

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

**Postup od demise vlády k jejímu
jmenování se zaměřením na působení
vlády v demisi:**

**Komparace českého ústavního systému
s jinými státy střední Evropy**

Diplomová práce

Vladimír Povolný

Plzeň 2016

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická
Katedra ústavního a evropského práva
Studijní program Právo a právní věda
Obor Právo

**Postup od demise vlády k jejímu
jmenování se zaměřením na působení
vlády v demisi:**

**Komparace českého ústavního systému
s jinými státy střední Evropy**

Diplomová práce

Vladimír Povolný

Plzeň 2016

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Tomáš Pezl

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Postup od demise vlády k jejímu jmenování se zaměřením na působení vlády v demisi: Komparace českého ústavního systému s jinými státy střední Evropy* zpracoval samostatně a použil jsem jen prameny uvedené v seznamu literatury a jiných pramenů.

V Plzni dne 30. března 2016

podpis

Poděkování

Tímto bych chtěl poděkovat panu doktoru Tomáši Pezlovi za jeho ochotu a pomoc při vedení mé diplomové práce. Dále také panu doktoru Stanislavu Balíkovi a paní doktorce Vlastě Formánkové za jejich ochotu, cenné připomínky a rady k mé diplomové práci. A v neposlední řadě též své rodině a svým nejbližším za jejich trpělivost a podporu.

Obsah diplomové práce

| | |
|---|-----------|
| Úvod | 1 |
| Kapitola I. Proces demise vlády v komparaci | 4 |
| A. Česká republika..... | 4 |
| B. Maďarská republika..... | 8 |
| C. Spolková republika Německo..... | 12 |
| D. Polská republika..... | 16 |
| E. Rakouská republika..... | 20 |
| F. Slovenská republika..... | 24 |
| Kapitola II. Prozatímní vláda ve smyslu českého ústavního systému | 30 |
| A. Povinnost, či právo prezidenta a možnosti pověření..... | 30 |
| B. Postavení vlády prozatímně pověřené..... | 32 |
| C. Vymezení pravomocí..... | 33 |
| D. Pevné složení vlády v demisi?..... | 34 |
| E. Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn.: Pl. ÚS 6/07..... | 35 |
| F. Test racionality vůči pravomocím prozatímní vlády..... | 39 |
| Kapitola III. Postavení a pravomoci prozatímní vlády v zemích střední Evropy | 43 |
| A. Maďarská republika..... | 43 |
| B. Spolková republika Německo..... | 45 |
| C. Polská republika..... | 45 |
| D. Rakouská republika..... | 46 |
| E. Slovenská republika..... | 47 |
| Kapitola IV. Analýza jmenování vlády v ČR a v zahraničí | 49 |
| A. Česká republika..... | 49 |
| B. Maďarská republika..... | 54 |
| C. Spolková republika Německo..... | 55 |
| D. Polská republika..... | 57 |
| E. Rakouská republika..... | 58 |
| F. Slovenská republika..... | 60 |
| Závěr | 62 |
| A. Demise vlády..... | 62 |

| | |
|---|-----------|
| B. Vláda v demisi. | 64 |
| C. Jmenování vlády. | 66 |
| Resumé. | 68 |
| Seznam literatury a jiných pramenů. | 69 |
| A. <u>Zdroje k více státům</u> | 69 |
| Monografie, odborné články a publikace. | 69 |
| B. <u>Česká republika</u> | 70 |
| Monografie, odborné články a publikace. | 70 |
| Internetové zdroje. | 71 |
| Použité právní předpisy a judikatura. | 72 |
| C. <u>Maďarská republika</u> | 72 |
| Monografie, odborné články a publikace. | 72 |
| Internetové zdroje. | 73 |
| Použité právní předpisy. | 74 |
| D. <u>Spolková republika Německo</u> | 74 |
| Monografie, odborné články a publikace. | 74 |
| Internetové zdroje. | 74 |
| Použité právní předpisy. | 75 |
| E. <u>Polská republika</u> | 75 |
| Monografie, odborné články a publikace. | 75 |
| Internetové zdroje. | 76 |
| Použité právní předpisy. | 76 |
| F. <u>Rakouská republika</u> | 77 |
| Monografie, odborné články a publikace. | 77 |
| Použité právní předpisy. | 77 |
| G. <u>Slovenská republika</u> | 77 |
| Monografie, odborné články a publikace. | 77 |
| Použité právní předpisy. | 78 |

Úvod

Přestože již k institutu demise a jmenování vlády bylo napsáno mnoho prací, článků i dalších odborných publikací, zůstávají tyto ústavní instituty i tak ne zcela jistě nevysvětleny. Demise vlády se může jevit jako poměrně jednoduchý postup přesně daných okamžiků, ovšem i zde je možnost vidět významnou nejednotnost ve výkladu některých českých ústavních pravidel. Nejen z tohoto důvodu se v mé práci snažím najít jakési východisko, možný bod, kde se názory a úhly pohledů odborníků na dané téma shodují, i když na některé otázky není možné najít jednoznačnou odpověď, ba ani výrazně většinový názor.

„Ke zřetelnému vybočení z dosud uplatňovaného modelu jmenování vlády došlo v roce 2013 po demisi předsedy vlády P. Nečase, kdy první přímo zvolený prezident republiky M. Zeman jmenoval předsedou vlády J. Rusnoka, který nereprezentoval žádnou z parlamentních politických stran. V předchozí praxi sice již prezident republiky dvakrát jmenoval tzv. úřednickou vládu, která nereprezentovala žádnou na půdě Poslanecké sněmovny ad hoc vytvořenou většinovou koalici parlamentních politických stran, ale v obou případech (v roce 1998 vláda J. Tošovského jmenovaná prezidentem V. Havlem a v roce 2009 vláda J. Fischera jmenovaná prezidentem V. Klausem) došlo ke jmenování těchto vlád na základě předchozí, příp. dodatečné dohody prezidenta republiky s relevantními politickými uskupeními disponující většinou v Poslanecké sněmovně a obě takto jmenované vlády posléze získaly důvěru.“¹ Je potřeba dodat, že jmenovaná vláda J. Rusnoka sice podala následně demisi, ale vládla jako vláda v demisi od 13. srpna 2013 do 29. ledna 2014, tedy více jak 5 měsíců. Jak a jestli vůbec tato vláda byla ústavně omezena a případně další podobné vlády prozatímně pověřené jsou či nejsou ústavně omezeny, je předmětem mé diplomové práce.

Prezident republiky vládu J. Rusnoka jmenoval za stavu, kdy většina poslanců navrhla jiného kandidáta na předsedu vlády, kterému vyjádřila svou podporu. Vláda jmenovaná prezidentem republiky nakonec získala část poslanců na svou stranu, ale důvěru jí Poslanecká sněmovna nevyjádřila.² Strhla se spousta diskuzí na hodně témat, ovšem společným jmenovatelem byly otázky, jak velkou

¹ RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha, 2015., s. 687.

² Zdařilou práci na toto téma zpracoval: ŠTĚCH, Daniel. *Jmenování vlády Jiřího Rusnoka: analýza vzniku prezidentského kabinetu*. Praha, 2015. Bakalářská práce.

autonomii zde má prezident, zda je možné jmenovat předsedu vlády bez podpory Poslanecké sněmovny a jak je to vlastně se zvyklostmi a s právní úpravou, protože stejný případ se již za existence ČR objevil, kdy jedna vláda podá demisi a má ji nahradit vláda nová, se stejnou, či velmi podobnou oporou v Poslanecké sněmovně.

Ustanovení ostatních států střední Evropy, tzn. Maďarska, Německa, Polska, Rakouska a Slovenska může být v tomto směru dosti inspirativní, proto myšlenka komparace je zde více než na místě. Historicky je ústava, neboli Základní zákon, Spolkové republiky Německo o více než 40 let starší, tedy mnohem více používaná, a je nadevše jisté, že se již vytvořil i obvyklý postup při demisi a jmenování vlády. Ještě dále do historie zajdeme v případě současné rakouské spolkové ústavy, která je pozměněným textem z roku 1930. Přestože jsou další porovnávané ústavní texty vesměs ze stejné éry, jako Ústava ČR, tak i zde bychom mohli najít významné rozdíly, snad i inspiraci pro českého ústavodárce. Do jaké míry tedy korespondují zahraniční ústavní úpravy institutů demise vlády, následného jmenování nové vlády, a zejména pak postavení a pravomoci vlády v demisi s naší Ústavou, kde jsou hlavní rozdíly, kde a jestli by bylo dobré a vhodné vylepšit *ústavní pořádek ČR* dle některého z modelů porovnávaných států.

To vše se na dalších stránkách této práce pokusím rozebrat. Má diplomová práce nemá za cíl přesně odpovědět na položené otázky, ale spíše naznačit možné odpovědi, a především vyložit stav a zhodnotit jej komparativní metodou v České republice se státy blízkými právně i historicky, zaměřeno na demisi vlády, její přechodné působení, či prozatímní působení, a jejího znovujmenování.

Pro plné srovnání je nutné vědět i pravomoci a kompetence dané vlády. Proto se v mé práci zaměřuji nejprve na pravomoci vlády, postavení předsedy vlády v daném ústavním systému, vztahy vůči dalším částem státní moci a poté přecházím k samotnému meritum věci, tzn. výklad Ústavy ČR a právní názory na proces demise v první kapitole, v následující kapitole pak obdobný postup v zahraničí, přičemž dodržuji abecední pořadí komparovaných států s Českou republikou, tj. Maďarsko, Německo, Polsko, Rakousko a Slovensko. V další kapitole se blíže věnuji vládě v demisi z pohledu českého právního řádu, pokusím se rozebrat nálezy Ústavního soudu, který se k dané problematice vyjádřil a v kapitole další posoudím stav, který vůči vládám prozatímně pověřeným

zaujímají v zahraničí. Naposledy pak porovnávám ústavní texty České republiky s ostatními státy již zmíněnými v oblasti jmenování vlády.

KAPITOLA I. Proces demise vlády v komparaci

A. Česká republika

Ústavní rovina právního řádu ČR je založena ne jedním, ale hned několika ústavními zákony, ačkoliv z hlediska mé práce je nejdůležitějším ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava ČR“), který polylegalitu vyjadřuje v čl. 112 odst. 1 a taxativně určuje, které další předpisy zahrnují tzv. *ústavní pořádek České republiky*.³ Vládě samotné, tedy jejímu postavení, pravomocem, demisi i jmenování jsou věnovány především čl. 67 – 79 Ústavy ČR, tj. poslední část Hlavy třetí.

Hned úvodní ustanovení části věnované vládě, konkrétně čl. 67 a 68 odst. 1 Ústavy ČR plně vymezují postavení a konstituci vlády v ústavním systému ČR. Je vrcholným orgánem výkonné moci a odpovídá dolní komoře Parlamentu ČR, tzn. Poslanecké sněmovně. Odpovídá je jako celek, Ústava zde nepřipouští žádný prostor pro osobní odpovědnost ministra, nebo předsedy vlády, i když není vyloučeno, že vyjádřením nedůvěry, popř. nevyjádřením důvěry, může dát Poslanecká sněmovna najevo, že s určitým členem vlády nesouhlasí a nepřipouští tudíž fungování vlády. Ta se skládá z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů.⁴ Z toho vyvozují, že Ústava ČR očekává více, než jednoho místopředsedu i ministra, a vládu konstituuje jako kolektivní orgán, má myšlenka budiž podpořena ustanovením čl. 76 Ústavy ČR, podle něhož vláda rozhoduje ve sboru a její usnesení jsou přijata se souhlasem nadpoloviční většiny všech členů, a taky § 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen jako „kompetenční zákon“), který říká, že v čele úplného výčtu ústředních orgánů státní správy stojí člen vlády. Mimo to česká ústavní praxe již zažila i jmenování

³ „Ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony přijaté po 6. červnu 1992.“

⁴ Čl. 67 odst. 2 Ústavy ČR

ministra bez portfeje, tzn. bez přiděleného ministerstva, které by dotyčný člen vlády vedl.⁵

Do pravomocí vlády patří mimo jiné také vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích, čímž se značně liší od ministerstev a jiných správních úřadů, jež mohou vydávat právní předpisy jen tehdy, pokud jsou zákonem zmocněny.⁶ Předseda vlády je Ústavou ČR pověřen k organizování činnosti vlády, řízení jejích schůzí, k vystupování jejím jménem a k vykonávání dalších zákonem svěřených kompetencí⁷, čímž ale dle mého názoru není ve stejném postavení jako předseda vlády Maďarska, či spolkový kancléř Německa nebo Rakouska (viz podrobnosti níže), a to ani z pohledu ústavní úpravy demise vlády, natož tak u jmenování a tvorby vlády.

Úkon demise vlády, nastává ve čtyřech různých případech, jsou jimi podání demise po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny, po zamítnutí žádosti vlády o vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR, po vyslovení nedůvěry vládě a podání osobní rezignace na funkci předsedy vlády, či jiného člena vlády. K problematice kdo rozhoduje a zda je možné podat demisi i v jiných případech, než uvádí Ústava asi tolik, že: „*O demisi vlády může rozhodnout vláda svým usnesením podle čl. 76 odst. 2.*“⁸

Povinnost podat demisi vládou, resp. přijmout demisi prezidentem rozebírají např. autoři studie Parlamentního institutu, dle mého názoru, velmi zdatně. Ústava ČR imperativ povinnosti podat demisi sice přímo nestanoví, ale také nedává vládě jiné možnosti, jak jednat, tudíž je zcela jasné, že vláda demisi po výše vyjmenovaných skutečnostech podat musí.⁹ Navíc prezident musí vládu odvolat, tak jak jej zavazuje čl. 75 Ústavy ČR, jestliže vláda obligatorní podání demise odkládá bez jakékoli zabraňující příčiny, tudíž je *a contrario* povinna demisi podat bez zbytečného odkladu. „*Zbytečným odkladem není, pokud je vláda poté, kdy nastala jedna ze skutečností uvedená v čl. 73 odst. 2 Ústavy, svolána a sejde se v nejbližším možném termínu a o podání demise jedná a podá ji až po tomto jednání. Zbytečným odkladem při podání demise není ani odklad přijetí demise, pokud prezident republiky nemůže demisi okamžitě Ústavou*

⁵ Srov. např. SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra, et al. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2009., s. 189.; Nebo KLÍMA, Karel, a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: 2009, s. 529.

⁶ Srov. čl. 78 a 79 odst. 3 Ústavy ČR

⁷ Čl. 77 odst. 1 Ústavy ČR

⁸ SYLLOVÁ, J., Kolář, P. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Praha, 2006. s. 5.

⁹ Tamtéž, s. 3. Obdobný názor na demisi v případech podle čl. 73 odst. 2 Ústavy ČR mají všechny komentáře uvedené ve zdrojích této diplomové práce.

předepsaným způsobem (tj. přijetím „do rukou“) přijmout. Za důvody, které způsobují nemožnost přijmout demisi, je třeba považovat například to, že prezident republiky není na území České republiky... Zároveň se nesmí prezident republiky vyhýbat přijetí demise a musí ji přijmout bez zbytečného odkladu.“¹⁰

Identický výklad můžeme použít při interpretaci následujícího odstavce (tj. čl. 73 odst. 3 Ústavy ČR), v němž Ústava stanoví prezidentu republiky *povinnost* přijetí demise, která byla vládou podána podle odstavce 2 téhož článku. *„Tato věta Ústavy vzbuzuje oprávněné nejasnosti, neboť by z ní mohlo vyplývat arg. a contrario, že v ostatních případech prezident republiky demisi vlády přijmout nemusí.“¹¹* Celkem tři komentáře, autorů Pavlíčka a Hřebejka, dále Bahýřové a kol., a konečně i Rychetského, Langáška, Herce, Mlsny a kol., vyznávají úhel pohledu, kdy prezident republiky nemusí přijmout demisi, pokud je podána z jiných důvodů, než podle čl. 73 odst. 2 Ústavy ČR, tzn. je to na jeho osobním uvážení.¹² Vykonávání funkce předsedy vlády, resp. ministra či jiného člena vlády, je však úřadem, a proto i v tomto případě (stejně jako u každého jiného úřadu) jde při vzdání se této funkce (resp. demise celé vlády) o akt jednostranný, a tudíž prezidentem republiky neovlivnitelný, prezident tedy nemůže odmítnout přijetí demise. *„Z toho, že jde o právní úkon jednostranný, vyplývá, že prezident republiky se svým projevem vůle na demisi nepodílí (nejde o jeho projev vůle, ale o projev vůle vlády), z čehož vyplývá, že je povinen demisi vlády přijmout vždy, nejen v případě čl. 73 odst. 2.“¹³* Stejný názor zastávají i autoři komentáře Klíma a kol.: *„Nejsme toho názoru, že by prezident republiky byl oprávněn fakultativní demisi předsedy vlády odmítnout, neboť Ústava prezidentovi republiky takovou pravomoc nepřiznává, ani výslovně nestanoví, na základě jakých důvodů by byl prezident republiky k takovému postupu oprávněn. Ze systematického výkladu nelze dovodit, že úprava v třetím odstavci je vyjádřením povinnosti prezidenta republiky demisi přijmout (obligatorní demise), čímž by chtěl ústavodárce vyjádřit názor, že v případě fakultativních demisí je*

¹⁰ SYLLOVÁ, J., Kolář, P. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Praha, 2006. s. 3

¹¹ SYLLOVÁ, J., Kolář, P. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Praha, 2006. s. 4.

¹² PAVLÍČEK, V. a HŘEBEJK, J.. *Ústava a ústavní řád České republiky: 1. díl: Ústavní systém. Komentář*. 2. dopl. a podst. rozš. vyd. Praha, 1998, s. 255.; BAHÝŘOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 865.; RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha, 2015, s. 707 – 708.

¹³ SYLLOVÁ, J., Kolář, P. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Praha, 2006. s. 4.

*přijetí demise předsedy vlády ponecháno na volné úvaze prezidenta republiky...Nelze připustit, aby byly existence a výkon vládní politiky závislé na tom, zda prezident republiky demisi přijme nebo nikoliv.*¹⁴ Na tomto místě bych rád vyjádřil svůj osobní pohled, který se naprosto slučuje názorem, že prezident musí přijmout demisi, přestože je dobrovolnou rezignací na funkci.

Dle čl. 73 odst. 1. věty první Ústavy ČR podává demisi do rukou prezidenta republiky předseda vlády. Jedná se sice o demisi dobrovolnou a osobní, avšak odpověď na otázku, zda je rozdílem, mezi demisí vlády a demisí předsedy vlády je relativně jednoduchá, protože vesměs totožná ve všech relevantních publikacích, tj. že demisí předsedy vlády se rozumí demisí celé vlády.¹⁵ Co se týče demise ostatních členů vlády, jedná se pouze o vyjádření možnosti jednotlivým členům vlády podat demisi, „*aniž by návrh na odvolání z funkce člena vlády vzešel od předsedy vlády.*“¹⁶ Literatura dále podotýká: „*V případech, kdy prezident republiky přijme demisi jednotlivého člena vlády, Ústava neumožňuje jeho dočasné pověření výkonem dosavadní funkce do doby jmenování nového člena vlády. Buď je nový člen vlády jmenován na uvolněné místo vzápětí, anebo je dočasně výkonem těchto činností pověřen některý z dosavadních členů vlády.*“¹⁷

Studie autorů Parlamentního institutu se vyjadřuje k podání demise po ustavující schůzi následovně: „*Tím se rozumí, že vláda musí podat demisi až poté, kdy je ustavující schůze Poslanecké sněmovny skončena.*“¹⁸

K případu vyjádření nedůvěry vládě čl. 72 odst. 2 Ústavy ČR stanoví, že návrh na vyjádření nedůvěry vládě musí podat písemně předsedovi Poslanecké sněmovny nejméně 50 poslanců. Návrh nemusí být nijak odůvodněn a musí směřovat k hlasování o vyjádření nedůvěry vládě.¹⁹ Teprve poté jej komora projedná. Pro schválení takového návrhu, a tedy vyjádření nedůvěry vládě

¹⁴ KLÍMA, Karel, a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň, 2009, s. 554.

¹⁵ Za všechny uvedme např.: SYLLOVÁ, J., Kolář, P. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Praha, 2006. s. 6.; KLÍMA, Karel, a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň, 2009., s. 553.; nebo RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha, 2015, s. 706.

¹⁶ KLÍMA, Karel, a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň, 2009., s. 555. Zde komentář naráží na znění čl. 74 Ústavy ČR: „*Prezident republiky odvolá člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády.*“

¹⁷ RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha, 2015, s. 707.

¹⁸ SYLLOVÁ, J., Kolář, P. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Praha, 2006. s. 3.

¹⁹ RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha, 2015, s. 704.; KLÍMA, Karel, a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň, 2009., s. 551.

Poslaneckou sněmovnou je zapotřebí nadpoloviční většina všech poslanců, tudíž alespoň 101 zákonodárců. „*Absolutní většina nezbytná k přijetí návrhu je garancí stability a ochranou před momentálními výkyvy v poměru sil. Zvýšené kvorum vychází z německého vzoru...ztrátu důvěry vlády vyslovením nedůvěry Poslaneckou sněmovnou lze totiž z politologického hlediska chápat jako symptom politické krize a jako ultima ratio prostředek řešení politických problémů.*“²⁰ „...„Zabezpečuje se tím stabilita vlády před náhodnou změnou parlamentní většiny, způsobenou nepřítomností některých poslanců této většiny při hlasování ve Sněmovně.“²¹ Mimo ústavní rámec je procedura vyjádření nedůvěry obsažena v §§ 84 – 85 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „Jednací řád PS“). Podle něj musí předseda Poslanecké sněmovny svolat neprodleně schůzi a vyzoveme poslance kluby a výbory a při hlasování se nepostupuje standardním způsobem podle Části Osmé Jednacího řádu PS, ale zvláštním způsobem, tj. podle jmen a podle abecedy.²² Jednací řád PS dodává, že v případě vyslovení nedůvěry, nebo nevyslovení důvěry vládě, to oznamuje předseda Poslanecké sněmovny prezidentu republiky. Nejedná se o konstruktivní vyjádření nedůvěry, tudíž není přímo hlasováním zvolen předseda vlády.

Vláda musí podle čl. 68 odst. 3 Ústavy ČR předstoupit do 30 dnů po svém jmenování (k okamžiku jmenování vlády viz další kapitoly) a požádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry, kterou vláda může získat prostou většinou.²³ Takovou žádost může vláda předložit samostatně, nebo spojit buď s projednáváním určitého zákona. Pokud důvěru nezíská, následuje její demise a proces výše popsany.

B. Maďarská republika

Základní zákon Maďarské republiky přijatý maďarským parlamentem 18. dubna 2014 a podepsaný prezidentem a vyhlášený dne 25. dubna 2014 (dále

²⁰ KLÍMA, Karel, a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň, 2009., s. 551.

²¹ PAVLÍČEK, V. a HŘEBEJK, J.. *Ústava a ústavní řád České republiky: 1. díl: Ústavní systém. Komentář*. 2. dopl. a podst. rozš. vyd. Praha, 1998, s. 254.

