setkáme se se specifickou substitucí Poslanecké sněmovny Senátem, která je však vázána na rozpuštění Poslanecké sněmovny (čl. 33 Ústavy, čl. 11 ústavního zákona o bezpečnosti),² a nikoliv na nemocnost poslanců, takže k debatě byly během pandemie spíše vzdálené (on-line) formy jednání obou komor či jejich orgánů (přístupnost, úprava, technické provedení). Naproti tomu na rozdíl od Sněmovny neřešená substituce Senátu mohla být ve vědomí ústavodárce vyřešena fikcí souhlasu k běžnému zákonu prostým plynutím času v kombinaci s pocitem, že ostatní rozhodnutí počkají, dokud překážka jednání Senátu nepomine.

Dále Ústava stanoví, že při neobsazení funkce předsedy Senátu místo něj vyhláší volbu prezidenta republiky předseda Poslanecké sněmovny (čl. 56 odst. 9 Ústavy); ani tady nejde o nemoc. Zajímavější tak je substituce prezidenta republiky, který je jednak monokratickým orgánem, takže nemá disponibilního „kolegu“, byť třeba z partnerské parlamentní komory, jednak substituce podle čl. 66 Ústavy zdravotní důvody zahrnuje.

Substituce prezidenta republiky byla tématem žhavým po velkou část roku 2021, jakkoliv bez vztahu k pandemii. I v tomto případě se ukázalo, že zdaleka ne vše, co s daným institutem souvisí, je dostatečně jasné. Koneckonců není úplně běžné, aby bylo v souvislosti s výkonem kompetence ústavního orgánu (Senátu) prošetřováno, zda nešlo o sabotáž ve vztahu k ústavnímu orgánu jinému (prezidentu republiky), jako se to u nás stalo.³ Nebude tedy snad od věci čl. 66 Ústavy blíže prozkoumat, a to právě v ozřejmujícím kontextu dění roku 2021.

¹ K jejich doporučení srov. např. KYSELA, J., ŘEPA, K. a kol. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, zvl. závěrečnou kapitulu J. Wintra.

² K substituci parlamentů srov. KYSELA, J. *Zákonodárství bez parlamentů. Delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha: Právnická fakulta UK, 2006.

³ Viz např. https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/milos-zeman-vrchni-statni-zastupitelstvi-sabotaz_2208030841_mst. Případný čtenář této stati si zaslouží být varován, že jeho autor byl jako senátní expert spoluaktérem „ústavně retardačního úkonu“, jak M. Nespala, právní zástupce prezidenta republiky M. Zemana, vtipně nazval jednání směřující k vyjasnění zdravotního stavu prezidenta republiky, potažmo jeho způsobilosti vykonávat úřad, v říjnu 2021.

1 Konstrukce čl. 66 Ústavy a historické úpravy

Čl. 66 Ústavy upravuje substituci výkonu funkcí prezidenta republiky ve dvou základních situacích:⁴ a) při uvolnění úřadu prezidenta republiky (1993, 2003, kratičce i 2013 a 2023),⁵ b) nemůže-li prezident republiky svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat a usnese-li se na tom Poslanecká sněmovna a Senát.⁶

V kontextu české Ústavy jde o relativně výjimečné ustanovení, protože, jak jsme viděli, substituce se řeší už jen v čl. 56 odst. 9, velmi specificky v čl. 33, případně a jiným způsobem i v čl. 34 odst. 1 (nesvolá-li prezident republiky zasedání Poslanecké sněmovny tak, aby bylo zahájeno třicátý den, sejde se Sněmovna třicátý den, jde tedy jen o „substituci“ svého druhu, přesněji řečeno o právní následek marného uplynutí lhůty). Vzdáleně podobné co do účinku by mohlo být snad také prodloužení volebního období podle čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti, pokud bychom substituci nechápali ve vztahu k orgánu, nýbrž k jeho personálnímu substrátu: místo těch, kteří z objektivních důvodů ještě nepřišli, ač přijít měli, rozhodují ti, kteří z objektivních důvodů ještě neodešli, ač už měli odejít. V širším kontextu však pravidlo obsažené v čl. 66 výjimečné není. My si všimneme především kontextu historického, jelikož právě ten ovlivňuje naše předporozumění.

V československých ústavních dějinách byla substituce prezidenta republiky upravena již v § 8 první, prozatímní ústavy z roku 1918: „*Mešká-li prezident mimo hranice státu, anebo je-li místo jeho uprázdněno, vykonává zatím jeho práva vláda, která může jednotlivými úkony pověřiti svého předsedu.*“ Ustanovení reflektovalo situaci, kdy předpokládaný prezident republiky T. G. Masaryk dlel, nakonec až do druhé poloviny prosince 1918, v zahraničí. Neřešila se doba mezi uplynutím volebního období a zvolením nového prezidenta, protože ten dosavadní měl setrvat ve funkci až do zvolení nového.⁷

⁴ „*Uvolní-li se úřad prezidenta republiky a nový prezident republiky ještě není zvolen nebo nesložil slib, rovněž nemůže-li prezident republiky svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat a usnese-li se na tom Poslanecká sněmovna a Senát, přísluší výkon funkcí podle čl. 63 odst. 1 písm. a) až e) a b) až k) a čl. 63 odst. 2 předsedovi vlády. Předsedovi Poslanecké sněmovny přísluší v době, kdy předseda vlády vykonává vymezené funkce prezidenta republiky, výkon funkcí prezidenta republiky podle čl. 62 písm. a) až e) a k) a dále čl. 63 odst. 1 písm. f), jde-li o vyhlášení voleb do Senátu; uvolní-li se úřad prezidenta republiky v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, přísluší výkon těchto funkcí předsedovi Senátu, kterému též přísluší v době, kdy předseda vlády vykonává vymezené funkce prezidenta republiky, výkon funkce prezidenta republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. f), jde-li o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny.*“

⁵ První substituce trvala před převzetím prezidentského úřadu V. Havlem od 1. ledna do 2. února 1993, druhá substituce od 3. února do 8. března 2003. Třetí a čtvrtá se počítaly jen v řádu hodin, tzn. od 00:00 hod 8. března 2013 do složení slibu M. Zemanem téhož dne a od 00:00 hod. 9. března 2023 do složení slibu P. Pavlem téhož dne. Volební období řádně končí v den stejného označení, avšak o pět let později.

⁶ Odhlížím od výkladové možnosti, že se komory neusnášejí na existenci překážek ve výkonu úřadu, jejichž je substituce důsledkem, nýbrž na náhradním výkonu funkcí, jejichž je prezidentova nemohoucnost objektivním (očividným, nezjišťovaným) předpokladem. Podle § 109 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a rovněž podle komentářové literatury totiž platí jen první možnost.

⁷ V zahraničí občas najdeme obdobnou úpravu i pro poslanecké mandáty: namísto našeho překrývání „starých“ a „nových“, daného volbami konanými v závěru předchozího volebního období, navazují nově zvolení bezprostředně na stávající poslance. Tomu u nás odpovídala koncepce obou ústavních zákonů o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny č. 69/1998 Sb. a č. 195/2009 Sb. Rozdíl je však samozřejmě v tom, že není příliš pravděpodobné selhání volby parlamentu jako celku, zatímco nedosažení potřebných většin ve volitelské volbě hlavy státu tak úplně výjimečné být nemusí, tudíž je tu riziko „bezvládní“. O setrvání ve funkci až do jmenování nástupce za účelem zajištění plné funkčnosti se u nás po německém vzoru příležitostně mluví v souvislosti se soudci Ústavního soudu.

Na jaře 1919 byla konstrukce citovaného ustanovení změněna takto: „*Je-li místo presidentovo uprázdněno, nebo není-li s to, aby pro chorobu svůj úřad vykonával, přísluší výkon jeho práv vládě, která může jednotlivými úkony pověřit svého předsedu. Trvá-li taková choroba déle než měsíc, zvolí Národní shromáždění náměstka presidentova. Úřad jeho trvá, dokud překážka neodpadla. Pro volbu náměstka platí totéž, co pro volbu presidenta.*“

Zavedením náměstka se v našem ústavním řádu ocitla instituce podobná viceprezidentům v prezidentských systémech či regentům v monarchiích. Vázána byla na nemoc prezidentovu, jejíž účinek byl zřejmě chápán jako očividný, propojený s příkazem Národnímu shromáždění konat; při uprázdnění úřadu byla substitutem výlučně vláda, resp. jí zmocněný předseda.