²² § 85 odst. 1 věta druhá Jednacího řádu PS a RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha, 2015, s. 705

²³ Opět procedura podrobněji upravena Jednacím řádem PS, zde konkrétně § 85 odst. 2 větou první Jednacího řádu PS

těž jen „ZZM“²⁴ je ústavní zákon nově přijatý, který nahradil maďarskou ústavu z r. 1949²⁵, značně pozměněnou v roce 1989 po pádu komunismu.²⁶

Postavení, pravomoci, jmenování, rezignace a vztah vlády vůči ostatním orgánům státu je popsán v čl. 15-22 ZZM a dále v souladu s pravomocemi prezidenta obsažené v čl. 9 odst. 3 písm. j) část první a odst. 4 písm. c) část první ZZM. Zde je vidět rozdíl oproti ústavě předchozí, jejíž danou problematiku z tohoto pohledu neupravovala. Vláda je „generálním orgánem výkonné moci a vykonává veškeré funkce a pravomoci, které nejsou výslovně převedeny Základním zákonem nebo zákonnou úpravou na jiný orgán. Skládá se z předsedy vlády a ministrů.“²⁷

Na úvod je velmi důležité zmínit, že dle čl. 20 ZZM se funkční období vlády odvíjí od funkčního období předsedy vlády a následující odstavec obsahuje výčet možností, kdy končí mandát předsedy vlády. Základní zákon Maďarska podle německého vzoru (který je obsažen i v konstruktivním vyjádření nedůvěry předsedovi vlády, opět obdobně jako je tomu v Německu)²⁸ nezná demisi vlády, nýbrž konec funkce v úřadu předsedy vlády a zvláště také dodává skončení mandátu ministra, v němž je ovšem odkázáno na předchozí normu o demisi předsedy vlády. Je tomu tak v souladu s *kancléřským principem*, který dává předsedovi vlády pravomoc stanovit politiku vlády, avšak modifikovaný, protože není založený na odpovědnosti předsedy vlády Národnímu shromáždění, jako odpovědnost kancléře Spolkovému sněmu, ale na odpovědnosti celé vlády.²⁹ Tento způsob vlády by se tedy dal vyjádřit jako *premiérský systém vlády*.³⁰

Mandát předsedy vlády zaniká (a tedy je povinen podat demisi) při ustavení nově zvoleného Národního shromáždění, poté, co Národní

²⁴ Základní zákon Maďarska, v anglickém překladu a konsolidovaném znění ke dni 1. října 2013.

In:

<http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>

²⁵ Zákon č. 20 z roku 1949, Ústava Republiky Maďarsko, v pozdějším znění a anglickém překladu.

In: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.HUN.3-Annex2.pdf>

²⁶ ČESKÁ, Tereza. *Maďarsko: Parlamentní volby 2014*. [online]. Praha, duben 2014, s. 2, [online].

In: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=99700>.

²⁷ Čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 ZZM

²⁸ THIELOVÁ, Linda. *Konstruktivní vyslovení nedůvěry v evropských zemích*. Brno, 2012.

Bakalářská práce, s. 9.

²⁹ JAKAB, András a Pál SONNEVEND. Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary. *European Constitutional Law Review* [online]. 2013, s. 119; Čl. 18 odst. 1 a čl. 15 odst. 1 věta druhá ZZM.

³⁰ SVÁK, Ján a Ľubor CIBULKA. *Ústavné právo Slovenskej republiky: osobitná časť*. 3. rozš. vyd. Bratislava, 2009, s. 682.; SALAMUN, Michaela. The Laws on the Organization of the Administration in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: A Comparative Analysis in the Context of European Integration. *Review of Central and East European Law*, 2007, s. 272

shromáždění vysloví předsedovi vlády nedůvěru, nebo potom, co důvěru nevyjádří, a dále na základě jeho rezignace, po jeho smrti, na základě prohlášení o střetu zájmů, anebo po ztrátě některých z podmínek vyžadujících pro funkci předsedy vlády. Základní zákon neříká, jestli je rezignace předsedy vlády podávána do rukou prezidenta republiky tak, jako u podání demise předsedy vlády ČR, jelikož maďarský prezident ani předsedu vlády nejmenuje (viz výklad níže). Co se týká odvolání, či rezignace ministra, tak zde Základní zákon zcela mlčí, pokud se ovšem podíváme do předchozí maďarské ústavy, tak ministři byli odvoláváni na návrh předsedy vlády prezidentem republiky podle tehdejšího čl. 33 odst. 4.³¹

Národní shromáždění může vyslovit podle čl. 21 odst. 2 věty první ZZM vládě nedůvěru. Jedná se o konstruktivní vyjádření nedůvěry, jak již bylo vyřčeno, verze „...*silně inspirovaná úpravou německou. Charakteristické je zde především vyslovování nedůvěry nikoli vládě jako celku, nýbrž premiérovi. Již v samotném návrhu na vyslovení nedůvěry premiérovi pak musí být obsaženo i jméno kandidáta, který jej má nahradit. Takto je tedy spojena agenda vyslovení nedůvěry i přijetí nástupce do jednoho hlasování...Výsledkem je tedy zajištění přímého vystřídání vlád, přičemž nová vláda by měla mít zajištěnu alespoň existenční podporu parlamentu.*“³² Návrh musí být podán nejméně jednou pětinou všech poslanců Národního shromáždění, což odpovídá 40 poslanců při celkovém počtu 199 poslanců, a je přijat, jestliže pro něj hlasuje nadpoloviční většina všech poslanců, tzn. minimálně 100 poslanců. Mimo aspekt, že se jedná o konstruktivní vyjádření nedůvěry, je tento proces velice podobný české verzi, proto i zde by mohl český ústavní rámec najít inspiraci pro případné zakotvení konstruktivního vyjádření nedůvěry. Jediným podstatným rozdílem je ovšem nižší počet poslanců zákonodárského sboru pro podání návrhu (Ústava ČR to povoluje nejméně jedné čtvrtině poslanců).

Předseda vlády má taktéž možnost sám vyvolat hlasování o důvěře a zde potřebuje opět nadpoloviční většinu všech poslanců pro to, aby mohl dát setrvat ve své funkci, tudíž aby mu byla vyjádřena důvěra. Takové hlasování může předseda vlády navrhnout Národnímu shromáždění samostatně (dle čl. 21 odst. 3 ZZM), nebo spojit jeho projednávání s vládním návrhem zákona (čl. 21 odst. 4

³¹ SALAMUN, Michaela. The Laws on the Organization of the Administration in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: A Comparative Analysis in the Context of European Integration. *Review of Central and East European Law*, 2007, s. 270

³² THIELOVÁ, Linda. *Konstruktivní vyslovení nedůvěry v evropských zemích*. Brno, 2012. Bakalářská práce, s 9-10.

ZZM), kdy je vyjádřena důvěra v případě přijetí návrhu. Zde je vidět obdobné řešení, jaké je v Ústavě ČR. Maďarský základní zákon v odst. 5 stejného článku dodává, že hlasování musí být uskutečněno mezi 3. – 8. dnem následujícím po podání návrhu na hlasování o důvěře, ustanovení se tedy vztahuje pouze na návrhy iniciované předsedou vlády.

Smíšenému systému konstruktivního vyjádření nedůvěry v rukou Národního shromáždění a klasického vyjádření nedůvěry na návrh předsedy vlády se věnuje již výše cit. L. Thielová takto: *„Maďarské uspořádání je dle mého názoru nespornou výhodou pro vládu, kdy získává možnost správné volby načasování hlasování tak, aby co nejlépe vyhovovalo jejím potřebám... můžeme si klást otázku, proč je vůbec zachován tento prvek klasického vyslovení nedůvěry vládě, když tím riskujeme rezignaci vlády a nutnost předčasných voleb. Osobně v této úpravě vidím velmi moudré řešení zabraňující situaci slabé, avšak „neodvolatelné“ vlády. Určitě se totiž nedá vyloučit scénář, kdy vláda nemá většinu v parlamentu na prosazení nezbytných návrhů jako například rozpočtu na nadcházející rok. Zároveň však může být opozice k této vládě příliš nejednotná, aby dokázala získat většinovou podporu pro zvolení alternativního premiéra. V této patové situaci „zamrznutí“ tak přichází na pomoc záložní řešení klasické nedůvěry, kdy buď vláda získá nutnou parlamentní podporu pro své nejdůležitější návrhy, nebo rezignuje a tím umožní nové volby. Toto ustanovení se však také vnímat jako silná zbraň v rukou vlády pro prosazení disciplíny svých vlastních poslanců. Nejsilnější vládní strana tak díky maďarské verzi konstruktivního vyjádření nedůvěry získává velmi silné postavení současně vůči svým koaličním partnerům a opozici prostřednictvím a zároveň i vůči svým vlastním poslancům. Zároveň je kladen důraz na efektivitu jejího setrvávání ve funkci.“³³*

Poslední možností, kdy nastává konec ve funkci předsedy vlády, tzn. i ve funkci ministra (nebudeme-li brát v úvahu konec mandátu po smrti předsedy vlády), je schválení prohlášení o střetu zájmů a po rozhodnutí Národního shromáždění, že chybí podmínky pro vykonávání úřadu předsedy vlády. Kdo a případně za jakých okolností se podává návrh na hlasování, o tom ZZM zvlášť nepojednává, tudíž podle obecné úpravy zákonné iniciativy dovozují, že tak může učinit prezident republiky, vláda, parlamentní komise, nebo poslanec

³³ THIELOVÁ, Linda. *Konstruktivní vyslovení nedůvěry v evropských zemích*. Brno, 2012. Bakalářská práce, s. 10-11.

Národního shromáždění.³⁴ Podle čl. 20 odst. 4 ZZM takové prohlášení musí schválit nejméně dvě třetiny všech poslanců Národního shromáždění. V případě schválení návrhu je vláda povinna podat demisi, protože podle čl. 20 odst. 2 písm. f) a g) ZZM je tímto ukončen mandát předsedy vlády. Velice zvláštní prvek, kdy Národní shromáždění rozhoduje o členovi vlády, nepochybně taktéž posiluje roli Národního shromáždění, tzn. komory parlamentu, jenž dohlíží na činnost vlády, tj. parlamentarismu a parlamentní systém vlády.

Jestliže ctíme Českou republiku jako parlamentní demokracii založenou na tom, že Poslanecká sněmovna v systému brzd a rovnovah vyvažuje a kontroluje vrcholný orgán výkonné moci, pak by i tento maďarský prvek „posíleného dohledu“ mohl být inspirací pro český právní řád, byť i jen v zákonné formě, nikoliv v té ústavní. Samozřejmě za předpokladu, že pomineme, že se jedná o přílišný formalismus a pozitivismus, a že i členové vlády by měli mít určitou sebereflexi a sebeomezení ve svém jednání.

C. Spolková republika Německo

Německý ústavní systém je založen zákonem ze dne 23. května 1949, Základním zákonem Spolkové republiky Německo (dále taktéž jen jako „Základní zákon“).³⁵ Jedná se o druhý nejstarší ústavní předpis mezi těmi, které zmiňují ve své práci, tudíž je to taky spolu s rakouskou ústavou úprava nejtrvalejší, proto i německá ústavní praxe a zvyklosti v ní zavedené mohou být v některých ohledech inspirativní vůči českému právu. Spolková vláda je konstituována zcela samostatně a odděleně od ostatních v Části VI., tj. čl. 62 – 69 Základního zákona.

Spolková vláda sestává ze spolkového kancléře a spolkových ministrů. Postavení a vztahy spolkové vlády vůči ostatním mocem a ústavním činitelům v Německu závisí na postavení jejího předsedy, tedy spolkového kancléře, jelikož zde platí *kancléřský princip vlády* založený na odpovědnosti kancléře, a tudíž nikoliv vlády jako celku, Spolkovému sněmu, což je dolní komora parlamentu.³⁶ A je to právě kancléř, koho Základní zákon pověřuje k určování a vedení hlavních (obecných) směrů vládní politiky.³⁷ Teprve až v tomto rámci

³⁴ Čl. 6 odst. 1 Základního zákona Maďarska

³⁵ Základní zákon Spolkové republiky Německo. Dostupné z: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

³⁶ *Spolková republika Německo: Bundesrepublik Deutschland* [online]. Olomouc. Dostupné z: http://www.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/politologie/Nemecko.doc.

³⁷ Čl. 65 věta první Základního zákona Německa

jsou ministři oprávněni řídit záležitosti svých ministerstev nezávisle na sobě a na svou vlastní odpovědnost. Čl. 65 Základního zákona dodává, že v případě rozdílných názorů mezi ministry to je spolková vláda, která řeší tento rozpor. Jednání spolkové vlády řídí kancléř, podobně jako v ČR předseda vlády, a to podle jednacního řádu, na němž se usnesla spolková vláda a jejž schválil spolkový prezident. Navíc čl. 66 Základního zákona stanovuje širší výčet funkcí a činností neslučitelných s funkcí ve spolkové vládě, na rozdíl od obecného a již zmíněného čl. 70 Ústavy ČR.

V německém ústavním právu lze zachytit obdobné, avšak ne detailně stejné situace jako v českém ústavním pořádku, po kterých je spolková vláda odvolána, resp. podává demisi. Jsou jimi vyslovení nedůvěry spolkovému kancléři Spolkovým sněmem podle čl. 67 Základního zákona, dále případ, kdy při hlasování o důvěře nezíská ve Spolkovém sněmu hlas většiny poslanců podle čl. 68 Základního zákona (tj. nezískání důvěry), navíc také čl. 69 odst. 2 věta před středníkem Základního zákona upozorňuje na demisi vlády po ustavující schůzi nově zvoleného Spolkového sněmu, resp. demisi kancléře, protože Základní zákon nezná demisi spolkové vlády. Demisi podává kancléř do rukou spolkového prezidenta a zde se objevuje stejná (snad ještě silnější, protože výslovně uvedená) zásada, jako u podání demise předsedy vlády ČR (tedy že s předsedou „padá“ celá vláda), výslovně řečeno v čl. 69 odst. 2 Základního zákona. Nutno dodat, že ministry ve spolkové vládě odvolává spolkový prezident jen na návrh spolkového kancléře (čl. 64 odst. 1 Základního zákona), tudíž stejným postupem, jak je tomu v české ústavě, a k vydání právního aktu o odvolání ministra, nebo přijetí demise spolkového kancléře, spolkový prezident nepotřebuje kancléřovu kontrasignaci podle taxativního výčtu obdobných situací.³⁸

První situace, vyjádření nedůvěry, je od českého ústavního systému dost odlišná, ač již bylo několik snah naši Ústavu německému Základnímu zákonu přiblížit.³⁹ V Německu totiž funguje konstruktivní vyjádření nedůvěry tak, jako v Maďarsku, ačkoliv je to vlastně maďarský základní zákon, který se nechal

³⁸ Čl. 58 Základního zákona Spolkové republiky Německo

³⁹ Podrobná a velmi zdařilá úvaha na uvedené téma: MLSNA, Petr. Vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě aneb jak posílit stabilitu ústavního systému České republiky. *Správní právo*. 2012. Nebo také: JANUŠ, Jan. Legislativa v pohybu: Vyslovení nedůvěry vládě konstruktivně?. *Právní rádce*. 2012. A konečně i: JUST, Petr. Konstruktivní vyjádření nedůvěry: inspirace pro ČR. *Parlament Vláda Samospráva: Zpravodajský měsíčník pro státní správu a podnikatele* [online]. 23. 5. 2009. Dostupné z: <http://www.parlament-vlada.cz/modules.php?name=News&file=article&sid=538>

inspirovat od německého.⁴⁰ Výše zmíněný čl. 67 Základního zákona říká, že: „Spolkový sněm může vyjádřit nedůvěru Spolkovému kancléři jen zvolením jeho nástupce, a to většinou svých členů. Tímto požádá Spolkového prezidenta o odvolání Spolkového kancléře a jmenování nově zvolené osoby do úřadu Spolkového kancléře, čemuž Spolkový prezident musí vyhovět.“ Odstavec 2 stanoví lhůtu mezi hlasováním a návrhem na vyslovení nedůvěry na nejméně 48 hodin. Podstatný rozdíl vidíme hlavně ve zvolení nástupce, tedy nového kancléře. Česká republika se díky absenci tohoto prvku již několikrát během své existence ocitla bez vlády (v německém případě bez kancléře), která by měla potřebnou důvěru poslanců. Ovšem i taková situace může v Německu nastat, jak popisuji níže. Navíc tento princip nedává možnost Spolkovému prezidentovi jmenovat do úřadu kancléře kohokoliv podle jeho uvážení, jak je tomu v českém právním řádu (což upřesňuje výklad v dalších kapitolách). Naopak Spolkový sněm zde má velkou pravomoc prosadit svou vůli, i kdyby byla navzdory všem ostatním ústavním institucím, čímž se posiluje jednak prvek parlamentarismu a jednak vůle voličů, protože je to právě (a zároveň „jen“) Spolkový sněm, jenž je volen přímo občany.⁴¹ „*Dá se říci, že konkrétní podoba těchto ustanovení velmi připomíná již analyzovanou maďarskou variantu konstruktivního vyjádření nedůvěry, která se německým příkladem silně inspirovala. Je zde vyjadřována (ne)důvěra vládě nepřímo prostřednictvím kancléře. Dalším charakteristickým znakem nutnost Bundestagu poskytnout jméno kancléřova náhradníka, takže tedy výsledné hlasování vyjadřuje jak nedůvěru v současného kancléře, tak souhlas a důvěru s jeho nástupcem. Zajímavá je v této souvislosti role spolkového prezidenta. Jeho autorita je v této záležitosti velmi omezena, neboť je nucen zvoleného nástupce jmenovat novým spolkovým kancléřem. Není tu ponechán žádný prostor pro prezidentovo uvážení, ani žádná další alternativa. Německý spolkový prezident má tak velmi slabé pravomoci, což je dáno i celkovým charakterem jeho role v německé kancléřské demokracii.*“⁴² Hlasování o konstruktivním vyjádření nedůvěry bylo vyvoláno dvakrát, jednou v roce 1972 (kancléřem byl Willy Brandt) a podruhé roku 1982, v době, kdy úřad kancléře

⁴⁰ THIELOVÁ, Linda. *Konstruktivní vyslovení nedůvěry v evropských zemích*. Brno, 2012.

Bakalářská práce, s. 9. Navíc autorka dodává, že „Německá ústava z roku 1949 byla první, kde bylo konstruktivní vyjádření nedůvěry zavedeno... Odsud bylo následně převzato v různých formách do ústav ostatních států.“ In: Tamtéž, s. 14.

⁴¹ Je tak jedinou spolkovou ústavní funkcí, která je volena přímo lidem (resp. občany). Srov. čl. 38, 51 a 54 Základního zákona.

⁴² THIELOVÁ, Linda. *Konstruktivní vyslovení nedůvěry v evropských zemích*. Brno, 2012. Bakalářská práce, s. 15.

zastával Helmut Schmidt. První z nich bylo neúspěšné, druhé úspěšné a novým Spolkovým kancléřem byl zvolen Helmut Kohl.⁴³

Již byla vyřčena teze, že i Německo může mít kancléře bez důvěry Spolkového sněmu, případ, jenž popisuje čl. 68 Základního zákona. Na návrh spolkového kancléře hlasuje Spolkový sněm o tom, zda kancléř stále požívá důvěry většiny poslanců. Velice snadno by dal tento postup srovnat s hlasováním o důvěře vládě v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Ovšem pokud spolkový kancléř nezíská většinu, nedochází k sestavování nové vlády, jako v České republice podle Ústavy ČR, ale spolkový prezident má právo rozpustit Spolkový sněm do 21 dnů od tohoto hlasování na návrh právě spolkového kancléře. Avšak jestliže je v této lhůtě 21 dnů zvolen nový kancléř, právo rozpustit Spolkový sněm zaniká. V případě rozpuštění Spolkového sněmu následují volby do této komory, stejně tak, jako při řádném ukončení čtyřletého mandátu. Opět je tu 48 hodinová lhůta mezi podáním návrhu a hlasováním ve Spolkovém sněmu. Hlasování o důvěře využil kancléř Gerhard Schröder v roce 2005 ve snaze rozpustit Spolkový sněm a vyvolat předčasné volby, v nichž ale jeho strana prohrála o 0,4 % hlasů, resp. o 4 křesla ve Spolkovém sněmu.⁴⁴ Kancléř musí v takové situaci přesvědčit část Spolkového sněmu, aby hlasovala proti němu, pokud za normálních okolností stále má důvěru většiny poslanců, takže by získal důvěru Spolkového sněmu.

K povinnosti spolkové vlády podat demisi vždy se schází ustavující schůze nově zvoleného Spolkového sněmu lze dodat asi tolik, že zde není odlišnosti od úpravy v české ústavě, snad až na detailní pohled, kdy vláda ČR podává podle Ústavy ČR demisi až po ustavující schůzi (viz rozbor výše).

Přestože žádné ústavní pravidlo neurčuje, že spolkový kancléř (příp. i spolkový ministr) může podat sám rezignaci, zdá se jako logický výklad čl. 69 odst. 2 věty za středníkem Základního zákona⁴⁵. Logickým proto, že německá ústavní norma tímto předpokládá i jiné situace, než výslovně uvedené, kterými končí funkční období spolkového kancléře. Jelikož se jedná

⁴³ ANDERSON, James Ryan. Parliamentary Control and Foreign Policy in Germany. *German Politics*. 2002, vol. 20, issue 3. s. 5-6.; JALALZAI, Farida. A Critical Departure for Women Executives or More of the Same? The Powers of Chancellor Merkel. *German Politics*. 2011, vol. 20, issue 3. s. 12 a násl.

⁴⁴ JALALZAI, Farida. A Critical Departure for Women Executives or More of the Same? The Powers of Chancellor Merkel. *German Politics*. 2011, vol. 20, issue 3. s. 12.; POGUNTKE, THOMAS. Germany. *European Journal of Political Research*. University of Bochum, Germany, 2006, vol. 45, issue 7/8.

⁴⁵ „...; funkční období spolkového ministra končí také ve všech ostatních případech, kdy svou funkci přestane vykonávat spolkový kancléř.“

o úřad vykonávaný dobrovolně a z vlastní vůle, může jej taktéž kdykoliv jednostranným úkonem, tj. rezignací, podáním demise, opustit.

D. Polská republika

Ústava Polské republiky ze dne 2. dubna 1997 (dále také jen jako „Ústava PR“)⁴⁶ poskytuje poměrně rozsáhlý procesní úpravu, co do rezignace, případně odvolání, a jmenování Rady ministrů, jenž má v Polsku funkci vlády.⁴⁷ V následujících odstavcích a kapitolách budu v tomto ohledu požívat slovní spojení *Rada ministrů* pro vyjádření polské vlády a označení *Sejm* pro dolní komoru parlamentu Polské republiky tak, jak jej pojmenovává Hlava IV. (čl. 95 a násl.) Ústavy PR.

Demisi podává Rada ministrů Polské republiky prostřednictvím premiéra (rozuměj předsedy Rady ministrů dle čl. 147 odst. 1 Ústavy PR) při ustavujícím zasedání nového Sejmu podle čl. 162 odst. 1 Ústavy Polské republiky. Tuto demisi tak, jako v dalších případech, přijímá prezident republiky. Na pravomoc přijímání demise se dle čl. 144 odst. 3 pododst. 11 Ústavy PR nevztahuje kontrasignace premiéra.

Podle čl. 162 odst. 2 Ústavy PR dochází k nutnosti rezignovat na funkce v Radě ministrů za situací taxativně vyjmenovaných. Mimo onen zmíněný se jedná o případy, kdy Sejm nevyjádří nově jmenované Radě ministrů důvěru, nebo kdy Sejm naopak vysloví nedůvěru již fungující Radě ministrů, anebo za situace, kdy sám premiér rezignuje na svůj úřad. Demise Rady ministrů přijímá prezident republiky, obdobně jako u vzdání se úřadu premiéra, ovšem v souladu s čl. 162 odst. 5 Ústavy PR nemusí „osobní“ rezignaci premiéra na jeho úřad prezident přijmout.⁴⁸

Rada ministrů musí podle čl. 154 odst. 2 Ústavy PR do čtrnácti dnů předstoupit se svým programem spolu se žádostí o vyslovení důvěry před Sejm. Pro upřesnění, Ústava PR doslovně říká, že takto činí premiér. Z jistého pohledu a z praxe známé v ČR by se dalo odvodit, že koná jako reprezentant a představitel vlády, resp. Rady ministrů. Ovšem situace je poněkud odlišná, nutno podotknout,

⁴⁶ Ústava Polské republiky

⁴⁷ V souladu s čl. 146 a násl. Ústavy PR

⁴⁸ Ústava Polské republiky.; SALAMUN, Michaela. The Laws on the Organization of the Administration in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: A Comparative Analysis in the Context of European Integration. *Review of Central and East European Law*, 2007, s. 272.

že premiér má v Polsku poměrně silnou pozici, dokonce přímo Ústava PR hovoří o pravomocích premiéra v čl. 148, kdy premiér reprezentuje Radu ministrů, řídí práci Rady ministrů, koordinuje a kontroluje práci jejích členů a s tím i zajišťuje provádění politiky přijaté Radou ministrů a určuje způsob jejího vykonávání (či implementace), vydává vyhlášky, je představeným (tedy nadřízeným) zaměstnanců státní správy ve služebním poměru a dohlíží nad místní samosprávou v mezích a způsobem upřesněným v Ústavě PR a ve Statutu Rady ministrů. Mimo to může premiér v souladu s čl. 147 odst. 3 Ústavy PR přímo plnit funkci ministra a navrhnout odvolání ministrů z jejich funkcí a měnit tím složení Rady ministrů dle čl. 161 Ústavy PR.⁴⁹ K těmto pravomocím je nutné přidat i fakt, že sám premiér, nikoliv pouze Rada ministrů jako kolektivní orgán, „*může předložit Sejmu návrh se žádostí o hlasování o důvěře Radě ministrů.*“⁵⁰ Proto je na místě podpořit názor, že premiér může v případech žádost o vyslovení důvěry jednat samostatně, nikoliv s nutným souhlasem Rady ministrů. Následně je v tomtéž díle Polsko zdůrazňováno, jako stát s premiérským (kancléřským, individuálním) principem, ne s kolektivním, jako je tomu např. v České republice.⁵¹

Premiér tedy předstupuje před Sejm a k vyslovení důvěry musí pro jeho návrh hlasovat nejméně nadpoloviční většina hlasů za přítomnosti alespoň poloviny všech poslanců, což dává nejmenší možný počet 116 poslanců pro přijetí návrhu (za předpokladu nejnižšího kvora 230 poslanců), zvažíme-li, že je Sejm složen z celkem 460 poslanců.⁵² Jestliže takto podaný návrh na vyslovení důvěry Sejm zamítne, musí Rada ministrů podat demisi. Jako příklad lze uvést situaci z května 2004, kdy nově jmenovaný premiér Marek Belka nezískal důvěru zákonodárců.⁵³ Patrný rozdíl s Ústavou ČR tkví v sousloví „za přítomnosti alespoň poloviny všech poslanců“, protože česká ústava určuje pro tuto situaci tak, aby vláda byla získala důvěru, běžné kvorum pro hlasování, tj. prostou většinu za přítomnosti alespoň jedné třetiny všech poslanců, v souladu s čl. 33

⁴⁹ The Laws on the Organization of the Administration in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: A Comparative Analysis in the Context of European Integration. *Review of Central and East European Law*, 2007, s. 273.

⁵⁰ Čl. 160 věta první Ústavy PR

⁵¹ IONIȚĂ, Dana Irina. Cabinets Operating Rules and Coalition Formation in Central and Eastern Europe. *International Conference: CKS - Challenges of the Knowledge Society*. 2011, s. 1727 - 1728.

⁵² Čl. 96 odst. 1 Ústavy Polské republiky

⁵³ A. Poland's New Leader Loses Confidence Vote. *Washington Post, The* [online]. 2004 [cit. 2016-02-20]. ISSN 01908286.

odst. 1 a 2 Ústavy ČR. Je očividné, že polská vláda musí mít skutečně vytvořenou silnější většinu, nežli je tomu v ČR.

„*Polsko je specifické tím, že do roku 1997 mělo...v rámci své ústavy fungující jak prvek konstruktivního vyslovení nedůvěry, tak zároveň i prosté vyslovení nedůvěry...v nové polské ústavě již zůstává jen model konstruktivního vyslovení nedůvěry.*“⁵⁴ Bylo by na místě zdůraznit, že tento model je v čl. 158 a 159 Ústavy PR poměrně přesně popsán, resp. jeho procedura. Sejm může vyslovit nedůvěru Radě ministrů nadpoloviční většinou všech poslanců na návrh nejméně 46 poslanců, kteří v tomto návrhu musí upřesnit jméno kandidáta na premiéra. Jestliže se zaměříme na počet poslanců, kteří mohou podat tento návrh, vidíme, že to není ani jedna pětina z celého počtu poslanců Sejmu dle Ústavy PR. Pokud se poslanci vysloví pro takový návrh, tak prezident přijme demisi Rady ministrů a na funkci premiéra jmenuje kandidáta, jenž byl vybrán, resp. zvolen Sejmem, přičemž „*...se hlasuje o obou částech návrhu zároveň jedním hlasováním.*“⁵⁵ Na návrh nově zvoleného premiéra poté prezident jmenuje i další ministry (ke jmenování z pohledu polské ústavy viz výklad níže). K procesní stránce samotné lze nahlédnout do odst. 2 zmíněného čl. 158 Ústavy PR, kdy v Sejmu nesmí dojít k hlasování o návrhu dříve, než 7 dní po podání tohoto návrhu. Polská ústava taktéž obsahuje formulaci, že obdobný návrh (tedy konstruktivní vyjádření nedůvěry) lze podat ne dříve, než 3 měsíce ode dne, kdy byl podán návrh předchozí. Tato věta ovšem neplatí, je-li návrh podán alespoň 115 poslanci. Už proto, že byla Ústava PR v této části inspirována úpravou německou (tak, jako tomu je v případě Maďarska), nezbyvá, než pro porovnání opět odkázat na část věnující se Německu.

Ačkoliv čl. 157 Ústavy PR říká, že členové Rady ministrů jsou Sejmu odpovědni kolektivně za jednání Rady ministrů jako celku, a zároveň i individuálně v záležitostech a v rámci kompetencí, které jim byly svěřeny premiérem, čl. 159 Ústavy PR nabízí velmi zajímavé specifikum spočívající v individuální zodpovědnosti ministrů Sejmu, tzn., že Sejm může vyjádřit nedůvěru i pouze ministru, jakožto jednotlivci, nikoliv pouze Radě ministrů, jako kolektivnímu orgánu. V tomto případě se jedná o prosté vyjádření, nikoliv o konstruktivní vyjádření nedůvěry. Návrh na vyjádření nedůvěry může

⁵⁴ THIELOVÁ, Linda. *Konstruktivní vyslovení nedůvěry v evropských zemích*. Brno, 2012. Bakalářská práce, s 19.

⁵⁵ TOMOSZEK, Maxim. *Ústavní odpovědnost v ústavním systému Polské republiky*. Olomouc, 2012. Disertační práce.

být podán nejméně 69 poslanci. Lhůty, jež jsou obsaženy v konstruktivním vyjádření nedůvěry Radě ministrům, platí i zde, tedy alespoň 7 dní od podání návrhu do dne hlasování o něm a 3 měsíce pro podání nového návrhu. Pokud návrh Sejm podpoří nadpoloviční většinou všech poslanců, pak prezident republiky ministra, kterému byla vyjádřena nedůvěra, odvolá. Ústavní systém Polské republiky tedy disponuje velice zajímavým institutem individuálního vyjádření nedůvěry. Tady nenajdeme ani náznak podobnosti s ustanoveními v českém právním řádu, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR nemá žádnou takovou pravomoc. Snad jediným možným (dle mého názoru i krajním) řešením pro Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR, jak dát najevo nesouhlas se jmenováním některého z členů vlády, je vyjádření nedůvěry celé vládě.

Nelze si ovšem nevšimnout rozdílu při podání návrhu, protože na vyvolání hlasování o nedůvěře ministra je potřeba alespoň 69 poslanců, kdežto návrh na hlasování o nedůvěře Radě ministrů může podat *pouze* 46 poslanců. Ústavodárce tudíž omezil Sejm ve smyslu složení Rady ministrů, jelikož to by mělo být především záležitostí premiéra, a jestliže poslanci Sejmu nejsou spokojeni s prací Rady ministrů (ať už jako celku, či jednotlivců), tak je to zejména zodpovědnost premiéra, nikoliv Sejmu.

Poslední možností vzdání se (či odvolání z) úřadu je rezignace na post předsedy Rady ministrů, tedy premiéra, v souladu s čl. 162 odst. 2 pododst. 3 Ústavy PR. Na rozdíl od ostatních případů má ale zde prezident výrazné pravomoci vůči Radě ministrů, protože tuto demisi může odmítnout podle čl. 162 odst. 5 Ústavy PR. Na tomto místě je možné dát prostor úvahám, že pokud je takováto praxe v Polsku, tak by se Ústava ČR měla vykládat obdobně, co se týká fakultativních demisí vlády (resp. předsedy vlády). V porovnání s Ústavou ČR je zde ovšem výslovně řečeno, že prezident může demisi odmítnout. Pokud bychom chtěli přispět stabilitě výkladu Ústavy ČR, a tedy i určité jistotě ústavních činitelů při jejich rozhodování, pak se nabízí zahrnout do Ústavy ČR ustanovení obsahující jednu, či druhou tezi.

Z textu polské ústavy se nezdá jiná možnost, než že s premiérem „padá“ i celá Rada ministrů, tedy že pokud podá rezignaci premiér, znamená to pro všechny členy Rady ministrů ztrátu jejich funkcí. Tato myšlenka budiž podpořena výkladem prezidentských pravomocí⁵⁶ i posíleným postavením

⁵⁶ Designation and appointment of the Prime Minister and the Council of Ministers. *Prezydent.pl: The official website of the President of the Republic of Poland* [online]. [cit. 2016-03-24].

premiéra z gramatického výkladu ústavy. Naopak v tomto se názory v českém ústavním právu v podstatě neliší od výkladu Ústavy PR.

E. Rakouská republika

Spolková země, jako je Rakousko, má z logiky věci dvě úrovně vládnutí, ovšem v mém případě bude důležitý pouze federální (neboli spolkový) aspekt tak, jako u Německa. Z toho důvodu pro mne bude stěžejním prepisem rakouský Spolkový ústavní zákon č. 1/1930 spolkové sbírky zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „Spolková ústava“).⁵⁷ Výkonnou moc bychom mohli najít v Hlavě III., konkrétněji pak pravomoci, postavení a fungování federální vlády jsou popsány především v čl. 69 – 78 Spolkové ústavy.

Rakousko je nejednou publikací charakterizováno jako poloprezidentská republika⁵⁸, nebo také smíšený systém s prvky parlamentarismu i prezidentského systému, v němž je parlament dominantní, ale prezident disponuje vyvažujícími politickými pravomocemi.⁵⁹ Některé zdroje dokonce polemizují, zda je Rakousko typicky federálním státem, protože upozorňují na slabé spolkové instituce.⁶⁰

Rakouská spolková vláda se podle čl. 69 odst. 1 Spolkové ústavy skládá ze spolkového kancléře, vicekancléře (místokancléře) a spolkových ministrů,

Dostupné z: <http://www.president.pl/en/president/competences/designation-and-appointment-of-the-pm-and-the-council-of-ministers/>

⁵⁷Spolkový ústavní zákon č. 1/1930, ve znění pozdějších předpisů, v oficiálním anglickém překladu. Dostupné z:

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

„*Dodnes platná ústava Rakouské republiky byla přijata již 1. října 1920 jako výsledek činnosti Ústavodárného národního shromáždění (Konstituierende Nationalversammlung) s výrazným vlivem normativní rakouské školy v čele s Hansem Kelsenem. Od té doby byla ústava několikrát novelizována.*“ In: KOLÁŘ, P., PECHÁČEK, Š., SYLLOVÁ, J., DAŇKOVÁ, J., KUTA, M. a NĚMEC, J. *Přímé volby, pravomoci a odpovědnost prezidenta v ústavních systémech některých evropských států.* [online]. Praha, říjen 2003, aktualizace květen 2009 [cit. 2016-03-24]. Studie. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut, s. 61. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=139944>.

⁵⁸ Např. KOLÁŘ, P., PECHÁČEK, Š., SYLLOVÁ, J., DAŇKOVÁ, J., KUTA, M. a NĚMEC, J. *Přímé volby, pravomoci a odpovědnost prezidenta v ústavních systémech některých evropských států.* [online]. Praha, říjen 2003, aktualizace květen 2009 [cit. 2016-03-24]. Studie. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut, s. 61. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=139944>, s. 61. Autoři zde podotýkají, že ústavní systém Rakouska vychází z poloprezidentského způsobu „*především z důvodu přímé volby prezidenta*“, avšak vůči českému prezidentovi má prezident srovnatelné pravomoci. Avšak jednak přímá volba prezidenta nezaručuje automaticky poloprezidentský systém (na což autoři sami později naráží na s. 84) a jednak z pohledu ve vztahu k vládě jsou možná přibližně stejné, ale rozhodně ne srovnatelné co do ústavní odpovědnosti a rozhodování (viz níže v mé práci).

⁵⁹ Government Functions. *Austria Country Review*. 2012, 51-53.

⁶⁰ Např. KARLHOFER, Ferdinand a Guenther PALLAVER. Strength through Weakness: State Executive Power and Federal Reform in Austria. *Swiss Political Science Review*. 2013, **19**(1), ISSN 14247755, s. 41 a násl.

jejichž počet určuje zákon⁶¹, pod předsednictvím spolkového kancléře. Ústava Rakouska dále výslovně podotýká, že usnášeníschopná je spolková vláda, jestliže je přítomna alespoň polovina členů.

Místokancléř je zde postaven téměř naroveň spolkovému kancléři, jelikož Spolková ústava jasně stanoví, že jej místokancléř zastupuje ve všech oblastech jeho kompetencí. Naproti tomu není spolkový kancléř vybaven ústavně vymezenými pravomocemi, ale spolková vláda jako celek, jí je totiž přisouzena veškerá správní činnost (tím bych osobně rozuměl v podstatě vládní činnost, výkonnou moc, atp.), tedy nikoliv konkrétně spolkovému kancléři, pokud tato činnost není svěřena prezidentu republiky.⁶² Spolkoví ministři a jim podřízené orgány jsou pověřeny ke správě spolkových záležitostí a zároveň spolkový ministr vede ministerstvo, přičemž je možné, aby vedl ve stejné době dvě ministerstva. Spolkový prezident je oprávněn pověřit ministra k vedení zvláštních záležitostí, které jinak spadají do kompetence spolkového kancléřství, kde je hlavou spolkový kancléř (ústava dává příklad v personálním složení a organizaci kancléřství).⁶³ Pokud se k tomuto vyjadřuje literatura, pak velmi obecně, ve smyslu, že vláda je zodpovědná za vývoj a implementaci (či realizaci) domácí i zahraniční politiky Rakouska.⁶⁴

Spolková vláda je odpovědna Národní radě, což je dolní komora Spolkového shromáždění. Ze znění Spolkové ústavy je patrné, že jsou odpovědni členové, z mého osobního výkladu individuálně, jelikož ustanovení čl. 76 odkazuje na čl. 142 Spolkové ústavy, kde je řečeno, že ústavní soud rozhoduje o ústavní odpovědnosti nejvyšších spolkových a zemských činitelů za porušení práva vyplývající z jejich činnosti. Členové spolkové vlády (a orgány stejné odpovědné) mohou být postaveni před ústavní soud jedině pro rozpor jejich jednání se zákonem. Žalobu může podat jen Národní rada nadpoloviční většinou za přítomnosti více než poloviny všech svých členů.⁶⁵ Naproti tomu již citovaná literatura připomíná, že „*je vláda v Rakousku odpovědná Národní radě*“⁶⁶, z čehož vyznívá, že je odpovědna jako celek.

⁶¹ Čl. 77 odst. 2 Spolkové ústavy

⁶² Čl. 69 Spolkové ústavy.

⁶³ Čl. 77 odst. 3 Spolkové ústavy

⁶⁴ Government Functions. *Austria Country Review*. 2012, s. 52.

⁶⁵ Čl. 76 odst. 2 Spolkové ústavy a § 82 odst. 2 bod 5. spolkového zákona č. 410/1975, Jednací řád Národní rady, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „Jednací řád Národní rady“). Dostupné z: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1975_410/ERV_1975_410.pdf

⁶⁶ KOLÁŘ, P., PECHÁČEK, Š., SYLLOVÁ, J., DAŇKOVÁ, J., KUTA, M. a NĚMEC, J. *Přímé volby, pravomoci a odpovědnost prezidenta v ústavních systémech některých evropských států*.

Rakouský ústavní systém předpokládá několik situací, kdy je vláda povinna podat demisi. Prvně je zde vyjádření nedůvěry spolkové vládě, dále může vládu odvolat prezident, následně spolková ústava předpokládá i situace, kdy spolkový kancléř (příp. některý z členů vlády) odejde ze své funkce, resp. na ni rezignuje a konečně může být spolkový kancléř, místokancléř nebo ministr dočasně neschopen vykonávat svou funkci.

Vyjádření nedůvěry může vyjádřit pouze Národní rada a to jak spolkové vládě, tak i jednotlivým ministrům, či jiným členům vlády. Tito členové (v případě vyjádření nedůvěry celé vládě, pak celá vláda) poté musí být odvoláni z úřadu.⁶⁷ Návrh na vyjádření nedůvěry vládě může podle § 55 odst. 1 a 2 Jednacího řádu Národní rady podat písemně nejméně pět poslanců Národní rady včetně navrhovatele. Pro schválení návrhu o vyjádření nedůvěry musí být přítomna nejméně polovina všech členů Národní rady a musí hlasovat pro návrh nadpoloviční většina.⁶⁸ Hlasování může být do dalšího pracovního dne podle čl. 74 odst. 2 věty druhé a třetí Spolkové ústavy v souladu s § 67 odst. 1 bod 1. Jednacího řádu odloženo na písemnou žádost nejméně jedné pětiny členů Národní rady. Konstrukce vyjádření nedůvěry ve Spolkové ústavě, resp. Jednácím řádu Národní rady se příliš neodlišuje od vyslovení nedůvěry v Ústavě ČR. Rozdíly zde vidíme jen v počtech poslanců nutných pro podání návrhu a pro schválení tohoto návrhu. Vyplývá z nich, že spolková vláda je mnohem více ohrožena, než vláda ČR, protože návrh na hlasování o vyjádření nedůvěry může podat výrazně méně (menší procento) poslanců, než jak je tomu v českém případě, a i samotný návrh na vyjádření nedůvěry nemusí nutně podpořit nadpoloviční většina všech poslanců, což je rovněž v kontrastu s ustanoveními Ústavy ČR.

Poměrně silnou pravomoc ve vztahu k vládě má prezident, jenž ji může odvolat celou, nebo pouze spolkového kancléře, a to bez jakéhokoliv doporučení, návrhu, nebo souhlasu. Odvolání může nastat kdykoliv během volebního období a je nutné dodat, že „*k platnosti aktu prezidenta republiky se vyžaduje spolupodpis spolkového kancléře nebo příslušného ministra. Politickou odpovědnost pak za prezidenta nese vláda*“⁶⁹, pokud ústava nestanoví jinak. Avšak v případě

[online]. Praha, říjen 2003, aktualizace květen 2009 [cit. 2016-03-24]. Studie. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut, s. 61. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=139944>, s. 62.

⁶⁷ Čl. 74 odst. 1 Spolkové ústavy

⁶⁸ Čl. 74 odst. 1 Spolkové ústavy a § 82 odst. 2 bod 4. Jednacího řádu Národní rady

⁶⁹ KOLÁŘ, P., PECHÁČEK, Š., SYLLOVÁ, J., DAŇKOVÁ, J., KUTA, M. a NĚMEC, J. *Přímé volby, pravomoci a odpovědnost prezidenta v ústavních systémech některých evropských států*. [online]. Praha, říjen 2003, aktualizace květen 2009 [cit. 2016-03-24]. Studie. Parlament České

odvolání spolkového kancléře, celé vlády nebo jednotlivého ministra kontrasignaci prezident nepotřebuje. Na druhou stranu ministr může být odvolán jen na návrh spolkového kancléře⁷⁰, zde je tedy určitý prvek „spolupodpisu“, dle mého názoru dokonce silnější, než pouze samotný podpis pod akt prezidenta. Kromě toho, Spolková ústava předpokládá i individuální rezignaci na úřad ministra a odvolání ministra (příp. jiného člena vlády) v zákonem stanovených možnostech.⁷¹ Zde najdeme výrazně silnější pravomoc spolkového prezidenta ve vztahu ke spolkové vládě, než v obdobném vztahu v ústavní rovině ČR, ač by se mohlo na první pohled zdát, že je to ve své podstatě obdobný prvek, jako v čl. 74 Ústavy ČR. Prezident ČR totiž nemůže vládu odvolat kdykoliv během jejího funkčního období, ale jen za striktně stanovených situací. Pokud bychom vzali v úvahu ještě možnost vyjádření nedůvěry spolkové vládě Národní radou, pak je spolková vláda výrazně více ohrožena ve své existenci, než vláda ČR. I když je samozřejmě logická úvaha, že spolkový prezident k této možnosti sáhne jen za výjimečných situací, navíc pokud je ze stejné strany, jako vládnoucí většina, pak je tento krok téměř vyloučený.

Jak již bylo naznačeno výše, Spolková ústava poměrně přesně instruuje, jak se má postupovat v případě, kdy spolkový ministr není schopen vykonávat úřad, nastala překážka výkonu, nebo jinak nemůže dočasně setrvávat ve své funkci. Za takové situace musí být neprodleně instruován o vedení úřadu jiný spolkový ministr (s jeho souhlasem), nebo státní tajemník, nebo jiný nadřízený státní úředník, jenž jej má zastupovat. Vše musí být oznámeno prezidentovi a spolkovému kancléři. Pokud tak ministr neučiní, pak je na spolkovém kancléři, aby pověřil dočasným výkonem jiného ministra, státního tajemníka, či státního úředníka, jenž je na předmětném úřadě nadřízený a opět pouze se souhlasem té které osoby. Navíc ústava připomíná, že dočasný pobyt v jiné zemi Evropské unie nevytváří překážku vykonatelnosti funkce (avšak i pro tuto situaci má Spolková ústava zvláštní ustanovení v podobě čl. 73 odst. 3) a zároveň v případě, kdy je ministr zastupován, tak státní tajemník, či ministr pověřený má stejnou odpovědnost, jako ministr, jenž funkci nevykonává (k odpovědnosti ministra viz výše).⁷²

republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut, s. 61. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=139944>, s. 63.

⁷⁰ Čl. 70 odst. 1 Spolkové ústavy

⁷¹ Čl. 74 odst. 3 Spolkové ústavy

⁷² Čl. 73 odst. 1 Spolkové ústavy

F. Slovenská republika

Slovensko přijalo dne 1. září 1992 ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky (dále též jen „Ústava Slovenské republiky“).⁷³ Ačkoliv byla účinnost stanovena již na 1. října 1992, účinnost některých ustanovení byla posunuta až na 1. ledna 1993, kdy zanikla Česká a Slovenská Federativní republika. Novelizována byla již několikrát a některé z těchto novel se dotkly taktéž Druhého oddílu Hlavy Šesté, tzn., článků upravujících postavení a pravomoci vlády Slovenské republiky. Ač by se mohlo zdát, že je Slovensko našim nejbližším státem (i z hlediska právního), tak se lze přesvědčit, že zrovna ve věcech vlády jsou naše ústavy místy dost odlišné.

Vláda Slovenské republiky je dle ústavy vrcholným orgánem výkonné moci.⁷⁴ *„Z hľadiska typu ju môžeme označiť ako vládu s rezortným systémom...V pôvodnom texte Ústavy Slovenskej republiky bola vláda v článku 108 charakterizovaná ako najvyšší orgán výkonnej moci. Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorý zmenil a doplnil Ústavu Slovenskej republiky zakotvil vládu Slovenskej republiky ako vrcholný orgán výkonnej moci. Dôvody tejto zmeny naznačuje dôvodová správa k návrhu citovaného ústavného zákona, v ktorej sa uvádza: Ústavná definícia vlády ako najvyššieho orgánu výkonnej moci pritom implikuje, že vláda stojí v čele výkonnej moci a tomuto štátnemu orgánu by mali byť podriadené všetky ostatné orgány, ktoré sa do tejto zaraďujú. Aj napriek tomu, že v právnej teórii neexistuje jednotne akceptovaný obsah pojmu „výkonná moc“, a tiež že je mimoriadne sporné v parlamentnej forme vlády samotné zaradenie hlavy štátu do hlavy o výkonnej moci, súčasný ústavný stav vyžaduje minimálne takú ústavnú definíciu vlády, ktorá by jej zabezpečila postavenie len jedného z najvyšších orgánov výkonnej moci...Ústavná charakteristika vlády ako najvyššieho orgánu výkonnej moci sa preto navrhuje nahradiť definíciou „vrcholného“ orgánu výkonnej moci, teda ako jedného z najvyšších orgánov výkonnej moci. Ako vrcholný orgán výkonnej moci charakterizuje vládu aj Ústava Českej republiky vo svojom článku 67 ods. I.“⁷⁵* Tolik tedy k postavení vlády samotné. Z důvodové zprávy plyne, že se tvůrci novely inspirovali i Ústavou ČR

⁷³ Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <http://archiv.vlada.gov.sk/old.uv/data/files/6486.pdf>

⁷⁴ Čl. 108 a 109 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky

⁷⁵ SVÁK, Ján a Ľubor CIBULKA. *Ústavné právo Slovenskej republiky: osobitná časť*. 3. rozš. vyd. Bratislava, 2009, s. 682 – 683.

a naším ústavním systémem. Postavení vlády je tedy v obou státech podobné, což vyplývá i z vymezení obou vlád v ústavách České republiky i Slovenska.