Úprava v definitivní ústavní listině z roku 1920 byla koncipována poněkud odlišně. Opět bylo sice zakotveno setrvání prezidenta ve funkci až do zvolení nového, počítalo se však výslovně i s možností úmrtí anebo vzdání se funkce. V takovém případě, „*neb je-li president zaneprázdněn nebo churav tak, že nemůže vykonávat svého úřadu, přísluší výkon jeho funkcí vládě, která může pověřiti svého předsedu jednotlivými úkony*“. Navazoval § 61: „*Je-li president déle než 6 měsíců zaneprázdněn nebo churav a usnese-li se na tom vláda za přítomnosti tří čtvrtin svých členů, Národní shromáždění zvolí náměstka presidentova, jehož úřad trvá, dokud překážka nepomine.*“

Jak vidno, doba nemoci se ve vztahu k náměstkově volbě protáhla z měsíce na šest, přibylo zaneprázdnění, namísto objektivní události podmíněné povinností Národního shromáždění náměstka zvolit, vidíme oprávnění vlády volbu iniciovat, resp. vůbec umožnit; povinnost Národního shromáždění je oproti uvážení vlády (paradoxně?) zachována, dá-li se na něco takového usuzovat z holého textu. Iniciace vládou, i nadále výlučným substitutem při uprázdnění úřadu, se nemusí jevit jako úplně efektivní, protože zvolení náměstka vedlo k jejímu oslabení, motivována by tak nejspíše musela být tlakem veřejného mínění či přemírou úkolů.

Funkce náměstkova byla časově limitována nejen pominutím překážky, ale i uvolněním úřadu z důvodu vzdání se funkce nebo smrti jak prezidenta republiky, tak i samotného náměstka, nikoliv však zřejmě uplynutím prezidentova sedmiletého volebního období, jelikož § 58 odst. 5 stanovil, že dřívější prezident zůstává ve funkci až do zvolení prezidenta nového.

Za zmínku stojí i to, že do prezidentské substituce mohl výjimečně vstoupit rovněž Stálý výbor, jinak substituční orgán Národního shromáždění, a to v případě přijetí demise vlády, pakliže by připadla na dobu, kdy vláda prezidenta zastupuje.

Ač byl zdravotní stav prezidenta *Masaryka* nejpozději od roku 1934 setrvale velmi špatný, náměstek zvolen nebyl. Ke generální substituci vládou došlo v roce 1935 (mezi *Masarykovou* rezignací a volbou *Beneše*) a 1938 (mezi *Benešovou* rezignací a volbou *Háchy*), tj. jen při uprázdnění úřadu. Jinak se zdá, že zastupování nebylo aktivováno ani v dobách prezidentovy vážné nemoci počátkem 20. let ani při delších zahraničních cestách. Výjimkou byla jen oslava 28. října 1930, již se v Praze prezident pro nemoc nezúčastnil a o zastoupení

v ceremoniálních aktech (přijetí zástupců Národního shromáždění, diplomatického sboru, vojenská přehlídka) požádal vládu, která k němu zmocnila svého předsedu.⁸

Dobová odborná literatura předpokládala, že by si měl prezident v případě potřeby o zastupování říci; pakliže si neřekl a nějak své úkoly zvládal, nebylo příliš co řešit. Odlišné názory akcentovaly samostatný úsudek vlády, protože prezident nemusel být ochoten či schopen svou zaneprázdněnost či churavost uzнат. V takovém případě však existovalo riziko konkurenčního výkonu pravomocí,⁹ jehož korektivem byla nutnost kontrasignace všech prezidentových úkonů v rámci moci vládní a výkonné: kdyby prezident nedělal nic, rozhodovala by vláda, kdyby dělat chtěl, avšak byl stížen např. duševní poruchou, vláda by jeho akty nekontrasignovala, takže by neplatily. Arbitrem by nejspíše byl tlak veřejného mínění, možná i pohrůzka vyslovením nedůvěry vládě (vláda bránící aktivnímu prezidentovi v plnohodnotném výkonu úřadu z čistě politických důvodů).

Ještě citlivější byla případná konkurence mezi prezidentem republiky a jeho náměstkem, jelikož se tu střetávaly dva politicky neodpovědné úsudky: stačí, že prezident republiky deklaruje, že se už cítí dobře, jakkoliv existují o jeho (duševním) zdraví nadále pochybnosti? Zanikla náměstková funkce, anebo ne? *František Weyr* měl za to, že vzhledem k významu věci mělo jít při rozhodování o substituci o působnost Národního shromáždění, čímž by se odstranily různé pochybnosti.¹⁰

Problematická je ovšem i opačná situace, tedy špatný stav prezidentův, provázený však neochotou to připustit, a to i na straně politické reprezentace (z důvodů pietních, obavy z oslabení státu atd.). Veřejnost to nemusí rozpoznat, pakliže prezident veřejně nevystupuje.

Historická literatura přesvědčivě dokládá, že prezident *Masaryk* setrval v úřadu až do roku 1935 zejména kvůli snaze zajistit nástupnictví *Edvardu Benešovi*, a to navzdory zdravotnímu stavu (špatně viděl, přestal být schopen se podepisovat apod.; pobýval mimo zraky veřejnosti v lánském ústraní obklopen rodinou a blízkými spolupracovníky).¹¹ Memoárová literatura stejně tak líčí, že špatným zdravotním stavem byly poznamenány přinejmenším závěrečné (krizové) měsíce funkčního období prezidenta *Beneše*,¹² aniž by se i v tomto případě substituce uplatnila. Ostatně i o *Emilu Háčovi* platí, že po roce 1943 už nebyl autonomní a svéprávnou osobností.¹³

⁸ Srov. SOBOTA, E. In: SOBOTA, E., VOREL, J., KŘOVÁK, R., SCHENK, A. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 76 násl.

⁹ WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 209. V roce 2017 vyšla Weyrova učebnice jako reprint u nakladatelství Wolters Kluwer, doplněná o vynikající úvodní studii J. Filipa.

¹⁰ Ibid.

¹¹ KLIMEK, A. *Boj o Hrad. 2. Kdo po Masarykovi (1926–1935)*. Praha: Panevropa, 1998.

¹² Takto popisuje literární vědec V. Černý své poslední setkání s Benešem 12. března 1948: „*Prezident vypadal strašně, zestárl o dvacet let, vpadl se, zhroutil. Mužiček jakoby navlečený do cizích šatů, boty si zřejmě nešněroval sám. Tvář popelavá, oči vyděšené, žalité vodou. Pohyby loutky, mechanismu pokaženého dítětem: při kroku vpřed se mu noha sama vymrštlá, nepružná, v kolenu neobnuta, jako by padal šikmo na tvář, zřaven rovnováhy [...] Mluví neobratně, chvílemi špatně článkuje, v ústech se mu tvoří sliny a co chvíli hustě a bíle plivá do misky na zemi po své pravici.*“ Viz ČERNÝ, V. *Paměti 1945–1972*. Brno: Atlantis, 1992, s. 184–185.

¹³ Takto např. PASÁK, T. *JUDr. Emil Hácha (1938–1945)*. Praha: Horizont, 1997.

Květnová ústava 1948 vycházela z ústavní listiny rovněž v tomto ohledu, takže úprava byla velmi podobná (zanepřázdnění, churavost, zastupování vládou, resp. předsedou vlády, po uplynutí šesti měsíců možnost zvolit náměstka). Za dobu její účinnosti zemřeli oba prezidentů v úřadu, který však – přinejmenším formálně – byli až do svého úmrtí s to zastávat. Pro případný konflikt mezi prezidentem republiky a vládou tu nebyl žádný prostor, protože ústavní vztahy byly pouze „simulované“: o všem podstatném rozhodovalo předsednictvo ÚV KSČ, ne-li moskevské politbyro.

Socialistická ústava z roku 1960 zavádí terminologii, s níž se setkáváme dosud: „*Uvolní-li se úřad prezidenta republiky a nový prezident ještě není zvolen a nesložil slib, rovněž nemůže-li prezident republiky svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat, přísluší výkon jeho funkcí vládě. Vláda může v takovém případě pověřit svého předsedu výkonem některých pravomocí prezidenta republiky; na předsedu vlády přechází v té době vrchní velení nad ozbrojenými silami.*“

Nevyužívaný institut náměstka zmizel, zastupování vládou nevyžaduje žádného aktivizačního rozhodnutí, je skutečností vyplývající ze stavu nejspíše očividného, předseda vlády získává jednu důležitou kompetenci *ex constitutione*, dosavadní „zanepřázdnění“ a „churavost“ splývají v „závažných důvodech“.

Tato ústavní úprava přetrvala federalizaci Československa. V roce 1975 byla doplněna novým ustanovením: „*Nemůže-li prezident Československé socialistické republiky vykonávat svůj úřad delší dobu než 1 rok, Federální shromáždění může zvolit nového prezidenta Československé socialistické republiky na nové funkční období.*“ Reagovalo se jím na situaci nemohoucnosti prezidenta Svobody, který od jara 1974 svůj úřad nemohl vykonávat (byl zastupován vládou), současně však odmítal rezignovat.

Zajímavostí je, že novela byla uplatněna retrospektivně (možná i retroaktivně), jelikož roční nemohoucnost se počítala dle svého skutečného trvání, nikoliv až po nabytí účinnosti ústavní změny, takže byl novým prezidentem republiky zvolen *Gustáv Husák* bezprostředně.¹⁴

Z vylíčeného plyne, že českoslovenští prezidenti republiky vesměs nevyužívali možnosti náhradního výkonu funkcí, i kdyby tomu zdravotní důvody svědčily.¹⁵ Podobně jako před 2. světovou válkou došlo – s jedinou výjimkou, zmíněnou výše – k substituci jen při upřázdnění úřadu (1948, 1953, 1957, 1968, 1989; k tomu přidejme rok 1992, mezi abdikací *Václava Havla* a zánikem Československa). Z psychologického hlediska je to nicméně docela pochopitelné, takže by asi nebylo radno posouzení vlastní způsobilosti ponechávat samotnému prezidentovi, ba ani jeho okolí, které může mít na jeho setrvání v plném výkonu funkcí zájem.

¹⁴ Komentář tehdejší ústavy i tím zdůvodňoval nutnost přijmout usnesení vlády o převzetí pravomocí prezidenta republiky, protože právě od tohoto usnesení se počítala roční lhůta pro zvolení prezidenta nového. Viz ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Československá ústava. Komentář*. Praha: Panorama, 1988, s. 338. To je relevantní připomínka, již by bylo radno promítnout rovněž do výkladu starších úprav. Komentář také uvádí, že „závažnými důvody“ jsou dočasné důvody zdravotní nebo „přechodné zaneprázdnění jinými státními politickými úkoly“, čímž se de facto staví na platformu předchozích ústav. Iniciační roli tradičně přenechává prezidentu republiky, není-li jí schopen, má se ujmout jeho funkcí vláda z vlastní iniciativy.

¹⁵ Jestli Ludvík Svoboda o substituci požádal, anebo byl jeho špatný zdravotní stav natolik zřejmý, že se vláda výkonu kompetencí chopila sama, nevím.

To také reflektuje česká Ústava, která roli posuzovatelů nově svěruje oběma komorám Parlamentu (viz *Weyr* výše), které přitom – na rozdíl od vlády v minulosti – nenahrazují prezidenta republiky ve výkonu jeho funkcí, takže nemusejí být motivovány vlastní mocichytivostí. Oproti minulosti se navíc přidává prezidentu republiky opravný prostředek v možnosti napadnout usnesení komor Parlamentu před Ústavním soudem, protože kauza *Ludvíka Svobody* byla mnohými vnímána jako zneužití moci.¹⁶

Kromě dvou koncepčních změn právě uvedených nelze přehlédnout, že substitute nově není generální, nýbrž selektivní: některé pravomoci nepřecházejí. Rozdíl je také v tom, že substitute nesvědčí jedinému orgánu, ale hned třem ústavním činitelům: předsedovi vlády, předsedovi Poslanecké sněmovny a předsedovi Senátu, jehož úloha je odstupňována podle toho, zda (ne)došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny (viz však dále). Přestože se může jevit opodstatněné, že kontrasignované pravomoci vykonává předseda vlády, který se na nich tak jako tak podílí, pochybnost může vzbuzovat právě to, že mizí požadavek souladu vůlí: místo premiérem omezeného prezidenta republiky je tu neomezený premiér. Citlivé by to mohlo být zejména tehdy, kdyby substitute trvala po několik let, jelikož by překážka na straně prezidenta nepominula, on by však nemohl či nechtěl rezignovat (od *lex Svoboda* jsme se vrátili k původním poměrům, ovšem bez náměstka). V takové situaci by mohlo vadit třeba i to, že nepřechází jmenování a povyšování generálů, jmenování funkcionářů Nejvyššího soudu nebo prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu. Zatímco nedostatkem generálů obvykle netrpíme, funkcionáři obou jmenovaných orgánů mají funkční období, jehož uplynutím jejich funkce zaniká.

Ve svém starším návrhu rozsáhlejší změny Ústavy také proto navrhoval Senát učinit univěrsálním substitutem předsedu Senátu.¹⁷ Tím by se mj. zaplnila mezera spočívající v tom,

¹⁶ Srov. např. HOLLÄNDER, P. In: FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 735–736.

¹⁷ Důvodová zpráva, jejímž autorem byl po technické stránce autor této stati, k tomu mj. uváděla: „... Předkladatel tak řešil tři otázky: 1. Mají přecházet všechny pravomoci prezidenta republiky? 2. Má být určena doba, začínající přijetím usnesení obou komor o nezpůsobivosti prezidenta republiky k výkonu jeho úřadu, jejímž uplynutím se úřad prezidenta republiky uvolní? 3. Na koho mají pravomoci prezidenta republiky přejít? Na první otázku bylo odpovězeno kladně. Z toho důvodu také nebylo nezbytné nutně řešit otázku druhou – nevznikne totiž, bezvládní, všechny pravomoci budou, v zastoupení vykonávány. Problémy by mohly být spíše rázu symbolicko-politického: dlouhodobě nezpůsobivý prezident republiky může být těžko důstojným reprezentantem státu dornitř i navenek. Třetí otázka je vyřešena s přihlédnutím k některým zahraničním úpravám (Francie, SRN, Itálie). V těchto státech zastupuje hlavu státu předseda druhé komory (pokládáme-li za ni také německou Spolkovou radu). Ve Francii a Německu jde o tradiční úpravu, v obou případech jsou druhé komory nerozpuštitelné, mají tedy v úřadě stále svého předsedu. Ve státech, jejichž hlavu nezastupuje předseda druhé komory, jsou obě komory rozpustitelné a je tedy věcí volné úvahy, na koho vymezené pravomoci přejdou [...] Jednou z komplikací stávající úpravy je právě to, že v případě pravomocí přecházejících na předsedu Poslanecké sněmovny je nutno zpracovat nejen situaci, kdy je tato rozpuštěna, což Ústava řeší, ale i situaci, kdy po uplynutí volebního období Poslanecké sněmovny do zvolení předsedy Poslanecké sněmovny nové vymezené funkce nerykonává nikdo, což Ústava neřeší. Navrhuje se proto svěřit výkon všech funkcí prezidenta republiky jedinému ústavnímu činiteli (prezident republiky není obdařen takovými pravomocemi, aby byla tato úprava nebezpečná), a to předsedovi Senátu (který je ostatně již nyní pokládán za protokolárně druhého nejvyššího ústavního činitele), jenž je díky permanentnímu charakteru Senátu stále ve funkci. Rozhodnutí podle čl. 63 budou samozřejmě vyžadovat kontrasignaci. Odstraňuje se tak poněkud absurdní stav, kdy pravomoci podle čl. 63 přecházejí na předsedu vlády. Tím se stává mimořádně silným, zvláště v jednobarevné vládě, eliminuje se součinnost dvou orgánů nutná k přijetí rozhodnutí (vyvažování vlivů a hledání shody bývá jedno ze zdůvodnění institutu kontrasignace), a zřejmě i nadále trvá nutnost kontrasignace (opět předsedou vlády?), neboť výkon pravomocí prezidenta republiky předsedou vlády (osobní práva) patrně nevede k bezprostřednímu převzetí odpovědnosti vládou...“

že předseda Senátu nahrazuje předsedu Poslanecké sněmovny v roli substituta v zásadě jen při uprázdnění úřadu prezidenta republiky. Kdyby tedy komory Parlamentu rozhodly o náhradním výkonu pravomocí a následně došlo při splnění podmínek čl. 35 Ústavy k rozpuštění Poslanecké sněmovny jejím předsedou, nevykonával by vyjmenované pravomoci podle čl. 62 Ústavy nikdo, a to až do zvolení nového předsedy Poslanecké sněmovny, tj. po dobu cca až tři měsíců. To je v té míře riskantní (např. při úmrtí předsedy vlády demise vlády, kterou nemá kdo přijmout, resp. jmenovat vládu novou apod.), že by to nejspíše rozpuštění Sněmovny zabránilo, což by však vzhledem k formulaci titulů rozpuštění pravděpodobně umocnilo probíhající politickou krizi.¹⁸

2 Aktuální úprava

Na rozdíl od starších vzorů nemáme zakotven ani institut náměstka ani mezní dobu, po jejímž uplynutí se funkce prezidenta republiky uvolňuje. Tradičně se však nadále vztahujeme ke dvěma situacím: **1.** prezident republiky není v úřadě, **2.** prezident republiky v úřadě je, avšak existují překážky jeho plnohodnotného výkonu.

Oproti starším ústavním úpravám se první situace nevztahuje pouze k rezignaci či úmrtí, případně i k pozbytí úřadu v důsledku odsouzení za ústavní delikt, ale i k uplynutí volebního období, protože už není zakotveno setrvání prezidenta ve funkci až do zvolení nového. To byl také případ substituce v roce 2003, kdy byl *V. Klaus* zvolen až ve třetí volbě, a to až po skončení volebního období *V. Havla*. Substituce v důsledku nezvolení nástupce se sice stala nepravděpodobnou zavedením přímé volby, z níž těžko nevzejde vítěz, přesto bychom si prvorepublikovou úpravou ušetřili několikahodinové substituce mezi půlnocí, kdy skončilo volební období prezidenta A, a složením slibu prezidentem B.