Avšak na rozdíl od naší ústavy, Ústava Slovenské republiky dokonce stanoví celou řadu funkcí a jiných činností, které jsou neslučitelné s funkcí člena vlády (např. poslanecký mandát, služební poměr státního zaměstnance nebo funkce v kontrolním orgánu právnické osoby). Vláda se skládá z předsedy, místopředsedů a ministrů. Ústava tedy předpokládá více než jednoho místopředsedu, ovšem počet ministrů není ústavně zakotven, nýbrž stanoven zákonem o organizaci činnosti vlády a organizaci státní správy. Navíc J. Drgonec v Komentáři k Ústavě Slovenské republiky vychází z ústavního zákona č. 227/2002 Z. z., odkud z členů Bezpečnostní rady dovodil minimální počet čtyř ministrů.⁷⁶

Každopádně je vláda kolektivním orgánem, který podle čl. 119 Ústavy Slovenské republiky rozhoduje ve sboru, (pro přijetí usnesení potřeba souhlasu nadpoloviční většina všech členů, za přítomnosti nadpoloviční většiny členů)⁷⁷ a v taxativně vyjmenovaných případech, ač poslední norma tohoto článku, podle něhož je vláda pověřena rozhodovat „*o ďalších otázkach, ak to ustanoví zákon*“, očekává i další zákonné zmocnění. S tím souvisí následující čl. 120 Ústavy SR, dle něhož je vláda oprávněna vydávat nařízení v mezích a pro jeho provedení, což velmi připomíná čl. 78 Ústavy ČR, kde najdeme stejné generální zmocnění vlády. Ovšem nejeden podstatný rozdíl zde přece jen je, a to, že vláda Slovenské republiky může vydávat nařízení k provedení Evropské dohody o přidružení (mezi SR a EU) a taktéž k provedení mezinárodních smluv.⁷⁸ To vychází přímo z ústavy, jednak z čl. 7 odst. 2 Ústavy SR a jednak z čl. 13 odst. 1 písm. c) Ústavy SR, který říká, že povinnosti je možné ukládat i nařízením vlády podle čl. 120 odst. 2. Dle mého názoru je to významný a zásadní bod v pravomocích vlády, protože v českém ústavním pořádku známe situaci obdobnou (srov. čl. 4 odst. 1 LZPS), avšak zdaleka ne stejnou. Navíc Ústava SR obsahuje v čl. 13 odst. 1 písm. a) velice podobnou formulaci, jako zmíněný článek LZPS, ale ještě k tomu přidává uvedené zmocnění vlády.⁷⁹ Jako další významnou

⁷⁶ Podrobněji viz SVÁK, Ján a Ľubor CIBULKA. *Ústavné právo Slovenskej republiky: osobitná časť*. 3. rozš. vyd. Bratislava, 2009, s. 685.

⁷⁷ Čl. 118 Ústavy Slovenské republiky

⁷⁸ Čl. 120 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky.

⁷⁹ Podrobněji k této problematice viz SVÁK, Ján a Ľubor CIBULKA. *Ústavné právo Slovenskej republiky: osobitná časť*. 3. rozš. vyd. Bratislava, 2009, s. 695.

odlišnost vidím v ústavním právu vlády Slovenské republiky udělovat amnestii ve věcech přestupků podle čl. 121 Ústavy SR.

Na fungování a činnost vlády dohlíží Národní rada Slovenské republiky, což je zákonodárný sbor, kterému je vláda odpovědná. Komentář k tomu dodává: „*Vyslovenie nedôvery, resp. zamietnutie návrhu vlády Slovenskej republiky na vyslovenie dôvery je priamym prostriedkom uplatňovania zodpovednosti vlády parlamentu.*“⁸⁰ Podle Ústavy Slovenské republiky vláda podává demisi (resp. je odvolána) po ustavující schůzi nově zvolené Národní rady, nebo poté, kdy Národní rada vyslovila vládě nedůvěru (resp. zamítla vyslovit důvěru), anebo tehdy, pokud podá demisi předseda vlády.⁸¹ Členové vlády jsou odvoláváni prezidentem republiky na návrh předsedy vlády, vyjma samotného předsedy (viz níže), a každý jednotlivý člen vlády má právo se vzdát úřadu. Podle čl. 102 odst. 1 písm. g) Ústavy SR má prezident právo odvolat vládu, nebo jejího člena pouze v případech stanovených v čl. 115 a 116 Ústavy SR.

Ústava v tomto případě pomíjí čl. 117, v němž je obsažena formulace, že vláda podá demisi vždy po ustavující schůzi nově zvolené Národní rady. Vláda je tedy demisi povinna podat. Členové takové vlády ovšem vykonávají své funkce do doby, než je vytvořena nová vláda. Podle mého výkladu zde Ústava SR utvořením nové vlády myslí její jmenování, protože bychom se dostali do situace bezvládí (podrobněji viz další kapitolu). „*To je typ obligatórnej demisie. Tým je funkčné obdobie vlády Slovenskej republiky späté s volebným obdobím Národnej rady Slovenskej republiky. Podľa rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky č. I ÚS 58/94: Vykonávanie funkcie vládou Slovenskej republiky a jej jednotlivými členmi podľa článku 117 Ústavy Slovenskej republiky, znenie vety za bodkočiarkou, nie je založené na vyslovení dôvery novozvolenou Národnou radou Slovenskej republiky vláde Slovenskej republiky podľa čl. 113 Ústavy Slovenskej republiky. Tato vláda a jej jednotliví členovia vykonávajú svoje funkcie priamo na základe Ústavy Slovenskej republiky, a preto prezident Slovenskej republiky nemôže člena tej vlády Slovenskej republiky, ktorá podala demisiu podľa článku 117, znenie vety pred bodkočiarkou, odvolať podľa článku 116 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.*“⁸² Opět velmi patrná paralela s ústavním

⁸⁰ SVÁK, Ján a Eubor CIBULKA. *Ústavné právo Slovenskej republiky: osobitná časť*. 3. rozš. vyd. Bratislava, 2009, s. 692. Dále k ústavní odpovědnosti vlády a formě kontroly činnosti vlády SR: Tamtéž, s. 691, 693 a 694.

⁸¹ Čl. 115 – 117 Ústavy Slovenské republiky

⁸² SVÁK, Ján a Eubor CIBULKA. *Ústavné právo Slovenskej republiky: osobitná časť*. 3. rozš. vyd. Bratislava, 2009, s. 694.

systémem ČR, srov. čl. 73 odst. 2 věta druhá Ústavy ČR. Domnívám se, že výklad Ústavního soudu SR by se s velkým úspěchem dal analogicky použít i na výklad zmíněného článku Ústavy ČR.

Jak bylo již uvedeno, Národní rada může kdykoliv vyslovit vládě nedůvěru, a to podle čl. 114 odst. 1 Ústavy SR, v takovém případě prezident vládu odvolá. Literatura k tomu dodává, že je to ústavně-právní povinnost prezidenta, protože funkční období vlády končí dnem rozhodnutí Národní rady o vyslovení nedůvěry (příp. nevyslovení důvěry), přičemž se vláda není ani povinna vydat usnesení o podání demise či jinak zavázána a rozhodnutí prezidenta o odvolání vlády má jen deklaratorní charakter.⁸³ Podrobněji: „*Ústava Slovenskej republiky nezakotvuje dôvody, pre ktoré Národná rada Slovenskej republiky môže vysloviť vláde Slovenskej republiky nedôveru, ani neurčuje dôvody, kvôli ktorým vláda Slovenskej republiky môže požiadať o vyslovenie dôvery. Ak Národná rada Slovenskej republiky stratí dôveru k vláde, kedykoľvek jej môže vysloviť nedôveru. V pochybnostiach o existencii dôvery vláda Slovenskej republiky má kedykoľvek právo požiadať Národnú radu Slovenskej republiky o vyjadrenie, či vláde dôveruje. Vláda Slovenskej republiky však v kontexte článku 114 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky⁸⁴ nemá právo navrhnúť spojenie hlasovania o prijatí zákona resp. o inej veci s hlasovaním o nedôvere, keďže v citovanom článku je možné spojenie iba s hlasovaním o dôvere.*“⁸⁵ Nejedná se zde o konstruktivní vyjádření nedůvěry, protože není zároveň zvolen nový předseda vlády. Zde není jediného rozdílu oproti českému ústavnímu pořádku a české ústavní praxi. Plně podporuji názor o deklaratornosti rozhodnutí prezidenta republiky v tomto smyslu, jelikož zcela odráží jednu z podstat parlamentní formy vlády, kterou zakotvuje jak Ústava ČR, tak Ústava SR, tj. že sám zákonodárny sbor, jakožto přímý „produkt“ vůle lidu rozhoduje o tom, kdo, kdy a jakým způsobem vede vládní věci.

Na druhou stranu Slovenská ústava má oproti té české něco navíc, a to je právo Národní rady vyslovit nedůvěru i jednotlivému členu vlády podle čl. 116 odst. 3 Ústavy SR. Proces pak funguje přiměřeně jako u vyslovení nedůvěry celé vládě s tím, že se týká jen určitého člena. Ale za situace, kdy je takovým členem předseda vlády (tzn., Národní rada vysloví nedůvěru přímo předsedovi vlády,

⁸³ SVÁK, Ján a Eubor CIBULKA. *Ústavné právo Slovenskej republiky: osobitná časť*. 3. rozš. vyd. Bratislava, 2009, s. 693.

⁸⁴ Čl. 114 odst. 3 Ústavy SR: „*Vláda môže spojiť hlasovanie o prijatí zákona alebo hlasovanie v inej veci s hlasovaním o dôvere vláde.*“

⁸⁵ SVÁK, Ján a Eubor CIBULKA. *Ústavné právo Slovenskej republiky: osobitná časť*. 3. rozš. vyd. Bratislava, 2009, s. 693.

nikoliv vládě jako celku), pak se odvolání týká opět celé vlády, což se výslovně stanoveno ústavou.⁸⁶

Předseda vlády může prezidentovi navrhnout odvolání člena vlády podle čl. 111 věty první a čl. 116 odst. 4 Ústavy Slovenské republiky. V takovém případě prezident má znovu povinnost člena vlády odvolat, k čemuž nejprve dospívají autoři Svák a Cibulka i v komparaci s českou ústavou a při použití českých pramenů: „*Ovšem právě parlamentní demokracie jako forma vlády stojí na tom, že vláda je odpovědná parlamentu, ale není výborem parlamentu. Ústavně její existence závisí na dvou jiných orgánech – hlavě státu (jmenování) a parlamentu (důvěra). Pro trvalé fungování je nutné splnit oba kroky...Súčasne však argumentujúc článkom 74 Ústavy Českej republiky uvádza, že ústava dáva prezidentovi jasný príkaz, aby návrhu premiéra na odvolanie člena vlády vyhovel. Ak porovnáme dikciu článku 74 Ústavy Českej republiky a článku 111 Ústavy Slovenskej republiky, vidíme, že obe obsahujú kategorický imperatív „odvolá“ ...*“⁸⁷ Na druhou stranu poukazují na dikci čl. 116 odst. 4 Ústavy SR (viz výše), tedy že návrh může podat i předseda vlády, a rovněž na rozhodnutí Ústavního soudu Slovenské republiky, který konstatoval, že „*podaním návrhu predsedu vlády na odvolanie člena vlády člena vlády vzniká prezidentovi SR právna povinnosť sa návrhom zaoberať. Prezident po posúdení okolností prípadu musí rozhodnúť, či návrhu predsedu vlády vyhovie a člena vlády odvolá, alebo či návrhu predsedu vlády nevyhovie a člena vlády neodvolá...článok 116 ods. 4 Ústavy SR prezidentovi neukladá povinnosť odvolať člena vlády, ak to predseda vlády navrhne.*“⁸⁸

Pokud se jedná o poslední případ, tedy rezignaci samotného člena vlády, pak čl. 116 odst. 2 Ústavy SR říká, že člen vlády může podat demisi prezidentovi republiky, ale na to naráží čl. 116 odst. 7 Ústavy SR⁸⁹, který nepřimo připouští, že prezident nemusí tuto demisi přijmout. Svák a Cibulka k tomu dodávají, že demise člena vlády je „*jednostranným úkonom vlády Slovenskej republiky, resp. člena vlády Slovenskej republiky. Je však vecou prezidenta Slovenskej republiky rozhodnúť o prijatí demisie vlády alebo člena vlády Slovenskej republiky. A k prezident Slovenskej republiky demisiu neprijme (Ústava Slovenskej*

⁸⁶ Čl. 116 odst. 6 Ústavy Slovenské republiky

⁸⁷ SVÁK, Ján a EUBOR CIBULKA. *Ústavné právo Slovenskej republiky: osobitná časť*. 3. rozš. vyd. Bratislava, 2009, s. 687 a násl.

⁸⁸ Taméž, s. 687.

⁸⁹ „*Ak prijme prezident Slovenskej republiky demisiu alebo ak odvolá člena vlády, určí, ktorý z členov vlády bude dočasne spravovať veci člena vlády, ktorého demisiu prijal.*“

republiky povinnosť prijať demisiu neukladá) vláda Slovenskej republiky resp. člen vlády Slovenskej republiky naďalej vykonávajú ústavné funkcie.“⁹⁰ Z mého pohľadu si zde autoři trochu protirečí už proto, že prezident takovou pravomoc vůči vládě, či jednotlivému členu mít nemůže, z prostého důvodu, že je to rozhodnutí jednostranné, jak už podotýkají i autoři, tedy nemůže být nikým ovlivnitelné. Předmětné ustanovení dle mého výkladu připouští situaci, kdy některý z členů vlády podá demisi (příp. je odvolán) a jaké možnosti dalšího postupu po přijetí jeho demise má prezident republiky. Na druhou stranu podporuji tvrzení autorů ohledně osobní demise předsedy vlády: „*Ak podľa článku 116 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky podá demisiu predseda vlády Slovenskej republiky, alebo ak Národná rada Slovenskej republiky vysloví nedôveru predsedovi vlády Slovenskej republiky, má to za následok odstúpenie celej vlády Slovenskej republiky. Uvedené postavenie predsedu vlády Slovenskej republiky však nemožno porovnávať s postavením kancelára napríklad v Rakúsku alebo Nemecku.*“⁹¹

Na závěr bych dodal, že proces a formy demise, resp. odvolání vlády, vyslovení nedůvěry vládě ze strany zákonodárneho sboru, její zodpovědnost vůči parlamentu, stejně jako postavení a pravomoci, je z hlediska Ústavy SR dosti podobné, jen s výjimkami odlišné od Ústavy ČR. Dalo by se říct, že je to dáno hlavně skoro sedmdesátiletým sdílením společného státu, ale také tím, že se bezpochyby naše ústavy vyvíjely na obdobných základech a mnohdy se naše právní řády ovlivňují i po rozdělení. Odlišnosti bychom mohli najít zejména v institutu vyslovení nedůvěry jednotlivému členu vlády, což se v našem ústavním pořádku nevyskytuje, tak jako široce pojatá neslučitelnost funkce ve vládě s činnostmi jinými, ani výslovně Ústavou SR uvedené pravomoci vlády a konečně ani právo vlády udělovat amnestii ve věcech přestupků.

⁹⁰ SVÁK, Ján a Eubor CIBULKA. *Ústavné právo Slovenskej republiky: osobitná časť*. 3. rozš. vyd. Bratislava, 2009, s. 694.

⁹¹ SVÁK, Ján a Eubor CIBULKA. *Ústavné právo Slovenskej republiky: osobitná časť*. 3. rozš. vyd. Bratislava, 2009, s. 694. Jen pro úplnost bych dodal názor autorů ve vztahu předsedy vlády a parlamentní formy vlády: „*V kontexte zmien vývoja parlamentnej formy vlády z politologického hľadiska predseda vlády je postavený do polohy vodcu koalície a na koalíčných rokovaniach presadzuje program a v princípe moderuje kompromisy v rámci koalície politických strán. V tomto smere je limitovaný aj v personálnej oblasti vzhľadom k tomu, že musí rešpektovať predstavy koalíčných partnerov.*“ In: Tamtéž, s. 694.

KAPITOLA II. Prozatímní vláda ve smyslu českého ústavního systému

A. Povinnost, či právo prezidenta a možnosti pověření

Prezident republiky podle čl. 62 písm. d) Ústavy ČR „pověřuje vládu, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal“, prozatímním výkonem jejich funkcí. Zde se dostáváme k ne nezajímavému bodu naší ústavy, jímž je právě postavení tzv. *prozatímní vlády*, neboli *vlády v demisi*, *vlády prozatímně pověřené*, atp. Ústava ČR ani jeden z těchto termínů nezná, tudíž ani nelze přesně vyčíst pravomoci takové vlády. Musí vůbec prezident pověřit vládu v demisi?

„Formulace tohoto článku, používající vid nedokonavý slovesa („pověřuje“), vyložená striktně gramaticky, znamená, že prezident má pravomoc, nikoliv povinnost dosavadní vládu pověřit. Stejný názor zastávají i autoři komentáře Pavlíček, Hřebejk: *Prezident republiky je povinen učinit takové opatření, aby byl stát vždy spravován vládou, která vykonává funkce v Ústavě zakotvené.*“⁹²

Zde by se mohla naskytnout myšlenka nepověřovat vládu prozatímním výkonem funkcí, protože tato vláda nemá důvěru Poslanecké sněmovny, tedy většiny zákonodárců dolní komory Parlamentu ČR. Ovšem není možná ani situace nepověření vlády v demisi a jmenování nového předsedy vlády, protože „pokud by prezident republiky nepověřil poté, kdy přijme demisi vlády, tuto vládu vykonáváním jejích funkcí prozatímně, a jmenoval by pouze předsedu vlády, došlo by k tomu, že vláda nemůže jednat ani rozhodovat a výkonná moc ve státě by byla ochromena...v tomto okamžiku by se stát opět ocitl v ústavním vakuu.“⁹³ Obdobně také jiný komentář Herc: „Ústava předpokládá permanentní působení výkonné moci, a proto na žádném svém místě nepřipouští vznik situace, kdy vláda, která je jejím vrcholným orgánem, není po určitou dobu ustavena nebo nemůže vykonávat své pravomoci...protože však její sestavení zpravidla vyžaduje určitý časový prostor,..., je nezbytné, aby po tuto dobu vykonávala své funkce vláda dosavadní. Tento závěr platí bez ohledu na to, že okamžikem přijetí demise vlády

⁹² SYLLOVÁ, J., Kolář, P. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Praha, 2006. s. 10.; PAVLÍČEK, V. a HŘEBEJK, J.. *Ústava a ústavní řád České republiky: 1. díl: Ústavní systém. Komentář*. 2. dopl. a podst. rozš. vyd. Praha, 1998, s. 221 – 222.

⁹³ SYLLOVÁ, J., Kolář, P. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Praha, 2006. s. 10.

*nebo jejím odvoláním již její další působení není demokraticky legitimizováno prostřednictvím důvěry Poslanecké sněmovny, neboť v kolizi s uvedeným požadavkem převáží (alespoň po přechodnou dobu) zájem na kontinuitě výkonu funkcí vlády.*⁹⁴

Termín „přechodná doba“ je v tomto smyslu právně velmi neurčitým pojmem, a protože sama Ústava ČR nestanoví žádnou lhůtu pro jmenování nové vlády (viz výklad níže), pak je nanejvýš zřetelné, že záleží pouze na prezidentovi republiky a politické reprezentaci, resp. na Poslanecké sněmovně jako takové, aby tato doba trvala jen nezbytně dlouho. „*Za nezbytně nutnou dobu je považovat takovou dobu, ve které probíhají jednání, vedoucí ke jmenování vlády a dobu, ve které se připravují nezbytné dokumenty.*“⁹⁵ Z očividného důvodu, že neexistuje žádná přesně určená doba (či lhůta) pro jmenování nové vlády, tak se ani prezident republiky nevystavuje žádné sankci, která by jej jakkoliv ke jmenování nutila, v případě překročení nějaké doby, po kterou by nejmenoval novou vládu, třebaže by byla již jednání o ní ukončena.⁹⁶ Autoři citované studie přidávají jako „extrémní výjimku“ možnost žaloby pro velezradu nebo hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku podle čl. 65 odst. 2 Ústavy ČR a při splnění dalších podmínek taktéž možnost použití čl. 23 Listiny základních práv a svobod (dále také jen „LZPS“)⁹⁷. Pro upřesnění Ústava ČR uvádí, že „*velezradou se rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu.*“⁹⁸ Dodejme jen, že „*jmenování nové vlády bez zbytečného odkladu je totiž jeho povinností.*“⁹⁹ Podrobněji ke jmenování vlády v ČR viz níže.

Prezident republiky skutečně nemusí pověřit vládu prozatímním výkonem funkcí, ovšem jen za předpokladu, jestliže zároveň, nebo bezprostředně poté, jmenuje vládu novou. Avšak takovou situaci „*je třeba počítat spíše v hodinách než dnech...pověření odstupující vlády prozatímním výkonem pravomocí současně s přijetím demise je pravidlem, přičemž k odlišnému postupu došlo pouze*

⁹⁴ RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha, 2015, s. 585

⁹⁵ SYLLOVÁ, J., Kolář, P. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Praha, 2006. s. 11. Obdobně také na s. 12.

⁹⁶ Tamtéž, s. 12.

⁹⁷ Čl. 23 LZPS: „Občané mají právo postavit se na odpor proti každému, kdo by odstraňoval demokratický řád lidských práv a základních svobod, založený Listinou, jestliže činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny.“

⁹⁸ Čl. 65 odst. 2 věta první za středníkem Ústavy ČR

⁹⁹ RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha, 2015, s. 585

v případě demise předsedy vlády S. Grosse dne 25. 4. 2005, kdy po jejím přijetí byla ještě téhož dne jmenována vláda J. Paroubka“¹⁰⁰ S tímto názorem se ztotožňuji, protože dává politickým stranám prostor pro vyjednávání o příští vládě již v případě, že situace nevyhnutelně spěje k demisi vlády (či předsedy vlády), nebo v případě, kdy je již sama politická reprezentace srozuměna s budoucí rezignací vlády na své funkce. Rovněž další relevantní literatura zastává obdobný postoj k věci.¹⁰¹

B. Postavení vlády prozatímně pověřené

K samotnému postavení z pohledu legitimního vládnutí vlády pověřené lze vyložit několik tezí. Vesměs se autoři shodují, že „nelze z pověření prezidenta republiky vyvozovat, že by mu byla vláda podřízena nebo odpovědna, přestože je to právě on, kdo jmenováním nové vlády fakticky rozhodně o ukončení její činnosti.“¹⁰² Nadto lze přidat, že „jmenování vlády hlavou státu je pravomoc víceméně formální.“¹⁰³ Z toho vyvozují závěr, že vláda dočasně pověřená výkonem svých funkcí je sice zcela legitimní a v souladu s rozebíranou normou Ústavy ČR také legální, ale pro svou plnou legitimitu v rámci parlamentního systému musí vláda získat důvěru Poslanecké sněmovny. Již použitá literatura se k tomuto staví následovně: „Předmětné pověření není ani způsobilé odstranit nedostatek demokratické legitimacy vlády v demisi...neboť toho lze dosáhnout jen získáním důvěry Poslanecké sněmovny.“¹⁰⁴ A dále bychom mohli doplnit: „Vláda in statu demissionis pověřená výkonem funkcí prozatímně není vládou, která odpovídá za své činy Poslanecké sněmovně (i když jí byla před volbami minulou Poslaneckou sněmovnou důvěra vyslovena), z tohoto důvodu je třeba považovat její aktivity za méně legitimní než aktivity vlády, která požívá důvěry.“¹⁰⁵ Na závěr se lze opřít i o mínění autora Petra Mlsny: „Vláda je oprávněná k vládnutí pouze tehdy, pokud požívá důvěry Poslanecké sněmovny. Z toho plyne, že vláda, která nepožívá důvěry Poslanecké sněmovny, by měla

¹⁰⁰ RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha, 2015, s. 585

¹⁰¹ SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 442.