Oproti předlistopadovým poměrům, kdy se volba konala téhož dne, co složení slibu, a to i když tím fakticky došlo ke zkrácení volebního období (nové začalo, i když předchozí ještě neskončilo), český ústavodárce oba akty oddělil, a to jak v podmínkách volby parlamentní, tak i přímé. Volba probíhá na sklonku působení dosluhujícího prezidenta (zprvu v posledních třiceti dnech, nyní mezi šedesátým a třicátým dnem), ke složení slibu, a tím i k převzetí funkce, může dojít na společné schůzi parlamentních komor až po uplynutí volebního období, tj. po pěti letech od složení slibu. Tím pádem ovšem odkaz na zvolení nového prezidenta („*ještě nebyl zvolen nebo nesložil slib*“) jako časové vymezení substituce nemá význam, jelikož se zvolený prezident ujímá funkce až složením slibu. Do té doby substituce trvá. Pokud by slib nesložil či by jej složil s výhradou, hledělo by se něj, jako by zvolen nebyl. Substituce by tím pádem pokračovala.

¹⁸ Shodně HERC, T. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 666. Naproti tomu J. Filip považuje formulaci za nepřesnou a doporučuje ji nebrat doslovně. Ohrozili bychom totiž účel daného institutu, tj. kontinuální výkon prezidentských funkcí. Viz FILIP, J. In: BAHÝŘOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 824. Nakonec by tedy zřejmě záleželo na konkrétní situaci, míře politické shody a na ochotě předsedy Senátu vstoupit na maličko pochybný terén.

Skutečnost uprázdnění úřadu je objektivní, k substituci tudíž dochází bez dalšího. Oproti tomu druhá ze situací může vzbuzovat pochybnosti, protože Ústava upravuje základy určitého řízení, které rozvádí především zákon o Ústavním soudu. Prezident republiky nemůže svůj úřad, a nikoliv jen dílčí kompetenci, vykonávat, a to ze závažných důvodů. Závažné důvody bránící výkonu úřadu každopádně specifikovány nejsou.¹⁹ Mohou být v zásadě dvojího typu:

- A) Při žádosti, resp. srozumění prezidenta republiky to může být v zásadě cokoliv, na čem se s ním shodnou obě komory (srov. zaneprázdnění výše, krátkodobá, avšak závažná indisposice, ale možná i vyřešení dilematu, kdy prezident republiky nechce z politických či morálních důvodů realizovat svou kompetenci /podepsat zákon – u nás se ovšem řeší svérázným, ač protiústavním „nepodpisem“, ratifikovat mezinárodní smlouvu apod./, nechce rezignovat,²⁰ nevádí mu však, když to udělá substitut); dikce ustanovení sice naznačuje objektivní důvody, chybí tu však žalobce i soudce.²¹
- B) Při nesouhlasu prezidenta republiky, který by vyjádřil napadením usnesení obou parlamentních komor před Ústavním soudem, by to mohlo být to, na čem se shodnou komory Parlamentu a Ústavní soud.

Ve skupině důvodů ad B) jsou nasnadě důvody zdravotní, které jistě nemusejí obnášet pouze kóma nebo trvalou ztrátu smyslů. Určitě však musejí mít intenzitu, která brání prezidentu republiky vykonávat úřad v kvalitě zvoleného svébytného prezidenta republiky, nejde-li o překážku v trvání jen několika málo dnů.²² Nestačí tedy např. formálně svým souhlasem „pokrývat“ to, co by ve skutečnosti obnášelo realizaci vůle prezidentova okolí, protože prezident republiky je trvale pod sedativy, přestává se orientovat v čase a místě, je v karanténě kvůli vleklému infekčnímu onemocnění, takže se s nikým nestýká. Může jít i o sérii náročných operací s rozsáhlými narkózami např. po těžké dopravní nehodě, léčbu traumatu vyžadující

¹⁹ Musí však jít o důvody závažné. Filmový divák kupř. ve filmu „Žhavé výstřely 2“ zjistí, že slavný vědec Dexter Hayman, jehož hraje neméně slavný Rowan Atkinson, nemůže utéci z vězení, protože má k sobě svázané tkaničky obou bot. Jistě je to účinná překážka volné chůze, ale jako závažnou bychom ji nejspíše nevyhodnotili.

²⁰ Prezident Beneš spojil svou rezignaci s nechutí podepsat Ústavu 9. května.

²¹ Belgický král se stal v roce 1990 na několik desítek hodin nezpůsobilým, neboť jako hluboce věřící katolík odmítl podepsat zákon o interrupcích, což bylo vzhledem k povaze královské sankce překážkou jeho vyhlášení. Při substituci se s problémem vypořádala vláda. Viz WINTER, L. de, DUMONT, P. *Delegation and Accountability under Partitocratic Rule*. In: STRÖM, K., MÜLLER, W. C., BERGMAN, T. (eds.). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 274. V našem případě by se to významově více blížilo ratifikaci mezinárodní smlouvy, jelikož ta se bez prezidentova úkonu stát pro ČR závaznou nemůže, zatímco zákon i bez podpisu vyhlášen je. Na tom nic nemění fakt, že podepisování zákonů je prezidentovou povinností, z níž stanoví legální výjimku zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v § 107 odst. 3 tím, že vetovaný, avšak dalším hlasováním znovu potvrzený zákon se už k podpisu prezidentovi znovu neposílá. Při substituci kompetence podepisovat zákony nepřechází (předsedové vlády i Sněmovny zákony podepisují tak jako tak), prezident republiky by se jí však vyhnul volbě mezi podpisem a vrácením zákona. Např. V. Adamus je však vůči takovému užívání čl. 66 Ústavy zjevně rezervovaný – viz ADAMUS, V. *K důvodům vzniku a zániku výkonu náhradních funkcí prezidenta republiky. Správní právo*. 2004, č. 5–6, s. 272.

²² Jakkoliv i tady je zřejmé, že např. v čase po volbách do Poslanecké sněmovny je prezidenta republiky k různým úkonům potřeba ve zvýšené míře, zatímco jindy by i vážná indispozice nemusela vadit třeba i v řádu (nízkých) týdnů.

úplný klid atd. Anebo může jít o zdravotní omezení, která sice prezidenta republiky nediskvalifikují ihned, avšak diskvalifikují jej v důsledku svého trvání. Pokud už není schopen žít mimo specializované nemocniční pracoviště, těžko může přijímat velvyslance, provádět slavnostní jmenovací akty, vyjíždět na zahraniční cesty, přijímat zahraniční návštěvy apod. To byl zřejmě zhruba případ *L. Svobody*, nikoliv však *V. Havla*, jehož hospitalizace a rekonvalescence svou délkou a povahou, ve spojení s otevřenou infomační politikou, zjevně nebránily komunikaci s Kanceláří prezidenta republiky (dále „KPR“) a vyřizování běžné agendy. Dalšími důvody zmiňovanými literaturou jsou omezení svéprávnosti nebo ztráta státního občanství,²³ případně i získání občanství jiného státu.²⁴ Objektivní překážkou výkonu funkce by určitě bylo zajetí, únos, potažmo nezvěstnost (vzhledem ke statusu chráněné osoby patrně nepříliš pravděpodobná).²⁵

Není náhodou, že pojmu „unesení“ se používá i v případech, kdy je určitá instituce obsazena personálním substrátem, který neslouží účelu, kvůli němuž byla instituce zřízena, nýbrž vlastnímu či jinému partikulárnímu prospěchu nebo dokonce rozvrácení politického řádu. V kontextu čl. 65 a čl. 66 Ústavy se však zdá, že adekvátnější reakcí na „unesení“ instituce prezidenta republiky úřadujícím prezidentem republiky by byla ústavní žaloba. Naproti tomu doložené „uvěznění“ prezidenta republiky jeho strážci, s dopadem na selekci osob a informací, jež jsou prezidentu zpřístupněny, aniž by s tím prezident republiky byl s to pro svůj stav něco udělat, čl. 66 Ústavy nevylučuje.

Prozatímně můžeme shrnout, že, pomineme-li uvolnění úřadu, je možné na pozadí čl. 66 Ústavy rozlišit tyto možnosti, resp. situace: a) neexistují pochybnosti o způsobilosti prezidenta republiky zastávat úřad; b) takové pochybnosti se objevují, nelze je však verifikovat vzhledem k nedostatku informací; c) jsou dány závažné důvody bránící prezidentu republiky vykonávat úřad, prezident republiky si jich je vědom a požádá parlamentní komory o přijetí usnesení podle čl. 66 Ústavy, což mu umožní soustředit se na léčbu či odpočinek, aniž by musel bezprostředně sáhnout k rezignaci, vystavovat se zdravotním rizikům ve snaze úřad nadále vykonávat, anebo strpět poruchy v jeho výkonu; d) závažné důvody dány jsou, prezident republiky však o nich neinformuje, protože nechce, případně už ani nemůže, eventuálně je popírá.