¹⁰² RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha, 2015, s. 585

¹⁰³ SYLLOVÁ, J., Kolář, P. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Praha, 2006. s. 11.

¹⁰⁴ RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha, 2015, s. 585

¹⁰⁵ SYLLOVÁ, J., Kolář, P. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Praha, 2006. 2006. s. 11.

*vládnout pouze jako udržovací vláda, a vzhledem ke skutečnosti, že se neopírá o důvěru Poslanecké sněmovny, nepřijímat rozhodnutí, která by svým významem překračovala časové období takové přechodné vlády.*¹⁰⁶

C. Vymezení pravomocí

Jak už bylo řečeno, tak Ústava ČR nezmiňuje ani pojem *vlády prozatímně pověřené*, či *vlády v demisi*, tudíž nelze najít ani vymezení konkrétních funkcí, *a contrario* taková vláda může vykonávat všechny funkce, které náleží vládě s důvěrou Poslanecké sněmovny. V kontextu toho, co bylo zmíněno k postavení vlády v demisi, by možná vyvstala myšlenka omezení určitých jejích pravomocí. K tomu ovšem Herc připomíná: *„Stanovení taxativního výčtu pravomocí, které pověřená vláda smí, resp. nesmí vykonávat, by bylo problematické z toho důvodu, že nikdy nelze přesně předvídat, zda výkon některé z nich nebude v tomto období žádoucím, nebo dokonce nezbytným. V obecné rovině ale platí, že tato vláda vykonává své funkce pouze prozatímně, z čehož plyne pro její činnost povinnost zdrženlivosti, pokud jde o přijímání zásadních politických rozhodnutí.*“¹⁰⁷ Vedle toho můžeme postavit poměrně odlišný názor autorů studie Parlamentního institutu: *„Ani pro krátkodobý prozatímní výkon funkcí není stanoveno, které z článků Ústavy, upravující vládu (čl. 67 – 80) je možno na prozatímní výkon funkcí aplikovat. Všechna ustanovení, upravující odpovědnost vlády vůči Poslanecké sněmovně, pozbývají v této situaci jakéhokoliv smyslu, rovněž pak ustanovení o demisi vlády, odvolání člena vlády (který už předtím podal demisi spolu s vládou), odvolání vlády, atd. Aplikovatelný je tedy pouze čl. 76 (vláda rozhoduje ve sboru) a čl. 80 (o státním zastupitelství).*“¹⁰⁸ S takto striktním výkladem nelze z mého pohledu souhlasit, můj názor k této věci budiž uveden v následující podkapitole a v části rozebírající nález Ústavního soudu¹⁰⁹ (viz níže).

¹⁰⁶ SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra, et al. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Vyd. 1. Praha, 2009, s. 190.

¹⁰⁷ RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha, 2015, s. 586.

¹⁰⁸ SYLLOVÁ, J., Kolář, P. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Praha, 2006. s. 12.

¹⁰⁹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 2. 2010 K pravomoci a kompetenci orgánů moci výkonné k normotvorné činnosti, k postavení vlády v demisi a vlády prozatímně pověřené a problematice rámcových smluv, sp. zn.: Pl. ÚS 6/07-1, publikováno ve Sbírce zákonů ČR pod č. 66/2010 Sb., dostupný z:

D. Pevné složení vlády v demisi?

Vláda v demisi ukončuje svou činnost ve chvíli, kdy je jmenována vláda nová, tzn., zaniká členství i pověření k výkonu funkcí. Pokud bychom se zaměřili na možnost obměny vlády (tedy jejího personálního složení) v době, kdy je tato pouze prozatímně pověřená, tak narazíme na další, Ústavou ČR neřešený, problém. Nad rámec již vyřčené teze v předchozím odstavci o odvolání člena vlády se zdá relevantní jako vysvětlení problematiky následující. Členství v této vládě se odvozuje od pověření prezidentem republiky a od toho, že členem vlády byla osoba i tehdy, kdy došlo k přijetí demise (k demisi vlády ČR jakožto celku viz výklad v předchozí kapitole). Jelikož tedy není dáno členství aktem jmenování, nelze zasahovat jakkoliv do složení vlády, a to jak dodatečným doplněním, tak individuální demisí člena vlády, kterýžto musí činnost vykonávat i proti své vůli. Autor komentáře připouští pouze změnu pověření k řízení ministerstev podle čl. 68 odst. 5 Ústavy ČR¹¹⁰ v rámci vlády v demisi, tedy nové pověření by se týkalo pouze stávajících členů.¹¹¹

Přestože se zdá vyložené tvrzení jako jediné správné, tak si nemohu nepovšimnout jistého „nuceného výkonu funkce“. Z povahy výkonu funkce člena vlády dovozují, že se jedná o „úřad“¹¹², tedy funkce nikým vnucená, navíc dle čl. 73 odst. 1 věty druhé Ústavy ČR¹¹³ jistě funkce, které se může osoba kdykoliv vzdát. Není možné se úřadu vzdát dvakrát, což by se stalo v případě, když by člen vlády pověřené prozatímním výkonem funkcí podal demisi na svou funkci, avšak taktéž není možné někoho nutit k něčemu, co mu zákon neukládá, nejen podle zásady legální licence stanovené v čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 LZPS. Již byl uveden k problematice demise vlády (či jejího člena) argument obdobný.¹¹⁴

Opačným argumentem by byla už vysvětlená nutnost kontinuity výkonné moci a vlády jako jejího vrcholného orgánu, nadto jistě i argument autora

¹¹⁰ Zmíněné ustanovení říká: „V ostatních případech prezident republiky jmenuje a odvolává na návrh předsedy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.“

¹¹¹ Názory v tomto odstavci jsou vyvozeny z: RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha, 2015, s. 586

¹¹² Ze slibu člena vlády podle čl. 69 odst. 2 Ústavy ČR: „...že budu svůj úřad zastávat svědomitě...“

¹¹³ „Ostatní členové vlády podávají demisi do rukou prezidenta republiky prostřednictvím předsedy vlády.“

¹¹⁴ KLÍMA, Karel, a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: 2009, s. 467–468.; SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 528–529.

komentáře, že nejspíše nelze jmenovat méně členů vlády, než je v kompetenčním zákoně¹¹⁵ uvedený počet ministerstev¹¹⁶ (viz výklad níže), proto dle mého názoru nelze ani odvolat člena vlády, jestliže by tím vláda měla méně členů právě pod nutný počet. Naráží na sebe potřeba státu, který právě i prostřednictvím „nepřetržitosti vlády“ zaručuje lidu dělbu moci ve státě, tedy nejvyššího principu demokratického právního státu a potřeba jedince, jenž si dle svých zaručených základních práv může svobodně zvolit a rozhodnout, kterou a případně zda vůbec nějakou funkci chce vykonávat.

E. Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn.: Pl. ÚS 6/07

Předmětný nález Ústavního soudu se jako jediná možná judikatura věnuje i otázce prozatímního výkonu funkcí vlády v demisi. Primárně se týkal zrušení vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy. Zrušení požadovala skupina poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, jelikož byla přesvědčena o neústavnosti citované vyhlášky, která předtím byla vydána ministerstvem zdravotnictví, jež bylo vedeno ministrem, členem vlády bez důvěry Poslanecké sněmovny, resp. vlády, která nezískala důvěru Poslanecké sněmovny po svém jmenování.

Navrhovatelé spatřovali ve vydání vyhlášky porušení principu důvěry Poslanecké sněmovny vládě. Dle jejich názoru musí vláda bez důvěry, která již podala demisi a prezident republiky ji přijal, tedy vláda prozatímně pověřená „omezit výkon svých funkcí na nezbytné minimum... Rovněž navrhovatel poukazuje na pokus novelizovat Ústavu návrhem z roku 1999 (sněm. tisk č. 359)¹¹⁷,

¹¹⁵ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁶ RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha, 2015, s. 582.

¹¹⁷ Dovoluji si zde předložit část zmíněného sněmovního tisku, která je nejdůležitější pro mou práci:

„Čl. 75

(1) Vláda, která je pověřena vykonáváním svých funkcí prozatímně, až do jmenování vlády nové, činí pouze opatření, která nesnesou odkladu. To platí i pro jednotlivé členy této vlády pověřené řízením ministerstev nebo jiných úřadů.

(2) Vláda uvedená v odst. 1 nemůže Poslanecké sněmovně předkládat návrh ústavního zákona, návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu, nemůže spojovat předkládaný vládní návrh zákona s otázkou důvěry. Rovněž nemůže předložit Poslanecké sněmovně žádost o vyslovení důvěry.

(3) Pověření vlády podle čl. 73 odst. 5 zaniká složením slibu nové vlády.

(4) Ustanovení odst. 1 a 2 věta první se vztahuje i na vládu nově jmenovanou, o jejíž žádosti o vyslovení důvěry se dosud Poslanecká sněmovna neusnesla.“

Sněmovní tisk č. 359, Poslanecká sněmovna, III. volební období 1998 – 2002. Dostupné z:

který ovšem nebyl schválen, neboť Senát návrh zamítl. Kromě jiného měl tento návrh výslovně omezovat postavení vlády v demisi. “¹¹⁸ Pro vydání napadené vyhlášky poslanci neshledali naléhavý důvod, který by vládu, resp. ministerstvo zdravotnictví, opravňoval, tím spíše, že vyhláška č. 618/2006 Sb. měla podle názoru poslanců „negovat právní stav založený vyhláškou Ministerstva zdravotnictví č. 290/2006 Sb., kterou se vydává rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví o rámcových smlouvách... která byla vydána předchozím ministrem MUDr. Davidem Rathem, který byl – na rozdíl od ministra MUDr. Tomáše Julínka – členem vlády, jež důvěru Poslanecké sněmovny požívala. “¹¹⁹ Nutno dodat, že obě zmíněné vyhlášky byly vydány na základě zákonného zmocnění podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR.¹²⁰

Ministerstvo zdravotnictví se vyjádřilo v tom smyslu, že vydání předchozí vyhlášky (tedy vyhlášky č. 290/2006 Sb.) bylo uskutečněno „bez naplnění podmínek předpokládaných ustanovením § 17 odst. 3 zákona č. 48/1997 Sb.“¹²¹, a tudíž s ohledem na další okolnosti (např. uplynutí lhůty předpokládané zákonem) bylo nutné vydat vyhlášku č. 618/2006 Sb., která mj. zrušila vyhlášku předchozí.

Ústavní soud se v odůvodnění nálezu musel vypořádat i s námitkou pravomoci k vydání vyhlášky, tedy s tím, jaké postavení má prozatímně pověřená podle čl. 65 písm. d) Ústavy ČR, tzn. ústavně konformně vyložit uvedené ustanovení v této věci.

Prvně podotýká, že skupina poslanců navrhuující zrušení předpisu má ve své podstatě pravdu, když tvrdí, že je vláda omezena a to kvůli zásadě parlamentarismu. Ten se podle Ústavního soudu projevuje „v institutu vyslovení důvěry“¹²², a proto musí být vláda bez důvěry (konkrétně vláda, jíž byla vyslovena nedůvěra) v odlišné, omezující pozici, protože „nefunguje jeden

K tomuto sněmovnímu tisku se vyjadřoval i P. Mlsna a komentoval jej: „*Odhlédneme-li od toho, že termín „nesnesou odkladu“ je vágní a v praxi našeho politického prostředí by bylo předmětem sporu, zda některé úkony vlády v demisi jsou skutečně neodkladné, domnívám se, že úprava nového článku 75 Ústavy ČR nebyla systematická. Vláda, která by byla nově jmenována, by totiž svým postavením byla rovna vládě, jejíž demisi prezident republiky přijal, nebo kterou odvolal. V zásadě by tak byla ve své činnosti limitována vláda, která v blízké době může získat důvěru Poslanecké sněmovny.*“ In: SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra, et al. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Vyd. 1. Praha, 2009, s. 191.

¹¹⁸ Nález ÚS ČR ze dne 9. 2. 2010, sp. zn.: Pl.ÚS 6/07, Odůvodnění: body 3.–4.

¹¹⁹ Tamtéž, bod 5.

¹²⁰ „Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“

¹²¹ Nález ÚS ČR ze dne 9. 2. 2010, sp. zn.: Pl.ÚS 6/07, Odůvodnění: bod 12.

¹²² Nález ÚS ČR ze dne 9. 2. 2010, sp. zn.: Pl.ÚS 6/07, Odůvodnění: bod 51.

z hlavních instrumentů systému brzd a protivah“¹²³, čímž je logicky vyslovení nedůvěry. Zde by se jednalo o jakési další vyslovení nedůvěry, což je z pochopitelných důvodů nemožné. „*Rovněž politický mandát vlády je zpochybněn, neboť...nelze spolehlivě hovořit o reflexi politických zájmů většiny voličů (na půdorysu rozložení politických sil v Poslanecké sněmovně). Konečně lze argumentovat i obavami z účelových kroků prozatímní vlády, které by při zneužití pravomoci mohly vést k prodlužování své vlastní existence.*“¹²⁴ Jakékoliv omezení normotvorby ovšem neplyne přímo z Ústavy.

Na druhou stranu připomíná (tak, jak bylo řečeno již výše), že výkonná moc musí být ve státě neustále vykonávána a s toho vyplývá, že i řízena svým vrcholným orgánem, vládou. Striktní omezení některých pravomocí by mohlo mít za následek ztížení řádného fungování „*celé moci výkonné, a to jak při plnění každodenních úkolů, tak při plnění mezinárodních závazků, zejm. těch plynoucích z členství v Evropské unii a v dalších mezinárodních organizacích. Toto nebezpečí nabývá na významu v případech, kdy ke jmenování prozatímní vlády dochází častěji nebo kdy je takový dočasný orgán nucen fungovat delší dobu.*“¹²⁵

Ve zbytku Ústavní soud shrnul a vyřkl několik tezí. Jednak samotné postavení prozatímní vlády je z pohledu ústavního práva omezujícím faktorem, ale záleží spíše na vládě, resp. na její sebekontrolě a sebereflexi (s ohledem na rozložení sil v Poslanecké sněmovně), také na právní a politické kultury, na ústavních zvyklostech zformovaných dlouhodobě a svým postupným praktikováním, avšak takové obyčeje Ústavní soud v této konkrétní věci nenachází. A taktéž je v dané chvíli na členech Poslanecké sněmovny, aby se co nejdříve shodli na vládě nové, vytvořili dohodu, která zajistí možnou důvěru nově jmenované vládě, a tím neprodlužovali stav vlády prozatímně pověřené. Zároveň připomíná, že i vláda jako celek i ministr vlády je vystaven kontrolním mechanismům Poslanecké sněmovny a poslanců (např. interpelace podle čl. 53 Ústavy ČR¹²⁶), nebo odvolání člena vlády.¹²⁷ Ve věci odvolání člena vlády se Ústavní soud poněkud rozchází (přestože tuto problematiku více nerozvíjí) s názorem teoretickým, popsaným výše v mé práci.

¹²³ Tamtéž.

¹²⁴ Tamtéž.

¹²⁵ Tamtéž, bod 50.

¹²⁶ „Čl. 53

(1) Každý poslanec má právo interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti.

(2) Interpelovaní členové vlády odpovědí na interpelaci do třiceti dnů ode dne jejího podání.“

¹²⁷ Nález ÚS ČR ze dne 9. 2. 2010, sp. zn.: Pl.ÚS 6/07, Odůvodnění: body 52.–58.

Samotnou normotvorbu ministerstev a jiných správních úřadů podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR posuzuje Ústavní soud nikoliv jako generální zmocnění (srov. čl. 78 Ústavy ČR¹²⁸), ale je pouze na vůli zákonodárce, jestli vůbec a v jakých případech povolí ministerstvům vydat vyhlášku k upřesnění, resp. provedení určitého ustanovení zákona v rámci působnosti ministerstev vymezené kompetenčním zákonem. „*Přiznání či případně odebrání takového zmocnění nesleduje (nemá sledovat) jiné cíle než řádné provedení zákona, přičemž tento jediný obecný cíl je z podstaty věci nezávislý na ústavních (politických) vztazích mezi Parlamentem a vládou. Zákonné zmocnění dle své konkrétní formulace obsahuje více či méně v praxi povinnost zmocněného orgánu prováděcí předpis vydat, aby zákon mohl vyvolávat zamýšlené účinky.*“¹²⁹

Dále je upozorňováno, že zákonné zmocnění k vydání právního předpisu ministerstvem musí být co nejpřesnější co do obsahu, účelu a rozsahu právní úpravy. Navíc jsou podle citovaného čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR ministerstva postaveny naroveň jiným správním úřadům (vymezeným v kompetenčním zákoně), kde vedoucí úřadu není členem vlády a které nejsou odpovědny Poslanecké sněmovně. Té je odpovědná *stricto sensu* pouze vláda jako celek podle čl. 68 odst. 1 Ústavy ČR a ministerstva jen zprostředkovaně, tzn., jakékoliv vydávání právních předpisů ze strany ministerstev na základě zákonného zmocnění není přímo závislé na důvěře Poslanecké sněmovny vládě. Protože by se omezení vlády a ministerstev, při prozatímním pověření podle rozebíraného ustanovení Ústavy (čl. 62 písm. d)), muselo dotknout i ostatních úřadů, pak není možné hovořit (byť jen v teoretické rovině) o určitém omezení normotvorby, či nějaké činnosti vlády.¹³⁰

Ústavní soud tedy uzavřel, že pravomoc ministerstva podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR není omezena, přestože je ministr členem vlády pouze pověřené prozatímním výkonem funkcí. Na druhou stranu je na vydané právní předpisy nutno nahlížet restriktivně tak, aby se obsah těchto předpisů nepřičil „*ústavněprávnímu sankčnímu účelu předchozího nevyslovení důvěry (čl. 68 odst. 3 Ústavy), resp. vyslovení nedůvěry (čl. 72 odst. 1 Ústavy) takové následně prozatímně jmenované vládě.*“¹³¹

¹²⁸ „Čl. 78

K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.“

¹²⁹ Nález ÚS ČR ze dne 9. 2. 2010, sp. zn.: Pl.ÚS 6/07, Odůvodnění: bod 60. a)

¹³⁰ Nález ÚS ČR ze dne 9. 2. 2010, sp. zn.: Pl.ÚS 6/07, Odůvodnění: bod 60. b) a c).

¹³¹ Tamtéž, bod 61.

Autor této práce se plně ztotožňuje s názorem Ústavního soudu, resp. s názorem vyloženým v odůvodnění rozebíraného nálezu. Není ideálním řešením omezovat pravomoci přechodné vlády pozitivní úpravou v Ústavě, ale zároveň je nemyslitelné, aby se vláda bez důvěry Poslanecké sněmovny chovala stejně, či velice obdobně, jako vláda s důvěrou poslanců. Odpovědnost je tedy i na dolní komoře Parlamentu ČR, aby se co nejdříve pokusila najít shodu na další vládě, která bude mít většinovou podporu Poslanecké sněmovny. K tomu bych mohl doplnit i svůj úsudek ohledně konstruktivního vyjádření nedůvěry, který by byl schopen do jisté míry tuto situaci vyřešit.

F. Test racionality vůči pravomocím prozatímní vlády

Dle názoru S. Balíka¹³² bychom i v popsaném případě, na uvedenou vyhlášku č. 618/2006 Sb., mohli použít tzv. test racionality, rozumnosti, přiměřeně tak, jak jej Ústavní soud vyložil ve svém dřívějším *Nálezu ze dne 20. 5. 2008 sp. zn.: Pl. ÚS 1/08 Návrh na zrušení části zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů - část zdravotnická, publikováno ve Sbírce zákonů ČR pod č. 251/2008 Sb.*, přestože tento nálezn není prvním a jistě ne jediným, který se k testu racionality vyjadřuje (srov. např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 61/04, vyhlášen pod č. 16/2007 Sb.).

Test racionality ve smyslu zmíněného nálezu spočívá v posouzení, zda právní předpis je v souladu s ustanoveními Ústavy ČR či LZPS (osobně dodávám *s ústavním pořádkem* dle čl. 87 odst. 1 písm. a), b) Ústavy ČR), tudíž jestli nebylo právním předpisem zasaženo do práv chráněných LZPS.

Prvně je zmíněno, že testem rozumnosti se nerozumí test proporcionality, jelikož ten je používán především v intencích LZPS, nýbrž takový test ústavnosti, kdy posuzovaná úprava sleduje určitý cíl, jasně vymezený a legitimní, a snaží se tento cíl dosáhnout prostředky, jenž „si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.“¹³³ Přestože takový způsob považuje Ústavní soud za ne vždy dosažený, musí být vydaný právní předpis vždy v rozumném vztahu k cíli.

¹³² JUDr. et PhDr. Stanislav Balík je advokát a bývalý soudce Ústavního soudu ČR (v letech 2004 – 2014), působí na Katedře právních dějin Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni, byl soudcem zpravodajem ve věci nálezu ÚS ČR ze dne 20. 5. 2008, sp. zn.: Pl.ÚS 1/08.

¹³³ Nálezn ÚS ČR ze dne 20. 5. 2008, sp. zn.: Pl.ÚS 1/08, Odůvodnění: bod 92.