²³ V tomto případě by zřejmě mělo dojít k zániku funkce pro pozbytí základního předpokladu volitelnosti, na rozdíl od pochybností o ztrátě volitelnosti poslance nebo senátora však není upraveno žádné jiné řízení, než je právě to podle čl. 66 Ústavy. Takto PAVLÍČEK, V. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 836. V. Adamus vidí řešení v propojení občanskoprávního řízení s čl. 66 Ústavy – viz ADAMUS, op. cit., s. 269. T. Herc však účel čl. 66 od konstatování ztráty volitelnosti odlišuje. Klíčové by bylo rozhodnutí předsedy Senátu o vyhlášení prezidentské volby, resp. právní obrana dosavadního prezidenta republiky proti tomuto aktu, nejspíše cestou ústavní stížnosti. Viz HERC, op. cit., s. 661. To mi připadá jako racionální řešení.

²⁴ SVOBODA, C. In: HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 112. J. Filip dvojí občanství naproti tomu za významné nepovažuje, jelikož z hlediska veřejného práva bude české občanství vnímáno jako výlučné – viz FILIP, op. cit., s. 815. Při kandidatuře J. Švejnara se ostatně jeho americké občanství za překážku nepovažovalo, v interní diskusi organizované předsedou Poslanecké sněmovny se řešilo jen to, zda slib věrnosti USA nevylučuje slib věrnosti České republice, zda tedy nejde o implicitní výhradu ke slibu. Odpověď prizvaných expertů byla negativní.

²⁵ KLÍMA, K. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář ke Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 513.

Posledně uvedená možnost by vedla buď k poruchám v chodu ústavního systému, jehož je prezident republiky významným činitelem, anebo k otevření pochybností, zda místo prezidenta republiky nerozhoduje někdo jiný. A právě tomu brání postup podle čl. 66 Ústavy: v klasické anglické politické teorii a praxi se obdobná figura označuje jako obrana Krále proti králi, tj. ochrana úřadu případně i proti jeho vykonavateli, v našem případě tedy ochrana funkčnosti úřadu prezidenta republiky i navzdory pocitu vykonavatele úřadu, že žádné závažné překážky pro svůj výkon nespátruje.

Přidržíme-li se zdravotních důvodů, můžeme postup dle čl. 66 Ústavy zjednodušeně popsat jako „pracovní neschopenku“, která není spojena s dehonestací či morálním odsudkem. Její trvání závisí na povaze a trvání závažných důvodů bránících prezidentu republiky vykonávat úřad. Překážka může pominout v řádu týdnů, měsíců, let či vůbec. Kdyby měla pominout v řádu dnů, nejspíše nebude zahájení náhradního výkonu funkcí důvodné. Prezident republiky samozřejmě může kdykoliv dát parlamentním komorám najevo svůj názor, že závažné důvody pominuly (osobním setkáním s vedením komor, novým lékařským posudkem). V takovém případě mohou komory svá původní usnesení zrušit, resp. přijmout nová usnesení konstatující pominutí překážky. Pakliže by se komory Parlamentu se stanoviskem prezidenta republiky neztotožnily, může žádat zrušení jejich usnesení před Ústavním soudem.

Naproti tomu čl. 66 Ústavy nemůže být čistě nástrojem vyjádření nesouhlasu s osobou či politikou prezidenta republiky, pakliže by absentovalo podezření, že prezidentovo (ne)jednání je ovlivněno nemocí či jiným objektivním faktorem. Nezkoumá se tu morální zachovalost, ale závažný důvod bránící ve výkonu funkce. Zvláště v podmínkách přímé volby by extenzivní výklad čl. 66 Ústavy zakládal kompetenci Parlamentu přenést výkon funkcí nemilovaného prezidenta na substituty, a tím volbu obsahově vyprázdnit. Nejde tu tedy o výraz rozhořčení, že někdo takový přece naším prezidentem být nemůže, ale o závěr zjištění, že a proč nemůže úřad vykonávat.

Záleží však samozřejmě na textaci ústavy. V Latinské Americe je rozšířené subtilnější vymezení důvodů pro odstranění hlavy státu z úřadu, jako je např. morální nezpůsobilost (Peru a *A. Fujimori*) nebo zvláštním zkoumáním ověřená mentální nezpůsobilost (Venezuela a *H. Chávez*, nebo Ekvádor a *A. Bucaram*). K nespécifikované nezpůsobilosti, vnímané jako překážka, ovšem dočasná, výkonu úřadu buď prezidentem, anebo vedoucími představiteli exekutivy, se hlásí rovněž XXV. dodatek Ústavy USA, jehož užití bylo zvažováno v závěru *Trumpova* prezidentství, kdy se podle mnohých stal nezpůsobilým svou iniciací útoku na Kapitol, sídlo Kongresu.²⁶ Leckdy se ovšem při pohledu na podobné kauzy může zdát, že podporovatelé prezidenta lépe snášejí, je-li viněn z ústavních deliktů, než podezření kritiků, že jejich idol není duševně v pořádku, případně není morálně způsobilý úřad zastávat.²⁷

²⁶ XXV. dodatek z roku 1967 umožňuje prezidentovi dočasně prohlášením o své nezpůsobilosti vykonávat pravomoci a povinnosti jejich převedení na viceprezidenta. Téhož efektu však může dosáhnout i prohlášení viceprezidenta a většiny vedoucích představitelů orgánů exekutivy. Ve sporu rozhoduje Kongres. Filmoví diváci mohli sledovat zvažování tohoto aktu při nezvěstnosti Harrisonem Fordem ztvárněného prezidenta ve filmu „Air Force One“. Pokud jsme tedy výše uváděli, že pojistkou proti nezvěstnosti prezidenta je ochranná služba, ukazuje se tu, že může být i nositelem problémů (spiknutí). Na příkladů pretoriánů je to koneckonců vidět už ve starém Římě.

²⁷ LEVITSKY, S., ZIBLATTI, D. *How Democracies Die*. Penguin Random House, 2018, s. 74–75, 76, 110–111.

Přestože nás Ústava odkazuje k situaci, kdy prezident republiky svůj úřad vykonávat nemůže, mohli bychom být konfrontováni rovněž s případem, kdy prezident úřad vykonávat nechce, aniž by jej to přivedlo k rezignaci.

Zdá se mi, že selektivní a nahodilou nečinnost čl. 66 Ústavy pokrýt nedokáže. Kdyby ovšem prezident republiky nedělal vůbec nic, anebo se vyhýbal z hlediska chodu státu stěžejním kompetencím, bylo by možné obstát s tvrzením, že ústavní orgány mají fungovat kontinuálně, což je koneckonců důvod celého čl. 66 Ústavy, takže ochromující nečinnost je nepřijatelná. V takovém případě by bylo možné souběžně použít čl. 65 a čl. 66 Ústavy: nečinnost v čase obnáší porušení řady povinností k aktivnímu konání (jmenování, odvolání, podepsání, ratifikace...), takže bychom dovodili hrubé porušení ústavního pořádku, přičemž rychlým způsobem k ukončení nečinnosti by bylo usnesení parlamentních komor podle čl. 66 Ústavy.²⁸

3 K „řízení“ podle čl. 66 Ústavy

Komentáře k Ústavě mívají tendenci opřít svůj výklad o prováděcí zákony a o praxi. Relevantní praxi, s výhradou dále uvedeného, však k dispozici nemáme a prováděcím zákonem je pouze zákon o Ústavním soudu, z něž plyne především to, že komory Parlamentu musejí být připraveny předložit „*doklady, z nichž jejich usnesení vychází*“, rovněž mohou navrhnout „*další důkazy o tom, že prezident republiky v době přijetí usnesení a jeho trvání nemohl, popřípadě nemůže ze závažných důvodů svůj úřad vykonávat*“ (viz § 112). Usnesení tedy musejí být odůvodněná, přesvědčivá, nicméně nikoliv nutně tak, že by vše podstatné bylo přímo jejich přílohou. Proto jsou přípustné další důkazy.

Z usnesení má být patrné nejen to, že má dojít k substituci, ale také z jakých důvodů. Jinak by nebylo možné posoudit, zda již pominuly. Pokud by usnesení bylo předloženo vládou či prezidentem republiky samotným, jak uvažuje J. Filip,²⁹ bude v obou komorách – s výhradou případných změn – shodné. Problém může nastat při generování usnesení z nitra Parlamentu, resp. při hledání shody mezi komorami: výrok usnesení bude nejspíše shodný, nakolik se však mohou rozejít důvody (počet, obsah)? Pravděpodobně sice je, že proces započne v jedné komoře, takže ta druhá v pořadí bude mít k dispozici již přijaté usnesení, spoléhat na to však nelze. I se zřetelem k tomu je účelné orientovat se na usnesení nikoliv sice jednovětá, současně však nezavršující desítky stran líčení dílčích skutků a událostí, z nichž se vyvozuje existence závažných důvodů, pro něž prezident republiky nemůže svůj úřad vykonávat.

²⁸ T. Herc doporučuje užít čl. 66 i při podání ústavní žaloby, zřejmě především pro velezradu, aby se předešlo působení dalších (nevratných) škod. Dochází tím však jednak k rekonceptualizaci „závažných důvodů“, jednak případ, který pro ilustraci volí, není úplně vhodný (předávání utajovaných informací nepřítelům ústavního zřízení ČR), protože se netýká výkonu úřadu. Určitě je však pravda, že k novým utajovaným informacím by se během substituce prezident republiky dostat neměl. Viz HERC, op. cit., s. 662.

²⁹ Srov. FILIP, op. cit., s. 819–820; podpůrně též HERC, op. cit., s. 664. V. Adamus ovšem pro návrh vlády nevidí právní oporu, a i v prezidentově případě uvažuje spíše o podnětu pro formální návrhy poslanců nebo senátorů – viz ADAMUS, op. cit., s. 271.

Vzhledem k mlčení jednacíh řádů obou parlamentních komor nelze iniciaci přijetí usnesení podle čl. 66 Ústavy vázat na kvalifikovaného navrhovatele, může tedy jít o návrh jednotlivého poslance či senátora. Na organizačních výborech každé z komor by bylo rozhodnout, jak s návrhem naložit, jakému orgánu jej přikázat k projednání (možná i se zřetelem k povaze „závažných důvodů“), jak zajistit patřičnou kvalitu požadovaného usnesení.

Z hlediska komor Parlamentu je trochu varovný tón jednoho z komentářů k zákonu o Ústavním soudu, který argumentačním břemenem zatěžuje pouze je, jelikož prezidentu republiky stačí navrhnout zrušení usnesení a Ústavní soud nemá v krátké zákonné lhůtě 15 dnů prostor pro provádění samostatného dokazování.³⁰ Jiný z komentářů však nespaturuje žádný důvod, proč by měl být prezident republiky jako navrhovatel zbaven povinnosti dokládat, v čem usnesení komor Parlamentu nerespektují podmínky čl. 66 Ústavy.³¹

Vzhledem k tomu, že není v moci Poslanecké sněmovny ani Senátu nařídít nezávislé posouzení zdravotního stavu prezidenta republiky, přičemž o ten půjde typicky, znamenalo by následování výše uvedeného názoru *P. Holländera* to, že je buď špatný zdravotní stav prezidenta republiky zcela očividný, nebo jeho nevalnou kvalitu připustí prezident a jeho lékaři, nebo musí vnést do věci jasno soudem ustavení znalci (prezidentova případná nespolutpráce by měla mít za důsledek zamítnutí jeho návrhu), anebo je sistace funkcí odsouzena k neúspěchu.

Podmínky realizace ústavních institutů nemají být – při mlčení (ústavního) zákona – konstruovány tak, aby ústavní institut ztratil smysl. Proto se mi nezdá, že by pouze předem dodaná lékařská zpráva zakládala možnost parlamentních komor zasáhnout. Musela by to totiž být zpráva prezidentových lékařů, kteří by ji nejspíše neposkytli proti vůli svého pacienta, takže by řízení před Ústavním soudem stejně nepřipadalo v úvahu. Ledaže by se prezident republiky později domáhal zrušení usnesení komor, jelikož překážka pominula, aniž by to tyto reflektovaly.

Otázkou je, čím lékařskou dokumentaci nahradit. Tady se nabízí použít audiovizuální záznamy, přepisy projevů, svědectví osob s prezidentem přicházejících do styku, lékařské konzultace „na dálku“ apod. Může se totiž stát, že v chování prezidenta republiky (u nás *M. Zemana*, v zahraničí třeba už zmiňovaného *H. Cháveze*) najdeme celou řadu projevů, které mohou v pozorovateli vyvolat obavu o jeho zdraví a sebekontrolu.

Každopádně zachována musí zůstat odpovědnost parlamentních komor za rozhodnutí, jež nemůže být bez dalšího delegováno lékařům. Rozhodování podle čl. 66 Ústavy je součástí kontrolní působnosti, již jsou komory Parlamentu vůči prezidentu republiky obdařeny.

Na okraj je účelné upozornit na možnou názorovou neshodu stran způsobu ukončení náhradního výkonu funkcí. Je-li třeba souladu vůli obou komor k zavedení náhradního výkonu, nabízí se, aby „zrušení“ usnesení kteroukoliv z komor, přesněji řečeno přijetí nového usnesení o tom, že důvody bránící prezidentu republiky ve výkonu úřadu pominuly

³⁰ HOLLÄNDER, op. cit., s. 735, 738. S podobným závěrem, avšak bez argumentů, KOUDELKA, Z. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 107.

³¹ WAGNEROVÁ, E. In: WAGNEROVÁ, E., DOSTÁL, M., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 528.

(srov. § 10 odst. 2 zákona č. 300/2017 Sb., stykový zákon), vedlo k návratu prezidenta republiky k výkonu funkcí: pokud vůle jediné komory nestačí k zavedení substitute, neměla by stačit ani k jejímu udržení.³² Proti tomu však stojí poněkud nejasný § 109 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, který nejspíše předpokládá, že se opět obě komory usnesou, že prezident republiky již může svůj úřad vykonávat. Záležet bude na budoucí ústavní praxi: bylo-li by relevantními ústavními aktéry shledáváno, že zrušení usnesení jedinou z komor nestačí, obrátil by se i v takovém případě prezident republiky na Ústavní soud, který by tuto otázku postavil najisto.

4 Ústavní praxe, rok 2021

Kontroverzní vystoupení i ústavně pochybné akty prezidenta republiky *M. Zemana* vyvolávaly po léta záplavy dopisů nespokojených občanů adresovaných členům Parlamentu, objevovaly se i formální petice. Na jaře 2021 se však situace poněkud proměnila.

4.1 Dějství první

V reakci na prezidentovu prvotní nečinnost a následné veřejné vystoupení k tzv. vrbětické kauze³³ požádali předsedové senátorských klubů spolu s vedením Senátu výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost o provedení hlubšího šetření, jehož výsledkem by byla věcná analýza prezidentova působení. Po jejímž provedení se mělo rozhodnout, jak se dá a má dále pokračovat. Mělo jít nejen o to, co prezident dělá, resp. nedělá, ale i o to, jaké to má důsledky: bere jej někdo vážně a poškozují např. naše vztahy se spojenci, anebo nikoliv? Mlčení, odlišné od prohlášení jiných ústavních činitelů, v takto vyhocené situaci mohlo mít důvody stejně tak politické, jako zdravotní.

Výbor na několika schůzích vyslechl řadu osob, zejména ve vztahu k vrbětické kauze, opatřil si však i analýzu prezidentových veřejných prohlášení se zahraničně-politickým a bezpečnostním přesahem. Vše bylo shrnuto v rozsáhlé zprávě senátora *Pavla Fischera*, předsedy výboru, na jejímž základě se výbor na počátku června 2021 usnesl, stylově usnesením s pořadovým číslem 66, na doporučení, aby Senát rozhodl takto: „*Senát se vyslovuje v souladu s ust. čl. 66 (věta první) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních zákonů, že Miloš Zeman není schopen vykonávat úřad prezidenta republiky.*“³⁴

Výbor byl motivován závažností zjištění, z nichž některá nebyla zachycena v písemné formě, podle nichž hrozí vážná újma bezpečnostním zájmům republiky, ale i našemu ústavnímu řádu. Nelze však smlčet, že vedení Senátu v této fázi neočekávalo formální usnesení tohoto typu, nýbrž spíše zprávu o provedeném šetření. Jelikož se zdálo, že zpravodajská zpráva

³² Takto ADAMUS, op. cit., s. 273–274, nebo HERC, op. cit., s. 668.

³³ Přesněji řečeno, nešlo o kauzu samotnou, ale o zveřejnění zjištění, že výbuchy v muničních skladech lze přičítat ruské vojenské rozvědce. To se prezident Zeman pokusil zpochybnit.

³⁴ Povšimněme si, že navzdory odkazu na čl. 66 Ústavy je textace usnesení odlišná: nikoliv „nemůže ze závažných důvodů vykonávat“, ale „není schopen vykonávat“. Tento posun od jazyka objektivizujícího k subjektivizujícímu není bez významu.

senátora *Fischer*a obsahuje výtky ke způsobu vykonávání úřadu prezidenta republiky, z nichž některé by mohly být relevantní i při přemýšlení o právní odpovědnosti prezidenta republiky, ne však doklady o důvodech bránících prezidentu republiky vykonávat svůj úřad (podrývání autority Bezpečnostní informační služby, vyzrazení informací z vyšetřování, jakož i celá řada případů, v nichž kroky prezidenta republiky neodpovídaly jeho slibu, včetně verbálních útoků na média), požádal organizační výbor Senátu o stanoviska ústavní komise a ústavně-právní výbor.