Následně bychom mohli kroky Ústavního soudu použité v předmětném nálezu v rámci testu racionality užít přiměřeně i na vyhlášku, o které byla řeč v předchozí podkapitole, tj. vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 618/2006 Sb., vydaná v době, kdy ministerstvo vedl člen vlády „pouze“ prozatímně pověřené. Tím bychom mohli stanovit:

- (1) vymezení smyslu a podstaty práva ministerstev a jiných správních úřadů na vydávání podzákonných právních předpisů i v období, kdy jsou vedena členem vlády v demisi,
- (2) zhodnocení, zda se vyhláška nestala prostředkem, jak jen upravit právní poměry, přestože se jedná o situaci, která není naléhavá a kterou mohla vyřešit až vláda následující, a tehdy, když dosavadní právní úprava zcela postačuje (tzn., zda se nejedná o exces výkonné moci),
- (3) posouzení, zda právní úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda sleduje cíl určený v zákoně, který provádí, a
- (4) zvážení otázky, zda prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.¹³⁴

Na otázky bylo vesměs z mého pohledu plně zodpovězeno výše, kdy jsem se věnoval nálezu ze dne 9. 2. 2010, sp. zn.: Pl. ÚS 6/07. Snad s výjimkou bodů č. 2 a 3, které následně doplním. Takže pro shrnutí lze konstatovat, že:

- (1) Ústavou ČR nejsou ministerstva ani jiné správní úřady, co se týká doby prozatímní vlády, nijak omezeny ve své normotvorbě, ani jiné činnosti (v souladu s čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR), pokud se podíváme na rozdíl od vlády s plnou důvěrou Poslanecké sněmovny. Smysl a podstata vlády přechodné tkví v nutnosti trvalého působení výkonné moci ve státě, tato teoretická základna je navíc ústavně podpořená ustanoveními čl. 67 odst. 1 a čl. 62 písm. d) Ústavy ČR. Ministerstvo zdravotnictví zde mělo tedy plné právo vyhlášku vydat.
- (2) Právní předpis, o němž je řeč, doplňoval, resp. prováděl § 17 odst. 3 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění (dále též jen „zákon 48/1997“). Ministerstvo zdravotnictví bylo oprávněno na základě tohoto ustanovení vydat vyhlášku a s ní spojené rámcové smlouvy v případě, že nedojde k jejich uzavření do šesti měsíců mezi účastníky během dohodovacího řízení, nebo tehdy, pokud dohodnutá

¹³⁴ Nález ÚS ČR ze dne 20. 5. 2008, sp. zn.: Pl.ÚS 1/08, Odůvodnění: bod 103.

rámcová smlouva odporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu.¹³⁵ Z nálezu Ústavního soudu plyne, že první kolo dohodovacího řízení bylo zahájeno 3. ledna 2006, takže poslední den lhůty připadl na 3. července 2006. Tato podmínka byla splněna, jelikož protokoly o výsledcích z jednání dohodovacího řízení byly ministerstvu zaslány v červnu 2006. Je na místě připomenout, že napadená vyhláška zrušila vyhlášku předchozí (č. 290/2006 Sb.), vydanou návrhatelem už 7. června 2006, tj. ještě před koncem lhůty na dohodovací řízení. Naproti tomu mělo ministerstvo při vydání napadené vyhlášky výsledek dohodovacího řízení, protokoly i texty rámcových smluv tak, jak vyplynuly z jednání. Rámcové smlouvy pak podle výkladu Ústavního soudu ministerstvo muselo použít ve vyhlášce, což je předpokládáno zákonným zmocňovacím ustanovením. Nakonec je tedy konstatováno, že ministerstvo nevybočilo ze svých pravomocí, a to ani v době, kdy bylo řízeno členem vlády prozatímně pověřené.¹³⁶

- (3) Na tento bod bylo dle mého názoru již dostatečně zodpovězeno nejen v odstavci předchozím, ale také výše v mé práci. Nelze tedy než shrnout, že v případě, kdy výsledky dohodovacího řízení byly ministerstvu doručeny v zákonné lhůtě a poté ministerstvo

¹³⁵ Znění zmocňovacího ustanovení § 17 odst. 3 zákona č. 48/1997 Sb. bylo následující:
„§ 17

(3) Smlouva podle odstavce 1 uzavřená mezi zdravotní pojišťovnou a zdravotnickým zařízením se řídí rámcovou smlouvou, která je výsledkem dohodovacího řízení mezi zástupci svazů zdravotních pojišťoven a zástupci příslušných skupinových smluvních zdravotnických zařízení zastupovaných svými zájmovými sdruženími. Jednotlivé rámcové smlouvy jsou předkládány Ministerstvu zdravotnictví, které je posoudí z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem na zajištění kvality a dostupnosti zdravotní péče, fungování systému zdravotnictví a jeho stability v rámci finančních možností systému veřejného zdravotního pojištění (dále jen "veřejný zájem"), a poté je vydá jako vyhlášku. Jestliže před ukončením platnosti smlouvy nedojde k uzavření smlouvy nové, bude platnost smlouvy prodloužena až do doby, než bude uzavřena nová rámcová smlouva. Pokud mezi účastníky dohodovacího řízení nedojde k dohodě o obsahu rámcové smlouvy do šesti měsíců nebo pokud předložená rámcová smlouva odporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu, je oprávněno učinit rozhodnutí Ministerstvo zdravotnictví. Rámcová smlouva obsahuje vždy ustanovení, které se týká doby účinnosti, způsobu a důvodu ukončení smlouvy podle odstavce 1 s tím, že smlouvu je možno ukončit vždy k 1. lednu následujícího roku, přičemž výpovědní lhůta musí být nejméně šest měsíců. Tato výpovědní lhůta neplatí v případech, že v důsledku závažných okolností nelze rozumně očekávat další plnění smlouvy. Dále rámcová smlouva musí obsahovat způsob provádění úhrady poskytované zdravotní péče, práva a povinnosti účastníků smlouvy podle odstavce 1, pokud nejsou stanoveny zákonem, obecné podmínky kvality a účelnosti poskytování zdravotní péče, podmínky nezbytné pro plnění smlouvy podle odstavce 1, kontrolní mechanismus kvality poskytované péče a správnosti účtovaných částek, jakož i povinnost vzájemného sdělování údajů nutných ke kontrole plnění smlouvy o poskytování zdravotní péče, způsob a důvody ukončení smlouvy podle odstavce 1, ustanovení o rozhodčím řízení.“

¹³⁶ Nález ÚS ČR ze dne 9. 2. 2010, sp. zn.: Pl.ÚS 6/07, Odůvodnění: body 71. – 79.

implementovalo dohodnuté rámcové smlouvy do vyhlášky, pak zcela naplnilo literu a zmocnění v zákoně, tzn., beze zbytku sleduje cíl zákonem vymezený.

- (4) Prostředek k dosažení cíle mohl být jedině právní předpis vydaný ministerstvem zdravotnictví (v souladu se zmocněním v zákoně 48/1997). Vyhláška posouzená jen z racionálního úhlu pohledu by splňovala předpoklady tehdy, pokud by ústřední orgán státní správy vyčkal na skončení zákonné lhůty pro dohodovací řízení, pokud by jednal podle zákona a vydal uzavřené rámcové smlouvy (samozřejmě takové, jež by neodporovaly právním předpisům a veřejnému zájmu) a pokud by vydal vyhlášku v době, kdy je očekávána zákonem a adresáty, není zásahem do práv, ani do právního řádu. Všechny tyto podmínky byly již popsány a podle mého stanoviska splněny, navíc když ministerstvo zakotvilo do zkoumané vyhlášky, že „Smlouvy uzavřené podle dosavadních právních předpisů se uvedou do souladu s touto vyhláškou do 31. prosince 2007.“¹³⁷

Na závěr shrnuji, že test proporcionality v tomto případě dopadl „ve prospěch“ posuzované vyhlášky, proto se ani člen vlády, který stál v čele onoho ministerstva, přestože byl členem vlády v demisi, nedopustil žádného excesu. Předmětné jednání tedy může být bráno jako *precedens* pro působení dalších prozatímně pověřených vlád, avšak to pouze za situace, kdy vláda (ať už vláda jako celek, či ministr individuálně) splní veškeré ústavní a zákonné požadavky, které jsou kladeny i za běžných podmínek, a navíc také podmínky racionality, rozumnosti a určité nevyhnutelnosti právní úpravy. Presentuji zde můj osobní pohled, který je ovšem založený na výše uvedených poznatcích.

¹³⁷ § 3 vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy

KAPITOLA III. Postavení prozatímní vlády v zemích střední Evropy

A. Maďarská republika

Mnohem konkrétněji, nežli je tomu v české ústavě, upravuje postavení vlády v demisi Základní zákon Maďarska, přesněji v článku 22, v němž se píše, že vláda od konce jejího funkčního období, tedy od chvíle její demise, až do „složení nové vlády“¹³⁸ (doplnil bych, že v tomto případě ZZM myslí nejspíše jmenování nové vlády vzhledem k procesu jmenování – k tomu viz další kapitole) „vykonává své funkce jako vláda úřednická“¹³⁹, neboli udržovací. Tato vláda je výslovně omezena, neboť nemůže vyjádřit souhlas se zavazující mezinárodní smlouvou a může vydávat nařízení jen na základě zákonného zmocnění a v naléhavých případech. Ze srovnání s českou ústavní praxí je sice vláda omezena ve své činnosti, protože Ústava ČR výslovně neukládá vládě v demisi žádné restriktce, jak již bylo vysvětleno výše, ale na druhou stranu „pouze“ na mezinárodním poli a v oblasti normotvorby, kde bychom mohli porovnat, že by se v českém případě dostala vláda z č. 78 Ústavy ČR na úroveň ministerstev, která mohou vydávat podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR vyhlášky jen k provedení zákona na základě jeho zmocnění. Ovšem opět se dostáváme k problému sousloví „naléhavý případ“, který v komparaci dostává podobných rysů, jako sousloví „nesnesou odkladu“ ve sněmovním tisku č. 359 III. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.¹⁴⁰ V ostatních věcech ponechává čl. 22 odst. 1 ZZM vládě všechny její původní pravomoci, ovšem za předpokladu, že je bude vykonávat jen jako „udržovací vláda“, tzn., zde se dá použít přiměřeně výklad českého ústavního pořádku, který jsem naznačil v předchozí kapitole.

Následující odstavce 2 a 3 rozlišují postavení (potažmo i pravomoci) předsedy vlády z hlediska situací, po kterých podá předseda vlády demisi. Jestliže totiž jeho mandát zaniká v případě jeho osobní dobrovolné rezignace na úřad, nebo pokud je to v souvislosti s ustavením nově zvoleného Národního shromáždění, pak nadále vykonává svou funkci jako předseda vlády v demisi (čl. 22 odst. 2 ZZM hovoří o „úřednickém předsedovi vlády“) až do doby zvolení

¹³⁸ Čl. 22 odst. 1 ZZM

¹³⁹ Tamtéž.

¹⁴⁰ Viz poznámku pod čarou č. 115 této práce.

nového předsedy vlády, ale nemůže navrhopvat odvolání ani jmenování ministrů a může schvalovat vyhlášky pouze ze zákonného zmocnění a jen v naléhavých případech, obdobně jako celá vláda.

Pokud ovšem předseda vlády podá demisi (příp. je odvolán) z důvodu, že mu Národní shromáždění vyjádřilo nedůvěru, nebo nevyjádřilo důvěru, nebo že byl vyhlášen jeho střet zájmů, anebo za situace, kdy pozbyl některou z podmínek nutných k výkonu funkce, pak pravomoci předsedy vlády v omezeném rozsahu podle předchozího odstavce přebírá místopředseda vlády a pokud je více místopředsedů pak ten, který je určen jako první místopředseda vlády, a to do doby, než je zvolen nový předseda vlády.¹⁴¹ Velice odlišný postoj od českého (a nutno podotknout, že nejen českého) ústavního práva, protože zcela popírá tezi, že vláda padá s demisí předsedy vlády. Naopak vláda funguje dál a nastává pouze výměna předsedy vlády, snad bychom to mohli přirovnat k výměně ministra, i když se nelze ubránit myšlence, že po nástupu do funkce nového předsedy vlády může dojít k obměně vlády, nebo může být nový předseda vybrán z ministrů již fungující vlády. Podle tohoto ustanovení je navíc i značně posílena pozice místopředsedy vlády.

Pravomoci ministra v demisi podle čl. 22 odst. 4 ZZM¹⁴² jsou velmi podobné jako pravomoci předsedy vlády podle rozebraného odstavce 2 stejného článku maďarského základního zákona, pochopitelně s přihlédnutím k odlišnému postavení obou ústavních činitelů a jejich funkcí. To je sice rozdíl oproti výkladu demise a jmenování (*de facto* výměny) ministrů ve fungující české vládě, protože v ČR není prostor pro prozatímní výkon funkce ministra, nýbrž je pověřen výkonem jiný ministr, nebo přímo předseda vlády, ale ve své podstatě odlišnost jediná, jelikož i v Maďarsku je možnost pověřit výkonem funkce jiného člena vlády, navíc ustanovení, tedy zánik funkce ministra, se výslovně vztahuje jen na konec funkčního období předsedy vlády. Snad z extenzivního výkladu by se mohlo vyvodit, že předmětná norma platí také na situaci, kdy je ministr odvolán, nebo podal sám demisi.

¹⁴¹ Čl. 22 odst. 3 ZZM

¹⁴² „Ministr vykonává své pravomoci jako ministr úřednické vlády od zániku funkce předsedy vlády, dokud není nový ministr jmenován nebo jiný člen nové vlády, je pověřen dočasně vykonávat ministerskou funkci, ale smí přijmout vyhlášky pouze v naléhavých případech.“

B. Spolková republika Německo

Obdobný výklad, jako u české ústavy, se zajisté dá použít i na německý ústavní systém, protože čl. 69 odst. 3 Základního zákona¹⁴³ je téměř totožný se zněním české ústavy (z historického pohledu je spíše uvedené znění Ústavy ČR převzato z německého vzoru). Jediný rozdíl vidíme v tom, že spolkového ministra může o prozatímní vykonávání jeho funkce požádat nejen spolkový prezident, ale taktéž kancléř, což souvisí s výrazným postavením spolkového kancléře. Tak jako v českém ústavním prostředí je i v Německu ponechána volnost při plnění úkolů vlády a při vydávání právních předpisů a spoléhá se na sebeomezení vlády a výkon funkcí v rozumné míře.

C. Polská republika

Prezident Polské republiky má v případě odvolání Rady ministrů povinnost pověřit ji dočasným vykonáváním jejich funkcí, jak vyplývá z čl. 144 odst. 2 a 3 pododst. 12)¹⁴⁴ a v souladu s čl. 162 odst. 4 Ústavy PR¹⁴⁵. Jednak k tomuto rozhodnutí není potřeba kontrasignace premiéra a jednak takto vykonávané funkce mají povahu skutečně dočasnou vzhledem k poměrně krátkým lhůtám obsaženým v normách vztahující se na jmenování Rady ministrů. Vzhledem k blíže neupravenému postavení a pravomocem vlády prozatímně pověřené, resp. vzhledem k jakémukoliv neomezení z hlediska pozitivní úpravy v Ústavě Polské republiky, lze opět přiměřeně použít výklad a restrikce uvedené již k vládě české a později i k vládě německé, odkud nejspíše také autoři polské ústavy z roku 1997 čerpali.

¹⁴³ „Na žádost spolkového prezidenta spolkový kancléř, nebo na žádost spolkového prezidenta nebo spolkového kancléře spolkový ministr, je povinen pokračovat v řízení svého úřadu, dokud není jmenován jeho nástupce.“

¹⁴⁴ Odst. 2: „Oficiální rozhodnutí prezidenta ke své platnosti vyžadují podpis premiéra, který svým podpisem přebírá odpovědnost před Sejmem.“

Odst 3: „Ustanovení odstavce 2 se nevztahuje na:

12) přijímání demise Rady ministrů a pověřování jí dočasným pokračováním ve funkcích“

¹⁴⁵ „Prezident republiky při převzetí demise Rady ministrů ji uloží, aby i nadále pokračovala ve svých povinnostech, dokud nebude jmenována nová Rada ministrů.“

D. Rakouská republika

V Rakousku se dostáváme do situace, jako v Německu, Polsku a v České republice. Opět spolkový prezident pověřuje spolkovou vládu, která odchází z funkce, aby pokračovala ve správné a řídicí činnosti, přičemž jednoho z nich pověří vedením prozatímní spolkové vlády.¹⁴⁶ Ale je nutné zmínit, že dle striktního výkladu nemusí být pověřen vedením spolkové vlády, tedy zastáváním úřadu spolkového premiéra v demisi, ta osoba, která vykonávala funkci spolkového předsedy vlády před podáním demise. Tady může být dán prostor pro osobní vůli spolkového prezidenta.

Navíc se v čl. 71 Spolkové ústavy objevuje i formulace o státním tajemníku, který je přiřazen ke spolkovému ministrovi, nebo jiný vysoký státní úředník na daném ministerstvu, aby zastával svou funkci prozatímně tak, jak ji vykonává příslušný ministr. Ustanovení se použije analogicky, pokud podá demisi jednotlivý člen vlády, tj. podá dobrovolnou rezignaci na úřad.¹⁴⁷

Dosud by zde oproti Ústavě ČR a případné české ústavní praxi nebyl téměř žádný rozdíl (vyjma pověření prozatímního předsedy vlády), avšak poslední věta čl. 71 Spolkové ústavy zcela nabourává teorii z českého ústavního práva, že není použitelný v podstatě žádný prvek ze systému brzd a rovnováh. Podle této normy je totiž člen spolkové vlády v demisi odpovědný stejně, jako spolkový ministr podle čl. 76 Spolkové ústavy, tzn., člen spolkové vlády může být pro své jednání, přesněji pro porušení zákona, postaven před rakouský ústavní soud, pokud Národní rada podá k ústavnímu soudu žalobu (více k této problematice viz předchozí kapitoly mé práce a odpovědnost rakouské spolkové vlády). Jediné, co je za této situace přiměřeně srovnatelné k rakouskému systému a plně v souladu s ústavním pořádkem ČR, je tak podání žaloby k Ústavnímu soudu ČR na zrušení některého z právních předpisů vlády v demisi pro rozpor se zákonem, nebo s ústavním pořádkem ČR, což se ostatně již stalo, jak vyplývá z minulé kapitoly této diplomové práce).

E. Slovenská republika

Na Slovensku může být vláda v demisi pověřena vykonáváním funkcí prozatímně v několika situacích. Jednak poté, kdy předseda vlády podal sám

¹⁴⁶ Čl. 71 věta první Spolkové ústavy Rakouska

¹⁴⁷ Čl. 71 věta třetí Spolkové ústavy Rakouska

demisi (tj. rezignoval na svůj úřad), poté, když vládě vyslovila nedůvěru (resp. nevyslovila důvěru) Národní rada Slovenské republiky, dále tehdy, jestliže Národní rada vyslovila nedůvěru předsedovi vlády a naposledy v případě, když se jedná o vládu podávající demisi po ustavující schůzi nově zvolené Národní rady. Ve všech těchto případech Ústava Slovenské republiky předpokládá, že budou členové vlády vykonávat své funkce nadále, do sestavení a jmenování nové vlády, tzn., prozatímně, jen z pověření prezidenta republiky, bez důvěry Národní rady.

Ačkoliv Ústava Slovenské republiky stanoví v čl. 115 odst. 3, že následující omezení platí jen pro vládu, které byla vyslovena nedůvěra, nebo nevyslovena důvěra, tak dle mého komplexního (a možná i trochu extenzivního) výkladu Ústavy SR vyplývá, že omezení platí pro všechny výše vyjmenované případy. Omezení, o němž je řeč, spočívá v taxativně vyjmenovaných ustanoveních Ústavy SR, kde má vláda stále plnou pravomoc a kde musí mít ke každému úkonu předchozí souhlas prezidenta republiky. Zde není možný ani rozšířený výklad, protože Ústava SR formuluje rozsah „výlučně“ podle uvedených norem.¹⁴⁸

Vláda tedy může sama rozhodovat např. o návrzích zákonů, o nařízeních vlády, o návrzích státního rozpočtu a státního závěrečného účtu, o mezinárodních smlouvách Slovenské republiky, jejichž sjednání přenesl na vládu prezident Slovenské republiky, o návrhu na vyhlášení válečného stavu, nebo o vyslání ozbrojených sil mimo území Slovenské republiky, jestliže jde o plnění závazků z mezinárodních smluv nejdéle na dobu 60 dní. S předchozím souhlasem prezidenta republiky může rozhodovat i o jmenování a odvolávání dalších státních funkcionářů v případech stanovených zákonem a třech členů Soudní rady Slovenské republiky a o dalších otázkách, které stanoví zákon. Naopak nesmí např. podávat návrhy zákonů, podávat stížnosti k Ústavnímu soudu Slovenské republiky, aby rozhodl o souladu sjednané mezinárodní smlouvy s ústavou a ústavním zákonem, a dále nesmí udělovat amnestii nebo rozhodovat o zásadních otázkách vnitřní a zahraniční politiky.

¹⁴⁸ Čl. 115 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky: „*Ak prezident Slovenskej republiky odvolá vládu podľa odseku 1, rozhodnutím, vyhláseným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ju poverí vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, avšak výlučne v rozsahu podľa čl. 119 písm. a), b), e), f), m), n), o), p) a r); výkon pôsobnosti vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) je v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta Slovenskej republiky.*“

Je očividné, že vláda je velice omezena a nabízí se otázka, jak a případně jestli vůbec by taková vláda byla schopná něco dělat, pokud by se vyskytla situace např. související se zásadní problematikou zahraniční politiky, či by bylo namístě podat návrh na přezkum mezinárodní smlouvy s Ústavou Slovenské republiky. Ač by bylo možno podpořit slovenskou ústavní normu z důvodu, že je v podstatě nemožné, aby se vláda v demisi dopustila nějakého excesu, či dokonce uzurpace moci, přece jen se jeví jako lepší úprava české ústavy, tedy nijak neomezená vláda v demisi, omezena pouze běžným ústavním a zákonným rámcem, nezbytností a racionalitou, jak bylo popsáno v předchozí kapitole.

KAPITOLA IV. Analýza jmenování vlády v ČR a v zahraničí

A. Česká republika

Situace, resp. proces jmenování poté, kdy vláda s důvěrou Poslanecké sněmovny podala fakultativní demisi, je vesměs totožný s tím, kdy se jedná o sestavování nové vlády po povinném podání demise podle čl. 73 odst. 2 Ústavy ČR. „*Tento proces je odstartován pokaždé, kdy prezident přijme demisi dosavadní (předchozí) vlády, nebo ji odvolá a následně podle čl. 62 písm. d) pověří „vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády“.* V praxi tak dochází k situacím, kdy má český stát po jistou dobu dva předsedy vlády, z nichž tomu, který předsedá vládě v demisi, ..., náleží plné kompetence svěřené mu ústavním pořádkem, zatímco nově jmenovanému náleží pouze pravomoc sestavit vládu novou tím, že prezidentovi navrhne všechny ostatní členy nové vlády.“¹⁴⁹

Institut jmenování vlády podle čl. 62 písm. a) Ústavy ČR patří výhradně prezidentovi republiky, související ustanovení najdeme v čl. 68 odst. 2, 3 a 4 Ústavy ČR. „*Prezident republiky formálně nejmenuje vládu jako celek, nýbrž k jejímu jmenování dochází ipso facto jmenováním jejích členů na návrh předsedy vlády. Proces jejího jmenování tak sestává ze dvou kroků. Tím prvním je jmenování samotného předsedy vlády, při jehož výběru je prezident, nejde-li o případ předvídaný ve druhé větě čl. 68 odst. 4, formálně omezen jen obecnými předpoklady pro výkon funkce člena vlády. Ve druhém kroku pak na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověří je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.*“¹⁵⁰

Prezident republiky při výběru a jmenování předsedy vlády není nikým a do jisté míry ničím omezen. Vyplývá to jednak z Ústavy samotné, protože je pravomoc prezidenta konstituována jako jedna z těch, které nevyžadují kontrasignaci premiéra (či příslušného ministra), a jednak také z obecného pohledu a názorů. Např. Klíma a kol.: „*Z těchto ustanovení plyne, že prezident republiky jmenuje předsedu vlády podle své volné úvahy; ta je navíc umocněna*

¹⁴⁹ RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha, 2015, s. 686.

¹⁵⁰ Tamtéž, s. 582.

tím, že Ústava neklade na člena vlády (a tedy ani na jejího předsedu) žádné odborné, kvalifikační, morální, věkové či jiné požadavky, dokonce chybí i podmínka českého státního občanství...Jediným omezujícím ustanovením je čl. 70 Ústavy rozvedený především zákonem o střetu zájmů.¹⁵¹ Obdobně také komentář autorů Pavlíčka a Hřebejka (s. 220).

Existuje ovšem alespoň jeden problém, kvůli němuž bychom mohli říct, že je prezident vázán. Komplexnější náhled na Ústavu, ve světle čl. 68 odst. 3 Ústavy ČR a názoru, kdy vláda musí mít k plné legitimitě a k trvalému fungování i důvěru Poslanecké sněmovny¹⁵² by jistě mohl vyvozovat, že absolutní svoboda prezidenta ve volbě osoby předsedy vlády neplatí zcela, ač by se tak mohlo zdát. Mimo to již byl naznačen význam ustanovení čl. 68 odst. 4 věty druhé, kdy je prezident přímo vázán jmenovat osobu jemu navrhnoutou předsedou Poslanecké sněmovny.¹⁵³ S ohledem na Českou republiku jako parlamentní republiku¹⁵⁴, byť by to nemuselo být až tak jednoznačné, jak zaznívá v názoru, že „Česká republika není v Ústavě explicitně charakterizována jako parlamentní republika, ... odpovědnost vlády parlamentu skutečně patří mezi znaky parlamentní formy vlády, stejně tak však patří i mezi znaky formy poloprezidentské“¹⁵⁵, obdobně k tomu zahraniční analýza, kde je myšlenka České republiky, jako poloprezidentského ústavního systému,¹⁵⁶ by se měl prezident alespoň částečně řídit rozložením politických sil v Poslanecké sněmovně, a tedy tím, jak pravděpodobné je získání důvěry dolní komory Parlamentu ČR. K tomu Klíma a kol. dodává: „Prezidentova úvaha je fakticky značnou měrou limitována institutem ústavní odpovědnosti vlády...Prezident republiky je tak nucen jmenovat předsedou vlády osobu, která bude schopna navrhnout takové složení vlády, jež má reálnou šanci získat podporu v Poslanecké sněmovně...Z požadavku, aby všechny ústavní orgány působily ve směru funkčnosti ústavního pořádku jako celku, plyne, že prezidentovým prvořadým úkolem je zajistit sestavení vlády,

¹⁵¹ KLÍMA, Karel, a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň, 2009., s. 464.

¹⁵² KOUDELKA, Zdeněk. Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. *Právní rádce*. 2008, č. 1, s. 64.

¹⁵³ PAVLÍČEK, V. a HŘEBEJK, J.. *Ústava a ústavní řád České republiky: 1. díl: Ústavní systém. Komentář*. 2. dopl. a podst. rozš. vyd. Praha, 1998, s. 220

¹⁵⁴ RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha, 2015, s. 683.