Ústavní komise uspořádala dvoukolovou odbornou anketu. V prvním kole získala vyjádření čtrnácti právníků z akademických pracovišť k obecným, formálním a procedurálním otázkám (jak má vypadat podnět pro zahájení tohoto typu řízení, jak má vypadat usnesení, jaký je obsahový i časový vztah usnesení obou komor, jež teprve ve svém souhrnu vyvolávají právní následky, jak rozumět ústavnímu odkazu na závažné důvody bránící vykonávat prezidentův úřad). Na základě těchto vyjádření proběhla první diskuse v ústavní komisi, jejímž výsledkem bylo uspořádání druhého anketního kola, zaměřeného na posouzení zprávy senátora *Fischer*a jak ve světle možné prezidentovy nezpůsobilosti, tak i ústavně-právní odpovědnosti. V něm se už vyjádřili pouze čtyři právníci, protože leckomu se otázky jevily až příliš konkrétní.

Na základě shromážděných podkladů dospěla ústavní komise, a po ní i ústavně-právní výbor, v červenci 2021 k závěru, že posuzované podklady neumožňují dojít k závěru o závažných důvodech bránících prezidentu republiky vykonávat úřad, protože mají být buď doplněny, anebo má být od řízení podle čl. 66 Ústavy ustoupeno.³⁵ Tato stanoviska vzal organizační výbor Senátu na vědomí.

³⁵ V usnesení ústavní komise č. 7 se mj. uvádí: „... posuzované podklady shromažďují fakta umožňující vyslovit vyhrady ke způsobu vykonávání úřadu prezidentem republiky Milošem Zemanem, jež mají povahu převážně politickou, v některých případech s možným právním přesahem, vyvozují z nich však závěr o závažných důvodech bránících prezidentu republiky vykonávat svůj úřad – a pro takový závěr nenachází komise v podkladech dostatečnou oporu, a to zejména z těchto důvodů: 1. [...], 2. specifické řízení podle čl. 66 Ústavy nemůže být náhražkou žaloby za velezradu či pro hrubé porušení ústavního pořádku, ač se obě řízení mohou za určitých okolností prolínat – historický, teleologický, systematický i jazykový výklad svědčí nutnosti objektivních důvodů bránících prezidentu republiky vykonávat úřad, jimiž mohou být především dlouhodobé závažné důvody povahy zdravotní, ale i únos nebo nevěstnost, a právě na takové důvody by se musela zaměřit úspěšná argumentace uvnitř parlamentních komor, potažmo v potenciálně navazujícím řízení před Ústavním soudem – nemožnost vykonávat úřad neobsahuje morální odsudek, ale indikuje komplexní překážku výkonu; 3. prezident republiky veřejně připustil, že trpí určitými zdravotními problémy, otázkou tedy je, zda tyto či jiné nemoci nebo závislosti mohou ovlivňovat jeho úsudek a výkonnost – takovou otázku by bylo třeba, rovněž na pozadí specifických rysů jeho jednání (např. spílání a výbrůžky novinářům, prozrazení informací utajovaných či nevěřejných vzhledem k probíhajícímu vyšetřování, období dlouhodobé nečinnosti), testovat konzultacemi s odborníky nebo s odbornou literaturou, a to i se zřetelem k předvídatelnosti a včasnosti prezidentských reakcí v krizových situacích; 4. [...], 5. kdyby měla být usnesení komor Parlamentu podle čl. 66 Ústavy podmíněna přístupem ke zdravotní dokumentaci prezidenta republiky, stala by se tato kompetence při neochotě prezidenta republiky poskytnout součinnost buď vyprázdněnou, anebo by se musela omezit jen na krajní a očividné případy (kóma, dlouhodobé umístění do psychiatrické léčebny apod.), což je z hlediska zajištění funkčnosti ústavního systému nežádoucí – i tak je však třeba tvrzení o závažných důvodech bránících výkonu úřadu dokládat způsobem, jenž se věrohodností a přesvědčivostí lékařské expertíže blíží (přepisy veřejných vystoupení, obrazové záznamy, svědectví osob jsoucích s prezidentem v kontaktu, pakliže jejich výsledkem není jen obrázek o názorech či návycích prezidenta republiky, jež se mohou leckomu jevit neobvyklé, ba i nepřijatelné, výběr svědčí o oslabení rozumových schopností: např. o zřejmé ztrátě kontaktu s realitou, dezorientaci, chorobné lhavosti, zapominání apod.), neboť jen takové argumenty mohou být srozumitelné veřejnosti a následně případně přezkoumatelné Ústavním soudem, který může od parlamentních komor vyžadovat relevantní doklady a důkazy...“

4.2 Dějství druhé

Mohlo by se zdát, že když se v dějinách České republiky nikdy nemluvilo o použití čl. 66 Ústavy více než v popsané konstelaci, bude tím věc uzavřena, opak se však stal pravdou.

Prezident republiky *M. Zeman* byl dne 10. října 2021 hospitalizován na Klinice anestezie, resuscitace a intenzivní medicíny 1. lékařské fakulty Univerzity Karlovy a Ústřední vojenské nemocnice – Vojenské fakultní nemocnice Praha (dále „ÚVN“). Byl převzat do péče specialistů na intenzivní péči, přičemž léčebný plán stanovilo lékařské konsilium složené ze specialistů na dílčí zdravotní problémy pacienta.³⁶

Vzhledem k povaze pracoviště, na němž byl prezident republiky hospitalizován, vznikly odůvodněné pochybnosti o možnosti plnohodnotného výkonu úřadu hlavy státu. Pochybnosti byly dále posíleny tím, že hospitalizace prezidenta republiky v ÚVN následovala krátce po předchozím, zářijovém pobytu kvůli dehydrataci a vyčerpání. KPR jako pomocný orgán hlavy státu se k uvedeným skutečnostem oficiální formou nevyjádřila, a to navzdory vzušeným diskusím v široké veřejnosti, zčásti vyvolaným obrazovou dokumentací převozu prezidenta republiky, jakož i začínajícím diskusím právním.

Ani zářijová hospitalizace nebyla prvním indikátorem nedobrého zdravotního stavu prezidenta republiky. Říjnová hospitalizace však byla přelomová, protože ji nebylo možné prezentovat jen jako marginálii. Zásadní význam měl i kontext, tj. právě proběhnuvší volby do Poslanecké sněmovny, s nimiž je spojeno hned několik v čase koncentrovaných ústavních aktů prezidenta republiky, který je Ústavou pojímán jako zprostředkovatel předávání moci napříč volebními obdobími. Jedná se o svolání zasedání Poslanecké sněmovny, přijetí demise vlády, pověření vlády ve stavu demise prozatímním výkonem jejích funkcí až do jmenování vlády nové, jmenování předsedy vlády a o jmenování vlády. Pouze při prvním z úkonů umožňuje Ústava nahradit nedostatek projevu vůle prezidenta republiky, aniž by byl použit mechanismus jejího nahrazení substituty.

Přestože se veřejná pozornost soustřeďovala na prezidentovu roli při nahrazování jedné vlády druhou, nesmíme opomíjet jeho další působnosti. Nejčastěji se mluvilo o 50 kandidátech na soudcovskou funkci, jejichž nejmenování do konce roku 2021 by představovalo problém jak pro soudy, jimž soudci chybějí, tak pro kandidáty samotné, jelikož se k 1. lednu 2022 měnil způsob výběru soudců. Dále šlo o velvyslance čekající na předání pověřovacích listin. Na podzim se odehrává rovněž jeden ze dvou termínů jmenování vysokoškolských profesorů, některé vysoké školy také zvolily kandidáty na rektory, které nakonec jmenuje prezident republiky. Zvolením *Kateřiny Šimáčkové* soudkyní Evropského soudu pro lidská práva se mělo uprázdnit místo soudce Ústavního soudu, na konci roku měla zaniknout funkce předsedovi Nejvyššího správního soudu *Michalu Mažancovi* atd. To vše jsou působnosti, v nichž je prezident republiky zastupitelný substituty podle čl. 66 Ústavy, bez nichž by při trvajících překážkách výkonu úřadu došlo jak k zásahům do legitimních očekávání a práv konkrétních osob, tak k různě závažným poruchám v činnosti institucí.

³⁶ Srov. tiskovou zprávu ÚVN ze dne 11. října 2021.

S ohledem na absenci relevantních informací se Organizační výbor Senátu rozhodl svým 136. usnesením ze dne 12. října 2021 pověřit předsedu Senátu *Miloše Vystrčila*, aby požádal vedoucího KPR oficiální cestou o poskytnutí součinnosti při zajištění kontinuálního výkonu funkcí prezidenta republiky. S odkazem na roli, jakou plní Senát v rozhodování o náhradním výkonu funkcí prezidenta republiky podle čl. 66 Ústavy České republiky, požádal předseda Senátu o sdělení prognózy vývoje zdravotního stavu prezidenta republiky. Úvahy o náhradním výkonu funkcí prezidenta republiky jsou podle jeho názoru podmíněné dobou trvání závažných důvodů bránících prezidentu republiky ve výkonu úřadu: jde o dny, anebo týdny? To má odlišné dopady na hladký chod ústavního systému.