¹⁵⁵ ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. *Acta Universitatis Carolinae - IURIDICA*. Karolinum, 2011, č. 4. s. 30

¹⁵⁶ SALAMUN, Michaela. The Laws on the Organization of the Administration in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: A Comparative Analysis in the Context of European Integration. *Review of Central and East European Law*, 2007, s. 268.

kteřá bude schopná při hlasování o důvěře obstát.“¹⁵⁷ Přibližně stejný názor zastávají i autoři komentářů Bahýřová (s. 711) nebo Herc (s. 583), který dokonce nutnost získání důvěry Poslanecké sněmovně vyjadřuje slovem „pojistka“ proti jmenování předsedou vlády osobu, která nemá podporu většiny poslanců.

Dalším problematickým bodem jsou dozajista tzv. *ústavní zvyklosti*. Jelikož detailní rozebrání tohoto pojmu přesahuje možnosti mé práce, omezím se na konstatování dle článku *J. Krechta*. Ten podotýká, že ústavní zvyklosti, nebo lépe řečeno zvyklosti obecně, nelze zařadit pod normativní systém, jako jeho součást, protože zvyklosti jako takové jsou jeden (a zároveň jiný) normativní systém. Z toho vyplývá, že systém pozitivního práva a zvykového práva jsou dva různé systémy, mezi nimiž musí každý subjekt při svém jednání volit. Je však nepochybně možné, že se tyto systémy práva mohou ovlivňovat, odporovat si, nebo se naopak doplňovat, či dokonce recipovat. Co se týká pojmu ústavní principy, zde je sice větší možnost uplatnění, ale autor článku dodává, že v Ústavě ČR chybí jakákoliv zmínka, či recepce, a k takovému převzetí zvyklostí by musely být vyřčeny i další podrobnosti, jako např. jak by Poslanecká sněmovna vyjádřila svou podporu určité osoby, jak by probíhal případný spor, atd.¹⁵⁸ Ústavním zvyklostem při jmenování předsedy vlády se věnují i již zmíněné komentáře, např. Bahýřová (s. 711), nebo Klíma a kol. (s. 464 – 465), který dokonce uzavírá, že „žádnou jednoznačnou ústavní zvyklost v České republice dovédit nelze.“ Na druhou stranu jistou vytvořenou ústavní praxí (a tím *de facto* i zvyklost) bychom mohli upozorovat přímo u institutu jmenování předsedy vlády. „Tzv. pověření k sestavení vlády, k němuž poprvé došlo v roce 1997 v souvislosti se jmenováním J. Tošovského premiérem, bylo opakovaně používáno ze strany všech tří prezidentů. Prezident republiky nejmenuje ihned nového předsedu vlády, nýbrž pouze neformálně pověří osobu, u níž se jeví, že by vládu mohla sestavit, aby za tímto účelem vedla politická jednání. Až v závislosti na jejich výsledku pak přistoupí buď ke jmenování nového předsedy vlády, nebo pověří jednáními někoho jiného. Z dnešního pohledu jde o standardní postup.“¹⁵⁹

První dvě možnosti (v případě, že prvně jmenovaná vláda nezíská důvěru Poslanecké sněmovny) na jmenování předsedy vlády a na jeho návrh jmenování

¹⁵⁷ KLÍMA, Karel, a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň, 2009., s. 464.

¹⁵⁸ Podrobněji k ústavním zvyklostem: KRECHT, Jaroslav. K ústavním zvyklostem. *Právní rozhledy*. 2013, č. 18.

¹⁵⁹ RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha, 2015, s. 686.

dalších členů podle čl. 62 písm. a), a zejména pak čl. 68 odst. 2 a odst. 4 věty první, Ústavy ČR jsou tedy vyhrazeny prezidentovi republiky. Jak již bylo vyřčeno výše, nově jmenovaná vláda musí do třiceti dnů po svém jmenování předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry.¹⁶⁰ Při třetím „pokusu“ o jmenování předsedy vlády je prezident ČR vázán názorem předsedy Poslanecké sněmovny, což je tentokrát již Ústavou podpořeno podle čl. 68 odst. 4 věty druhé Ústavy ČR. V případě, že ani takto jmenovaná vláda nezíská důvěru Poslanecké sněmovny, je prezident oprávněn, ne však povinen, rozpustit dolní komoru Parlamentu ČR podle čl. 35 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR.

„Prezident má ústavní volnost ve jmenování předsedy vlády, ostatní členy vlády může jmenovat a pověřit je řízením konkrétních ministerstev jen na návrh předsedy vlády. Rozhodnutí o jmenování je však aktem prezidenta a projevem jeho vůle, proto může návrh předsedy vlády odmítnout a vyžádat si nový. Není možné, aby zde svobodná vůle prezidenta absentovala, protože je za jmenování vlády odpovědný...pokud by vláda byla závislá jen na parlamentu a hlava státu by nemohla při jmenování jejích členů vyjádřit vlastní vůli, nešlo by již o parlamentní demokracii, ale o vládu shromážděním, kdy je parlament vrcholným orgánem jednotné státní moci, nikoliv pouze zákonodárné.“¹⁶¹ Proto sice prezident může při posuzování jmenování člena vlády jednat ze své vlastní vůle a návrh předsedy vlády zamítnout, ale jestliže jedná v rozporu s názorem Poslanecké sněmovny a jmenuje členem vlády někoho, kdo je pro dolní komoru Parlamentu nepřijatelný, pak se to může odrazit v podpoře vlády od Poslanecké sněmovny. Navíc pokud taková vláda nezíská důvěru Poslanecké sněmovny, a to např. z jasného důvodu pro nejmenování některého člena vlády, potom k uvedené teorii lze přidat i poměrně jasnou dikci *„za rozhodnutí prezidenta republiky, které vyžaduje kontrasignaci předsedy vlády, je odpovědná vláda“¹⁶²*, a *contrario* za ostatní akty by měl převzít prezident odpovědnost, tzn., nezískání důvěry vlády pak jde na vrub prezidenta republiky. Ačkoliv má Z. Koudelka ve svém názoru částečně pravdu z logického hlediska (prezident by mohl být za jmenování odpovědný, protože se na něm nikdo jiný nepodílí, právě vyjma návrhu předsedy vlády na jmenování ostatních členů vlády), není možné formulovat tezi přímo proti jasnému znění Ústavy, srov. čl. 54 odst. 3 Ústavy ČR. Naproti tomu stojí

¹⁶⁰ Čl. 68 odst. 3 Ústavy ČR

¹⁶¹ KOUDELKA, Zdeněk. Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. *Právní rádce*. 2008, č. 1. s. 64

¹⁶² Čl. 63 odst. 4 Ústavy ČR

navíc názory např. autorů Pavlíčka a Hřebejka (s. 249): „*Při jmenování ostatních členů vlády, tedy místopředsedů a ministrů (čl. 67 odst. 2), je prezident republiky vázán návrhem předsedy vlády, jehož si vybral. Tím je vázán i při pověřování členů vlády řízením ministerstev nebo jiných úřadů.*“ Nebo komentář P. Molka a kolektivu autorů „*podle našeho názoru prezident takovou volnost nemá (rozuměj jako při jmenování předsedy vlády) a nemůže předsedou vlády navrženého ministra nejmenovat pouze z důvodů politických či (tím spíše) osobních antipatií a animozit či pro odlišné politické názory (Šimíček, 2003, s. 167), nýbrž jedině z důvodů právních, tedy proto, že navržený ministr nesplňuje některou z právních podmínek pro výkon své funkce vyjádřených v Ústavě ČR.*“¹⁶³ Nadále P. Molek zmiňuje jako příklad neslučitelnost funkcí podle čl. 70 Ústavy ČR nebo pro možné ohrožení svrchovanost a celistvost republiky a jejího demokratického řádu. „*Možností odmítnout jmenování ministrů ohrožujících tyto podmínky však jeho uvážení končí. Pavel Rychetský dokonce dovozuje, že pokud by prezident nejmenoval ministra navrženého mu premiérem, či naopak jmenoval osobu mu nenavrženou, mohl by se předseda vlády bránit formou kompetenčního návrhu podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy.*“¹⁶⁴ Jako poslední argument pro vázanost prezidenta republiky návrhem premiéra uveďme úhel pohledu komentáře Klíma a kol.: „*Prezident republiky je povinen na návrh předsedy vlády jmenovat ostatní členy vlády. Objevují se i názory, že prezident republiky může navrženého kandidáta odmítnout (Hendrych). Odmítnutí prezidenta republiky jmenovat navrženého kandidáta by ovšem vyžadovalo ústavní odůvodnění, proč se tak rozhodl. Nelze připustit, aby prezident republiky, který není Parlamentu ČR odpovědný, ovlivňoval složení vlády autoritativním výběrem...Navrhovat členy vlády může pouze předseda vlády, který je v souladu s čl. 67 odst. 2 Ústavy členem vlády a který již byl jmenován prezidentem republiky.*“¹⁶⁵

¹⁶³ BAHÝŤOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 842.

¹⁶⁴ Tamtéž.

¹⁶⁵ KLÍMA, Karel, a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň, 2009., s. 528.

B. Maďarská republika

V kapitole vztahující se k demisi vlády, části zabývající se Maďarskem bylo již řečeno, že prezident předsedu vlády nejmenuje. Prezident jmenuje pouze ministry a to již v době, kdy předseda vlády „vykonává“ svou funkci. Jsou zde na místě uvozovky, jelikož podle čl. 18 odst. 8 ZZM je vláda vytvořena ve chvíli, kdy jsou jmenováni ministři. Následující ustanovení upřesňuje, že všichni členové vlády skládají slib před Národním shromážděním. Jak to tedy s formováním vlády v Maďarsku je?

Prezident republiky navrhuje na ustavující schůzi nově zvoleného Národního shromáždění osobnost, která má být Národním shromážděním zvolena za předsedu vlády nadpoloviční většinou všech poslanců. Dle této volby se pak předseda vlády ujímá svého úřadu. Takto se jedná v případě, že mandát předchozího předsedy vlády zanikl s volbami do Národního shromáždění, resp. s ustavující schůzí.¹⁶⁶

Místo aktu jmenování je zde tedy upřednostněna volba parlamentem, čímž je také dána záruka, že předseda vlády má důvěru poslanců Národního shromáždění, a tudíž nemusí předstupovat před poslance se žádostí o vyjádření důvěry po jmenování svém a své vlády, a zároveň je to (do jisté míry) dle vůle prezidenta, jenž jej navrhl. To vše posiluje prvek parlamentu jako kontroly moci výkonné a náhled na maďarský ústavní systém, jako na systém se silnou pozicí Národního shromáždění, tedy zákonodárného sboru, tzn. systém výrazně parlamentní.¹⁶⁷ Do jaké míry je prezident vázán rozložením politických sil v parlamentu, je otázkou a ZZM odpověď neposkytuje. Nutno si také povšimnout, že návrh prezidenta republiky na zvolení předsedy vlády do úřadu má být předložen hned na ustavující schůzi, není poskytnuta žádná lhůta, což inklinuje k rychlému zvolení předsedy vlády, jmenování ministrů a kontinuitě legitimní vlády s důvěrou Národního shromáždění.

Značný rozdíl oproti úpravě české je vidět už jen z důvodu, že Národní shromáždění Maďarska volí předsedu vlády, kdežto v českém ústavním pořádku je zakotveno jmenování. Do jisté míry lze vidět paralelu v tom, že maďarský prezident nejprve navrhuje někoho za předsedu vlády a Národní shromáždění jej

¹⁶⁶ Čl. 16 odst. 5 písm. a) ZZM

¹⁶⁷ SALAMUN, Michaela. The Laws on the Organization of the Administration in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: A Comparative Analysis in the Context of European Integration. *Review of Central and East European Law*, 2007, s. 268.

zvolí (příp. nezvolí) obdobně jako kdy prezident ČR jmenuje předsedu vlády a celou vládu, která pak musí získat důvěru Poslanecké sněmovny ke své plné legitimitě a fungování. Maďarský model je ovšem, dle mé úvahy, podstatně rychlejší a efektivnější než český, už jen z pohledu návrhu prezidenta ihned na ustavující schůzi Národního shromáždění, zároveň dává prezidentu republiky omezenou možnost koho navrhnout a je jisté, že nebude vládnout někdo, kdo nemá podporu zákonodárského sboru.

Další možnost k formování vlády, situace ústavně upravená, nastává při všech ostatních případech konce vlády, resp. konce předsedy vlády. Tehdy má prezident na podání návrhu lhůtu 15 dní.¹⁶⁸ Stejná lhůta se objevuje i v posledním případě, když Národní shromáždění nezvolí předsedou vlády osobnost, jenž byla prezidentem republiky navržena. Kolikrát se ovšem tento proces může opakovat, Základní zákon Maďarska neuvádí, ale zato je řečeno, že pokud se zákonodárský sbor dopustí jakési „laxnosti“ promeškáním lhůty 40 dnů od prvního návrhu na předsedu vlády, nebo pokud neexistuje shoda na volbě předsedy vlády a tato shoda není ani po zmíněné lhůtě, tak má prezident právo Národní shromáždění rozpustit a vyhlásit nové volby.¹⁶⁹ Lhůta 15 dní je poměrně krátká, Ústava ČR žádnou lhůtu neuvádí a je na místě připomenout, že by se podobná lhůta nepochybně využila i v českém ústavním prostředí, jelikož z praxe známe případy, kdy byla nová vláda jmenována až dlouho poté, co prezident přijal demisi vlády předchozí. Navíc je v Maďarsku „pojištěna“ alespoň povinnost vyjádření se nad návrhem prezidenta, jinak Národnímu shromáždění hrozí rozpuštění, čímž je nucen najít shodu na zvolení, nebo nezvolení navrženého kandidáta. Přiměřeně podobný prvek najdeme i v Ústavě ČR, konkrétně v čl. 35 odst. 1 písm. b), kdy prezident může rozpustit Poslaneckou sněmovnu v případě, že se do tří měsíců neusnese o vládním návrhu zákona, s nímž vláda spojila otázku důvěry.

C. Spolková republika Německo

Už bylo naznačeno, že německý Spolkový sněm má v procesu jmenování kancléře velmi silnou pozici. Spolkového kancléře sice navrhuje (čl. 63 odst. 1 Základního zákona) a poté jmenuje (čl. 63 odst. 2 věty druhé Základního zákona)

¹⁶⁸ Čl. 16 odst. 5 písm. b) ZZM

¹⁶⁹ JAKAB, András a Pál SONNEVEND. Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary. *European Constitutional Law Review* . 2013, 9(1), s. 119.

spolkový prezident, ale ke jmenování dochází jen v případě, že je navržený kandidát podpořen hlasem většiny všech členů Spolkového sněmu podle čl. 63 odst. 2 věty první Základního zákona. Procedura jmenování tedy vypadá následovně: spolkový prezident navrhne Spolkovému sněmu kandidáta na kancléře a zde dochází ke dvěma možnostem. První z nich je zvolení a jmenování spolkového kancléře, jak bylo zrovna popsáno.

Druhá možnost je, že Spolkový sněm nezvolí kandidáta a do 14 dnů se koná nová volba. V této nové volbě je opět zvolen kandidát, pro nějž hlasovala nadpoloviční většina všech poslanců Spolkového sněmu. Pokud ani v této volbě není kancléř zvolen, koná se další, v pořadí již třetí, volba bez zbytečného odkladu. V této volbě je zvolen kancléřem takový kandidát, jenž získal hlas nejvyššího počtu poslanců. Jestliže je tento nejvyšší počet nadpoloviční většinou, pak spolkový prezident musí tohoto kandidáta jmenovat spolkovým kancléřem. Pokud ale žádný z kandidátů nezískal absolutní většinu, má spolkový prezident pravomoc buď kandidáta jmenovat do 7 dnů (s tím, že by šlo o menšinovou vládu), nebo rozpustit Spolkový sněm, takže by se konaly nové volby.

Jak můžeme vidět, rozdíl oproti české ústavě je zde procedurální, i když výsledek může být prakticky tentýž. Ovšem německý Základní zákon nehovoří o „žádosti o důvěru“, důvěru jako takovou získává kancléř již svým zvolením. Na rozdíl od českého ústavního systému jde tedy o proces do jisté míry efektivnější, jelikož prezident nemůže jmenovat nikoho, kdo by předtím nezískal (alespoň v menšinové míře) důvěru Spolkového sněmu.

Spolkový prezident poté jmenuje ministry na návrh kancléře. Ač bychom mohli opět vyslovit hypotézu, že prezident nemusí se seznamem ministrů souhlasit a tyto (resp. některé z nich) tedy nejmenovat¹⁷⁰, kancléřský princip vládnutí (uvedený již výše) nám dává poměrně jasnou odpověď. Jednak podle čl. 69 odst. 1 Základního zákona jmenuje kancléř jednoho z ministrů svým náměstkem, ale především znění čl. 65 Základního zákona vymezuje, že je to právě spolkový kancléř, a tedy nikoliv celá vláda, který „určuje základní směr politiky a bere za něj odpovědnost.“¹⁷¹ V rámci těchto směrnic pak každý ministr vede svůj rezort samostatně a na vlastní odpovědnost. Zde je další odlišnost od české úpravy. Ačkoliv je každý člen vlády ČR odpovědný za svůj rezort

¹⁷⁰ „...také v německém kancléřském systému odmítl spolkový prezident Theodor Heuss v roce 1953 návrh kancléře Konrada Adenauera jmenovat ministrem spravedlnosti Thomase Dehlera...“ In: KOUDELKA, Zdeněk. Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. *Právní rádce*. 2008, č. 1. s. 64.

¹⁷¹ Čl. 65 Základního zákona

a předseda vlády má pravomoci k personálním změnám, odpovědná za svou politiku je celá vláda, nikoliv pouze její předseda. Což ovšem opět souvisí celkovým procesem jmenování předsedy vlády, resp. celé vlády, a získání plné legitimacy k vládnutí.

D. Polská republika

Premiér, stejně jako všichni ostatní členové Rady ministrů, je jmenován prezidentem a do jeho rukou skládá slib. Prvním docela zásadním prvkem je, že Rada ministrů Polska je jmenována společně s premiérem, což je vyjádřeno v čl. 154 odst. 1 věta druhá Ústavy PR. Teoreticky tedy nemůže dojít k situaci, kdy jsou v úřadu de facto dva premiéři, jeden z nich ovšem v demisi i s celou Radou ministrů, a který v podstatě vládne, a druhý jmenovaný nově, byť i s případnou podporou v Sejmu, ale bez funkčního ministerského aparátu.

Prezident navrhuje kandidáta za premiéra a do čtrnácti dnů od ustavujícího zasedání Sejmu, nebo od přijetí demise předchozí vlády, jmenuje premiéra (dle čl. 144 odst. 2 a 3 pododst. 11 Ústavy PR takto koná bez jeho nutné kontrasignace) a na jeho návrh i další členy Rady ministrů a přijímá jejich slib. Je na místě uvést, že „jmenování členů Rady ministrů již spolupodpis předsedy Rady ministrů vyžaduje.“¹⁷² Relativně krátká lhůta pro vybrání vhodného kandidáta a sestavení nové Rady ministrů, která bude mít šanci na úspěch při hlasování o důvěře v Sejmu. Ústavodárce měl zřejmě na mysli především kontinuální a co nejméně narušený výkon exekutivy ve státě, tedy takové výkonné moci, jenž má podporu zákonodárního sboru. Ve vztahu k ústavnímu pořádku ČR se jedná o podobný proces s tím, že v Ústavě PR jsou obsaženy lhůty, v nichž má být konáno, kdežto Ústava ČR ponechává volnost ústavním činitelům. Dalším rozdílem je kontrasignace při jmenování členů polské Rady ministrů, kdežto jmenování členů vlády ČR je obsaženo v čl. 62 Ústavy ČR, tedy v samostatných pravomocích prezidenta republiky, které nevyžadují spolupodpis předsedy vlády, ani jiného pověřeného člena vlády.

Pokud ve zmíněné lhůtě čtrnácti dnů od ustavujícího zasedání Sejmu není Rada ministrů jmenována, nebo pokud ve lhůtě čtrnácti dnů po svém jmenování nepředstoupí před Sejm se žádostí o vyslovení důvěry, pak ke konci těchto lhůt

¹⁷² KRYSKA, David. *Postavení prezidenta republiky v polském ústavním systému*. Praha, 2009. Diplomová práce, s. 45

sám zákonodárný sbor, tedy Sejm, vybere premiéra a stejně tak i členy Rady ministrů nadpoloviční většinou za přítomnosti alespoň poloviny všech členů Sejmu. Poměrně silná pravomoc Sejmu na ovlivnění jmenování vlády a výběru ministrů, jež v Ústavě ČR nenajdeme. Může to být do jisté míry i možnost, jak donutit prezidenta konat, lépe řečeno, jak zajistit kontinuální výkon exekutivní moci legitimní vládou, ale jde o určitý krajní postup.

Poslední možnost podle čl. 155 Ústavy PR nastává za situace, kdy premiér ani ostatní členové Rady ministrů nejsou jmenováni tak, jak bylo popsáno v předchozím odstavci. Poté se v podstatě opakuje proces jmenování na návrh prezidenta republiky. Opět má prezident čtrnáct dní na jmenování kandidáta na premiéra a na jeho návrh další členy Rady ministrů a opět musí nově jmenovaná Rada ministrů získat během čtrnácti dnů důvěru Sejmu. Ovšem za předpokladu, že takto jmenovaná Rada ministrů nezíská důvěru Sejmu, pak prezident republiky zkrátí volební období Sejmu (čímž jej rozpustí) a nařídí nové volby. Takové rozhodnutí prezidenta je obligatorní a „*měl by o něm rozhodnout bez zbytečného odkladu.*“¹⁷³ Proces je možné opakovat, tak jak jej připouští i Ústava ČR, a stejně tak může být neúspěšně zakončen až rozpuštěním zákonodárného sboru. Jediný patrný rozdíl je v možnosti opakování, protože Ústava ČR dává tři „pokusy“ na získání důvěry nově jmenované vládě, kdežto polská ústava pouze možnosti dvě.

E. Rakouská republika

Už ze vztahu prezidenta a vlády v oblasti demise vlády je poměrně zřetelná podoba s českým ústavním systémem, byť samozřejmě není zcela stejný. Co do jmenování vlády je úprava v české a rakouské ústavě ne až tak odlišný.

Nejprve je na místě zmínit, že vláda, tedy celá vláda, spolkový kancléř, vicekancléř i spolkoví ministři jsou jmenováni prezidentem podle čl. 70 Spolkové ústavy. Zatímco spolkového kancléře jmenuje prezident jen dle své vůle, tak při jmenování ministrů (podle přesné dikce ústavy „ostatních členů spolkové vlády“) dbá na doporučení spolkového kancléře, resp. jsou jmenováni na jeho doporučení. Zároveň jsou všechny akty prezidenta ohledně jmenování kontrasignovány spolkovým kancléřem, z čehož vychází dosti zajímavá situace,

¹⁷³ KRYSKA, David. *Postavení prezidenta republiky v polském ústavním systému*. Praha, 2009. Diplomová práce, s. 37

kdy spolkový kancléř spolupodpisem v podstatě stvrzuje své jmenování do funkce.¹⁷⁴ Každý jednotlivý člen spolkové vlády se ujímá svých funkcí v den složení slibu do rukou prezidenta, přičemž, jak již bylo řečeno, jmenovací dekrety jsou kontrasignovány nově jmenovaným spolkovým kancléřem.¹⁷⁵ Jak již bylo řečeno, až na kontrasignaci jmenovacích dekretů je v Rakousku vesměs totožná ústavní praxe a ústavní úprava, jako v našem státě podle Ústavy ČR.