Vedoucí KPR na dopis neodpověděl; z jeho tiskové konference pořádané dne 18. října se dodatečně stalo zřejmým, že ani odpovědět nehodlá. Namísto toho dne 14. října informovala KPR ve dvojici tiskových sdělení o svolání zasedání Poslanecké sněmovny rozhodnutím prezidenta republiky na den 8. listopadu 2021. Tuto informaci veřejně potvrdil rovněž předseda Poslanecké sněmovny *Radek Vondráček*, který prezidenta republiky v doprovodu vedoucího KPR a za přítomnosti dalších osob navštívil.

Téhož dne zveřejnila ÚVN tuto tiskovou zprávu: „*Ústřední vojenská nemocnice – Vojenská fakultní nemocnice Praha potvrzuje, že dnešního dne nečekaně a bez vědomí ošetřujícího lékaře přivedl kancléř Vratislav Mynář k prezidentu ČR na jednotku intenzivní péče předsedu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky pana Radka Vondráčka. Pana prezidenta navštěvuje, vzhledem k jeho zdravotnímu stavu, pouze vybraný úzký okruh jemu blízkých osob, mezi které pan předseda Radek Vondráček v době návštěvy nepatřil. Tento neoprávněný vstup eviduje ÚVN jako tzv. nežádoucí událost, která bude prověřena v rámci interního šetření nemocnice. ÚVN rovněž nemůže potvrdit v médiích prezentovaný průběh a obsah setkání, neboť mu nebyl přítomen nikdo ze zdravotnického personálu ÚVN. ÚVN se rovněž distancuje od výroků pana předsedy Radka Vondráčka, týkajících se zdravotního stavu pana prezidenta, informace o zdravotním stavu pana prezidenta byly poskytnuty výhradně jeho nejbližším.*“

Stejně tak 14. října 2021 proběhla rovněž tisková konference paní *Ivany Zemanové*, manželky prezidenta republiky, na níž oznámila, že její manžel „*podstupuje léčbu, která si vyžádá čas*“.

O den později byla v hromadných sdělovacích prostředcích publikována informace o trestních oznámeních mířících ke zjištění okolností podepsání rozhodnutí prezidenta republiky o svolání zasedání Poslanecké sněmovny. Ve veřejném prostoru bylo možné zaznamenat narůstající obavy z přisvojování si pravomocí prezidenta republiky neoprávněnou osobou.³⁷ Jen zčásti byly obavy rozptýleny na tiskové konferenci vedoucího KPR dne 21. října, na níž bylo promítnuto krátké video dokládající, že rozhodnutí o svolání zasedání Poslanecké sněmovny skutečně podepisuje prezident republiky, ovšem ve stavu, který by se za dobrý dal označit jen stěží.

Trvajícím, ba rostoucí nejistota o způsobilosti prezidenta republiky vykonávat svůj úřad byla umocněna dvojicí faktů. Jednak jednostrannými informacemi z okruhu KPR o jeho stavu, jež nekorespondovaly povaze poskytované péče, jednak tím, že během hospitalizace byla

³⁷ Srov. zpráva ČTK „Kvůli dění kolem prezidenta Zemana podávají lidé trestní oznámení“; k témuž viz pozdější tweet Policie ČR, že bude vyšetřovat, zda nebyly spáchány trestné činy proti republice. Dostupné z: <https://twitter.com/PolicieCZ/status/1450360744764186624>

veřejně prezentována jeho důležitá rozhodnutí (jmenování předsedy krajského soudu, svolání zasedání Poslanecké sněmovny). Nerozptýlené obavy vedly předsedu Senátu v pátek 15. října k zaslání oficiálního dopisu přímo ÚVN, k rukám jejího ředitele a ošetřujícího lékaře prezidenta republiky *Miroslava Zavorala*. Předseda Senátu formuloval tři otázky: a) v jaké míře umožňuje zdravotní stav prezidentu republiky zastávat jeho úřad; b) je-li o zdravotním stavu prezidenta republiky a jeho dopadu na způsobilost vykonávat úřad hlavy státu informována KPR; c) zda umožňují prognózy vývoje zdravotního stavu prezidenta republiky předpokládat jeho brzký návrat k plné aktivitě.

V pondělí 18. října obdržel předseda Senátu zásadní odpověď ÚVN, kterou téhož dne konzultoval se členy Organizačního výboru Senátu. Obsah odpovědi tlumočil široké veřejnosti na tiskové konferenci 18. října vpoledvečer a 19. října učinil předmětem jednání s předsedy senátorských klubů a předsedy politických stran zastoupených v nově zvolené Poslanecké sněmovně.

ÚVN sdělila dopisem svého ředitele, že:

- 1) *„Po zhodnocení aktuálního klinického stavu a dosavadní odpovědi na léčebná opatření konstatujeme, že podle našeho názoru není Ing. Miloš Zeman v současnosti ze zdravotních důvodů schopen vykonávat žádné pracovní povinnosti.“*
- 2) O obdobném stanovisku byl informován vedoucí KPR již 13. října ráno.
- 3) *„Stanovit jednoznačnou prognózu pacienta je nesmírně obtížné. K dnešnímu dni však nedošlo přes léčebné úsilí k zásadní změně prezidentského zdravotního stavu, a tak nepředpokládáme jeho výrazné zlepšení ani v následujících týdnech. Dlouhodobou prognózu hodnotíme vzhledem k charakteru základního onemocnění jako krajně nejistou a s tím i možnost jeho návratu k výkonu pracovních povinností jako málo pravděpodobnou.“*

V úterý 19. října zasedla za účasti dalších senátorů, včetně předsedy výboru pro zdravotnictví, Stálá komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury (dále také jen „ústavní komise“), která po prostudování sdělení ÚVN hlasy všech osmi přítomných členů konstatovala v usnesení č. 10, že *„podmínky stanovené čl. 66 Ústavy České republiky pro náhradní výkon funkcí prezidenta republiky jsou dány“*.

Na základě toho začal být připravován návrh příslušného usnesení Senátu, k jehož přijetí však nakonec nedošlo, jelikož se zdravotní stav prezidenta *Zemana* začal zlepšovat.

Závěr

Ač český ústavní pořádek substituční mechanismy výkonu veřejné moci upravuje jen střídavě, nejen z historických důvodů je věnována pozornost prezidentu republiky. Viděli jsme, že předmětné ustanovení má určité slabiny (především neomezená doba a selektivní povaha substituce), dá se s ním však vcelku efektivně pracovat. Paradoxně hlavním limitem v tom není čl. 66 Ústavy sám, ale omezená chuť politická reprezentace jej užít, a to i v tak vyhraněném případě, jako byl ten výše popsáný *Zemanův*. Už krátkému prezidentovu rozhovoru pro rádio Frekvence 1 byl s úlevou přičten status vyřešeného problému. Mluví s médii?

Tím pádem není nutné se nechat veřejně označovat za hyeny prahnoucí po prezidentově „sesazení“.

Jelikož se to však netýká pouze *M. Zemana*, nelze se ubránit pocitu, že jde o jeden z projevů excitovaného vztahu k prezidentům: stavíme-li je na piedestal, úkorně neseme debatu o tom, že nejsou dokonalí, potažmo zcela zdraví. A i když už je to zřejmé, jako v případě *Masarykově*, nesluší se o tom mluvit, případně vyvozovat nějaké závěry.

Otázkou k dalšímu promýšlení je, není-li dosavadní model informování o zdravotním stavu svou vysokou závislostí na osobnosti prezidenta republiky příliš riskantní, takže by mohl a měl být nahrazen modelem jiným.³⁸ Nabízí se např. model „státního konsilia“, jež by upozornilo na případné negativní dopady prezidentova zdravotního stavu na výkon úřadu alespoň předsedu vlády a předsedy obou komor Parlamentu jako reprezentanty orgánů s působností založenou k rozhodování o náhradním výkonu prezidentových funkcí, anebo jako potenciální substituty.³⁹

³⁸ M. Zeman podal trestní oznámení na ÚVN i její lékaře i kvůli oněm decentně poskytnutým informacím, přibližným výše. Zjevně sám sebe chápal čistě jako pacienta, do jehož zdravotního stavu nikomu nic není.

³⁹ Na úplný závěr ještě malé zjištění. Jak jsme viděli, substitute se dosud uplatnila pouze při uprázdnění úřadu. Zaznamenáníhodná doba se dá identifikovat pouze v letech 1993 a 2003, přesto KPR dohledala pouze dva akty substitutů. Tím prvním je jmenování guvernéra České národní banky předsedou Poslanecké sněmovny Milanem Uhdem v lednu 1993, druhým, trochu specifickým, je přijetí rezignace Zdeňka Kesslera na funkci předsedy a soudce Ústavního soudu v únoru 2003. Notářský zápis o rezignaci byl doručen předsedovi Poslanecké sněmovny Lubomíru Zaorálkovi, jelikož převzal kompetenci ke jmenování soudců Ústavního soudu i jeho funkcionářů. Jelikož však přijetí rezignace založil až prostý zákon, byl notářský zápis předán předsedovi vlády Vladimíru Špidlovi.