Literatura k tomu dodává, že prezident jmenuje představitele politické strany, aby tento zformoval vládu, a jestliže je „designovaný kancléř“ úspěšný, pak prezident jmenuje ostatní členy na jeho doporučení.¹⁷⁶ Ke jmenování vlády se dále vyjadřuje i kolektiv autorů z Parlamentního institutu: „*Prezident jmenuje podle svého uvážení spolkového kancléře i ostatní členy vlády, vázán je při tom pouze rozložením sil v Národní radě, protože vláda se musí ucházet o vyslovení důvěry dolní komorou Parlamentu. Prezident při sestavování vlády bere na zřetel návrhy designovaného kancléře, nicméně jimi není vázán. Vztah mezi těmito dvěma ústavními činiteli je tak mnohem více, než formálně ústavně ovlivňován politickými hledisky, kdy se často stává, že prezident je členem politické strany, jejímž předsedou je právě jím designovaný kancléř. Ústava ani jiné zákony nijak nevymezují časový termín, do kdy musí prezident vládu jmenovat. Jmenuje-li prezident novou vládu v době, kdy nezasedá Národní rada, má povinnost svolat do týdne dolní komoru parlamentu k mimořádnému zasedání za účelem představení vlády (čl. 70 odst. 3 ústavy).*“¹⁷⁷ K odpovědnosti vlády pak stejná studie přidává, že „*jakkoliv je vláda v Rakousku odpovědná pouze Národní radě, přesto se zde vyvinula zajímavá ústavní praxe, kdy nově jmenovaná vláda předstupuje s vládním prohlášením i před poslance Spolkové rady a tito také mají právo interpelovat členy spolkové vlády.*“¹⁷⁸ Zde bychom mohli najít jediný rozdíl v tom, že vláda ČR je odpovědná a předstupuje se svým programovým prohlášením pouze před Poslaneckou sněmovnu a ani senátoři Senátu Parlamentu ČR nemají jakékoliv Ústavou přímo založené, nebo ústavní praxí podpořené právo interpelovat členy vlády, to náleží v ČR jen poslancům.

¹⁷⁴ Čl. 70 odst. 1 Spolkové ústavy

¹⁷⁵ Čl. 72 odst. 1, 2 Spolkové ústavy

¹⁷⁶ Government Functions. *Austria Country Review*, s. 52.

¹⁷⁷ KOLÁŘ, P., PECHÁČEK, Š., SYLLOVÁ, J., DAŇKOVÁ, J., KUTA, M. a NĚMEC, J. *Přímé volby, pravomoci a odpovědnost prezidenta v ústavních systémech některých evropských států*. [online]. Praha, říjen 2003, aktualizace květen 2009 [cit. 2016-03-24]. Studie. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut, s. 61. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=139944>, s. 63.

¹⁷⁸ Tamtéž, s. 62.

Mimo to dokonce Spolková ústava předpokládá ve zvláštních případech jmenování tzv. ministra bez portfeje, tj. bez toho, aby mu bylo zároveň svěřeno vedení ministerstva.¹⁷⁹ I tento institut známe z českých ústavních zvyklostí, jak bylo taktéž zmíněno v mé práci. V souladu s čl. 78 odst. 2 mohou být státní tajemníci (resp. jeden státní tajemník) jmenován a odvoláván stejně jako ministr a může být přidělen k některému z ministrů k jeho zastupování v parlamentu, nebo řízení jiných záležitostí. Obdobně se může spolkový kancléř vzdát funkce v Národní radě a ve shodě s místokancléřem ponechat řízení některého z ministerstev jmenovanému státnímu tajemníkovi, který je podřízen přímo spolkovému kancléři, případně vicekancléř může sám vést některé z ministerstev za pomoci státního tajemníka, ale pouze za souhlasu spolkového kancléře, když se vzdá funkce v Národní radě (pokud určitou funkci zastává).

F. Slovenská republika

Jmenování předsedy vlády a ostatních členů vlády je sice v Ústavě Slovenské republiky rozděleno do dvou článků, konkrétně čl. 110 a 111, ale vesměs nacházíme obdobnou úpravu, jako v Ústavě ČR. Jmenuje a odvolává předsedu a ostatní členy vlády prezident republiky a pověřuje je řízením ministerstev. Výjimku tvoří pouze podmínky jmenování (zastávání) do funkce, které jsou přidáné v Ústavě SR, a tedy, že předsedou vlády, resp. místopředsedou a ministry může být jmenovaný každý občan Slovenské republiky, který je volitelný do Národní rady Slovenské republiky.¹⁸⁰

Vzhledem k velké podobnosti s českou úpravou jmenování předsedy vlády a i celkovou praxí v procesu jmenování se omezím na konstatování a výklad autorů Sváka a Cibulky, podle nichž sice Ústava SR neurčuje prezidentovi lhůtu pro jmenování předsedy vlády, ovšem mělo by to být bez zbytečného odkladu a s přihlédnutím k prezidentovi, který by měl „*svojím rozhodováním zabezpečit riadny chod ústavných orgánov.*“¹⁸¹ Dále autoři poukazují, že „*Ústava Slovenskej republiky neupravuje spôsob výberu jednotlivých osôb za kandidátov na funkciu člena vlády Slovenskej republiky. V zložení vlády je stelesnený výsledok volieb a politickej zloženie Národnej rady Slovenskej republiky...V podmienkach*

¹⁷⁹ Čl. 78 odst. 1 Spolkové ústavy

¹⁸⁰ Čl. 110 odst. 2 a čl. 111 věta druhá Ústavy Slovenské republiky

¹⁸¹ SVÁK, Ján a Ľubor CIBULKA. *Ústavné právo Slovenskej republiky: osobitná časť*. 3. rozš. vyd. Bratislava, 2009, s. 686.

*pluralitného politického systému je zaužívaná ústavná zvyklosť, že jednotlivých členov vlády navrhuje spravidla predstaviteľ politickej strany, ktorá zvíťazila v parlamentných voľbách, resp. predstaviteľ koalície politických strán, ktorá má predpoklady zabezpečiť vyslovenie dôvery vláde v podmienkach parlamentnej formy vlády. Touto činnosťou ho poveruje ústavný štátny orgán, v ktorého právomoci je vymenovať novú vládu.*¹⁸²

Následne se komentátoři pozastavují nad vázaností prezidenta návrhem předsedy vlády při jmenování ostatních členů vlády, přičemž zmiňují názor J. Drgonce, že „prezident SR môže odmietnuť vymenovať navrhnutého kandidáta, ale nemôže vymenovať za člena vlády osobu, ktorú nenavrhol predseda vlády SR.“¹⁸³ Avšak sami docházejí k názoru, že (jak již bylo naznačeno při rozebírání otázky odvolání) Ústava SR stanoví kategorický imperativ „vyjmenuje“, čímž vlastně zavazuje Ústava Slovenské republiky prezidenta jmenovat tu osobu, kterou navrhl předseda vlády, protože je vláda zodpovědná Národní radě, nikoliv prezidentovi republiky.¹⁸⁴

Co se týká dalšího postupu až k získání důvěry, tak nově jmenovaná vláda musí podle čl. 113 Ústavy Slovenské republiky předložit svůj program Národní radě a požádat ji o vyslovení důvěry do 30 dní od svého jmenování. Zajímavý komentář k této problematice: „*Dikcia ústavného článku 113 môže nastoliť otázku rozsahu ústavných právomocí vlády, resp. či vláda v čase od vymenovania do schválenia programového vyhlásenia Národnou radou Slovenskej republiky je „iba dočasným správcom“, alebo či je oprávnená v plnom rozsahu využívať všetky ústavné a zákonné kompetencie. Ústava Slovenskej republiky nezakotvuje žiadne limitujúce hranice pre toto obdobie činnosti vlády. Z toho je možné vyvodit' záver, že vláda po svojom vymenovaní je oprávnená realizovať všetky svoje právomoci vez ohľadu na to, že jej ešte nebola vyslovená dôvera schválením programového vyhlásenia. Je len otázkou politického rozhodnutia vlády, či bude od vymenovania do schválenia programového vyhlásenia tzv. „dočasným správcom“.*“¹⁸⁵

¹⁸² Tamtéž, s. 686 a 688.

¹⁸³ Tamtéž, s. 687.

¹⁸⁴ SVÁK, Ján a Ľubor CIBULKA. *Ústavné právo Slovenskej republiky: osobitná časť*. 3. rozš. vyd. Bratislava, 2009, s. 687 a násl.

¹⁸⁵ Tamtéž, s. 691 a násl.

Závěr

A. Demise vlády

Český ústavní pořádek povínuje vládu podat demisi po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny, a poté jestliže jí nebyla vyjádřena důvěra, nebo byla vyjádřena nedůvěra Poslaneckou sněmovnou, které je vláda odpovědná. Ve všech těchto situacích je pak prezident nucen demisi vlády přijmout. Ovšem pak zde existuje i tzv. fakultativní (neboli dobrovolná) demise, u níž je právní názor velice nejednotný, co se týká povinnosti prezidenta přijmout demisi vlády jako celku, předsedy vlády, či jednotlivého ministra, který ji podává prostřednictvím premiéra. Část odborné sféry zastává názor, že prezident republiky zde má právo projevit svou vůli, protože Ústava ČR jej výslovně zavazuje jen při situacích výše uvedených, avšak opačný názor staví na tezi, že není možné, aby měl prezident republiky takovou volnost rozhodování, protože jemu vláda odpovědná není, proto ani nemůže rozhodovat o jejím funkčním období, navíc se jedná o akt jednostranný. Polský ústavodárce vyřešil případný problém při výkladu jednoduchou, ale zásadní větou přímo v Ústavě Polské republiky, kdy dobrovolnou demisi předsedy Rady ministrů prezident má právo odmítnout.

Asi nejvíce podobnou systematiku k té české bychom mohli najít ve slovenském a rakouském systému, ale i v nich jsou výjimky, jelikož Národní rada SR může podle Ústavy Slovenské republiky vyjádřit nedůvěru i jednotlivým ministrům a stejně tak i rakouská Spolková ústava a taktéž v ostatních porovnávaných státech střední Evropy, což v České republice možné není. V Rakousku navíc může odvolat spolkový prezident spolkovou vládu kdykoliv během volebního období, aniž by potřeboval nějakou specifickou či zvláštní situaci, přestože je spolková vláda odpovědná Národní radě Rakouska, opět situace dost odlišná od ČR. Naproti tomu ani jedna z těchto zemí (rozuměj Rakousko a Slovensko) nemá ve svých ústavách zakotveno konstruktivní vyjádření nedůvěry tak, jako tomu není v naší zemi. Asi nejméně stabilní se jeví rakouská spolková vláda, které může za určitých podmínek vyslovit nedůvěru dokonce méně než polovina poslanců Národní rady, protože je zapotřebí prostá většina za přítomnosti nejméně poloviny poslanců při hlasování,

i když „vládní poslanci“ mohou spolkovou vládu podpořit právě neúčastí na hlasování. Zároveň však může návrh podat písemně nejméně pět poslanců, což je nejmenší počet ze všech srovnávaných ústavních systémů.

Právní řád v ústavní rovině zbývajících tří států (Maďarsko, Německo a Polsko) se tedy od České republiky liší zejména tím, že mají ve svých ústavách, resp. základních zákonech (s ohledem na Maďarsko a Německo) ustaven prvek konstruktivního vyslovení nedůvěry. Procesní stránka je převzata z německého vzoru, který byl první, jenž přišel s myšlenkou, že vyjádřením nedůvěry vládě většinou všech členů komory se zároveň zvolí nový předseda vlády (příp. v Polsku Rady ministrů), přičemž tato osoba s tím musí souhlasit a její jméno je uvedeno v návrhu na hlasování o nedůvěře vládě. I v České republice již byly snahy o zavedení konstruktivního vyjádření nedůvěry, namísto běžného, naposledy v VI. volebním období Poslanecké sněmovny¹⁸⁶, ale ani tento návrh na změnu Ústavy ČR, ve stejném duchu, jako je německý Základní zákon, neprošel.

Vesměs, při obecném pohledu na demisi vlády, se tedy ostatní státy střední Evropy příliš neodlišují od ústavního pořádku České republiky a souvisejících zákonů. Srovnání individuální a detailní nabízí více rozdílů např. v míře odpovědnosti vlády parlamentu, v postavení předsedy vlády oproti vládě ve sboru, např. v Německu, či Maďarsku je výslovně uvedeno v jejich základních zákonech, že mandát (funkční období) ministra končí ve chvíli, kdy demisi podává předseda vlády. To sice v České republice platí taktéž, ale jen z pohledu ústavní zavedené praxe. Otázkou zůstává, zda je nutné tuto podstatu ministerské funkce uvádět přímo do Ústavy ČR, protože český premiér nemá tak silné postavení, jako premiéři zmíněných dvou států.

Maďarský právní řád navíc posílil institut neslučitelnosti funkcí pro střet zájmů a pro ztrátu volitelnosti, či vůbec možnosti vykonávat úřad ve vládě, z čistě zákonné úrovně na úroveň ústavní, kde již pouhé kladné vyslovení Národním shromážděním o existenci střetu zájmu člena vlády má za následek jeho odvolání.

¹⁸⁶ Sněmovní tisk č. 668/0: *Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů*. Dostupné z: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=87617.

B. Vláda v demisi

Ústava České republiky nijak neomezuje a nestanoví limity vládnutí pro vládu v demisi, neboli vládu prozatímně pověřenou, či vládu prozatímní. Takovou vládou je každá, která podala demisi, a prezident republiky podle Ústavy ČR pověřil její členy prozatímním výkonem jejich funkcí do doby, než bude jmenována nová vláda.

Podle názoru Ústavního soudu ČR, který zveřejnil ve svém odůvodnění k nálezu ze dne 9. 2. 2010, sp. zn.: Pl. ÚS 6/07-1, sice vláda v demisi není omezena *ex constitutione*, ale její limity jsou stále jednak ústavní podmínky pro samostatnou normotvorbu výkonné moci a pak taky jisté abstraktní omezení, které vyplývá již z jejího postavení, protože jakožto vláda v demisi nemůže mít logicky stejné postavení jako vláda s důvěrou Poslanecké sněmovny. Proto je vláda prozatímně pověřená omezena nepřímou ze své podstaty a z podstaty parlamentní demokracie v ČR, a nepochybně i z toho, že na rozdíl od Poslanecké sněmovny nebyla zvolena přímo občany, naopak je Poslanecké sněmovně odpovědná, nikoliv prezidentovi, ačkoliv ji prozatímně pověřil právě on ze zcela legitimní nutnosti kontinuity výkonné moci. Jakákoliv případná rozhodnutí vlády v demisi, resp. právní předpisy, včetně vyhlášek ministerstev, v jejichž čele stojí člen vlády, by z teoretického hlediska měla podléhat tzv. testu racionality, tedy zkoumání toho, zda byly splněny nejen ústavní a zákonné podmínky, ale také zda se nejednalo o exces výkonné moci a zvláště tehdy, kdy nemá důvěru Parlamentu, objevuje se zde nutnost určité rozumnosti v jednání a posouzení, zda je skutečně nezbytné vydat určité usnesení, nařízení nebo vyhlášku.

S velmi podobným přístupem jako v ústavním pořádku a ústavní praxi České republiky se lze setkat v Německu, Polsku i Rakousku. Naopak maďarská a zejména pak slovenská ústavní rovina je značně odlišná. V Maďarsku je sice podle Základního zákona Maďarska opět vláda pověřena prozatímním výkonem funkcí, ovšem výslovně se jí zakazuje zavazovat se mezinárodními smlouvami a má právo vydávat právní předpisy jen v „naléhavých případech“. Také v ČR byla již snaha omezit obdobným způsobem pravomoci vlády v demisi, tato snaha se projevila především v III. volebním období Poslanecké sněmovny sněmovním tiskem č. 359, přičemž dolní komora tento návrh na změnu Ústavy ČR přijala, ale nebyl schválen Senátem Parlamentu ČR. Nadto musí maďarská vláda v demisi jednat pouze jen jako „udržovací vláda“, což explicitně stanoví Základní zákon

Maďarska. Takto se jedná, jestliže předseda vlády podal osobní, dobrovolnou rezignaci, nebo za situace demise související s ustavující schůzí nově zvoleného Národního shromáždění. Pro ministra platí přiměřeně tatáž omezení jako u předsedy vlády, či vlády obecně, a to jak v postavení, tak v jednotlivých pravomocích.

K tomu je přidán velmi specifický a ojedinělý prvek zastoupení premiéra, protože v každém jiném případě (tzn., předsedovi vlády byla vyjádřena nedůvěra, byl mu dolní komorou vysloven existující střet zájmů, nebo pozbyl podmínky volitelnosti do funkce) je předseda vlády odvolán a jeho pravomoci v omezeném rozsahu, jak byly právě popsány, přebírá místopředseda vlády (případně 1. místopředseda vlády) do doby, než je zvolen nový předseda vlády. S tímto se setkáváme pouze v maďarském systému a postavení místopředsedy vlády Maďarska vůči jeho protějšku v České republice je zde poměrně vzdálené, přestože i u nás z ústavní praxe místopředseda vlády zastupuje předsedu v rámci jeho pravomocí. Navíc tato ustanovení maďarského základního zákona souvisí i s nabouráním principu, že s demisí předsedy vlády končí funkční období celé vlády jako celku, naopak je zde posílena nutnost trvalého výkonu funkcí.

Ještě více odlišností a podrobnějších ustanovení k vládě v demisi lze najít v Ústavě Slovenské republiky. Zde je totiž vymezený výčet situací, kdy vláda rozhoduje ve sboru. A z těchto situací jsou ústavou taxativně určeny takové, v nichž vláda může rozhodovat bez předchozího či zpětného souhlasu jiné osoby, a pak ty, kdy smí vláda jednat ve sboru jen po předchozím souhlasu prezidenta republiky. Nejenže se tudíž posiluje postavení prezidenta oproti „vrcholnému orgánu výkonné moci“ v demisi, ale taktéž je prozatímní vláda velice omezena ve svém jednání. Je zapotřebí dodat, že počet případů, kdy rozhoduje sama vláda s důvěrou Národní rady SR, a poté sama vláda v demisi, je ve velkém nepoměru a může to způsobit nemalé potíže při řízení státu, i když ty základní pravomoci byly prozatímní vládě vesměs ponechány.

Nabízí se otázka, zda je na místě upravit postavení a pravomoci vlády prozatímně pověřené v ČR obdobným způsobem, jako je tomu v Maďarsku, nebo na Slovensku. Snad na to částečně může odpovědět i tato práce, když je vyřčena teze, že není cílem vládu v demisi nějak velice striktně omezovat a nechat jí k rozhodování pouze velmi okleštěné možnosti. Sama vláda, resp. její členové by měli dbát, parlamentního systému vlády v ČR, toho, že nelze použít některé z institutů brzd a rovnovah mezi zákonodárnou a výkonnou mocí, rozhodovat jen

v nutných věcech a nahlížet na daný problém s racionalitou, zda je možné jej přenechat k rozhodování vládě následující, již třeba s důvěrou Poslanecké sněmovny, aniž by tím byly ohroženy základní atributy demokratického právního státu, jako např. právní jistota.

C. Jmenování vlády

Do jisté míry by se tato podkapitola mohla nazývat „ustanovování vlády“, jelikož ve srovnávaných zemích vláda nemusí být celá, tedy všichni její členové, jmenována. V České republice je ke jmenování vlády ústavou zmocněn výhradně prezident republiky, který podle současné ústavní praxe jmenuje pouze předsedu vlády, nebo jej pověřuje sestavením vlády, a až na jeho návrh jmenuje další členy vlády, které zároveň může pověřit vedením některého z ministerstev (což se nezdá být nutností, jak se ukazuje na funkci ministra bez portfeje).

Právní teorie je na otázku, zda je prezident republiky při výběru předsedy vlády vázán, poměrně jednotná v tom smyslu, že prezident sice není zavázán žádnou institucí, osobou, či kýmkoliv jiným přímo v této pravomoci, ovšem protože nově jmenovaná vláda následně musí získat důvěru Poslanecké sněmovny ke své plné legitimitě, tak je ve své podstatě prezident republiky nepřímě omezen touto komorou, resp. tím, jak která osoba dokáže (je schopna) sestavit většinu v Poslanecké sněmovně, a tedy získat důvěru. Jestliže totiž vláda důvěru nezíská, je povinna podat demisi, čímž opět začíná proces popsany v mé práci. Pokud tedy prezident účelně jmenuje vládu, která nemá podporu většiny poslanců a nemá tudíž šanci získat důvěru v Poslanecké sněmovně, pak se může dostat do sporu s dolní komorou Parlamentu, který by vyústil jen zamítnutím žádosti o vyslovení důvěry. Při třetím „pokusu“ je už ale prezident vázán návrhem předsedy Poslanecké sněmovny, zde tedy svobodné rozhodování prezidenta absentuje. Pokud ani takto jmenovaná vláda nezíská důvěru, poté má prezident právo Poslaneckou sněmovnu rozpustit.

Ústava ČR nestanoví žádné lhůty pro jmenování předsedy vlády a následně vlády celé (to až k povinnosti vlády předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o důvěru), ale je očividné, že není žádoucí, nejen z hlediska demokratického, prodlužovat setrvávání ve funkcích členů vlády v demisi déle, než je nezbytně nutné k sestavení vlády nové, proto je tímto

vytváření i určitý tlak na Poslaneckou sněmovnu, resp. na poslance, aby dospěli co nejdříve k dohodě o nové vládě, která má jejich podporu a získá důvěru.

Nakonec je nezbytné dodat, že při jmenování ostatních členů vlády je prezident republiky vázán návrhem předsedy vlády, tj. nemůže jmenovat nikoho, koho premiér nenavrhl. Právní názor na to, zda může jmenování některého člena odmítnout, se opět poměrně liší. Zaznívají pohledy, že nemůže chybět svobodná vůle prezidenta, protože je on odpovědný za jmenování vlády (přestože je z Ústavy ČR zcela očividné, že je vláda, tím pádem i předseda vlády se svými návrhy, odpovědný Poslanecké sněmovně), ale na druhou stranu to není prezident, který předstupuje před Poslaneckou sněmovnu a žádá o důvěru, nebo dokonce vláda není odpovědná prezidentovi republiky, proto ani prezident nemůže mít jakýkoliv vliv na obsazení vlády, vyjma toho, že může vyžadovat splnění ústavních i zákonných podmínek před jmenováním některého z členů vlády.

Velice obdobně, jako v České republice, ke jmenování vlády přistupuje ústavní právo a ústavní zvyklosti v Rakousku a na Slovensku. Existují ovšem i státy, kde není předseda vlády jmenován, nýbrž volen komorou parlamentu, které je následně vláda odpovědná. Typickým příkladem je zajiště Německo. Spolkový sněm volí spolkového kancléře, jehož až poté jmenuje spolkový prezident. Zde je spolkový prezident vázán volbou Spolkového sněmu i výběrem spolkového kancléře na pověření dalších členů vlády. Nadto Základní zákon Německa stanoví relativně striktní lhůty, během nichž musí být spolkový kancléř zvolen a jmenován. Maďarsko od Německa z velké části přejalo postup při volbě předsedy vlády a jmenování ostatních členů vlády, Polsko jej ale v části věnující se předsedovi vlády pozměnilo, a dá se tak charakterizovat jako určitý smíšený systém jmenování. Podle polské ústavy totiž kandidáta na předsedu Rady ministrů navrhuje, tedy nikoliv jmenuje, prezident republiky a pak jej volbou potvrzuje ve funkci Sejm, tj. zákonodárny sbor, jemuž je Rada ministrů odpovědná.

Resumé

Tato diplomová práce se zabývá instituty demise a jmenování vlády v ústavách České republiky, Maďarska, Německa, Polska, Rakouska a Slovenska. Porovnává tento soubor právních norem a postup ústavní úpravy při těchto ústavních situacích v ČR vůči vyjmenovaným státům střední Evropy. Podrobněji se pak věnuje také institutu vlády v demisi, jejímu postavení a pravomocem oproti vládě, která vykonává své funkce ve svém řádném funkčním období, opět v komparaci Ústavy České republiky s ostatními ústavními předpisy zemí výše zmíněných. Nachází se zde v této souvislosti také rozbor dvou nálezů Ústavního soudu České republiky.

Cette thèse de master traite de l'institut de la démission et la nomination du gouvernement dans les constitutions de la République tchèque, la Hongrie, l'Allemagne, la Pologne, l'Autriche et la Slovaquie. Elle compare ces normes juridiques et le processus dans les cadres constitutionnels dans ces situations constitutionnelles en République tchèque vis-à-vis les pays en Europe centrale. Dans le détail, la thèse de master aborde également l'institut de gouvernement à la démission, sa position et ses pouvoirs par rapport au gouvernement, qui exerce ses fonctions dans son terme régulier, encore une fois en comparaison de la Constitution de la République tchèque avec d'autres règles constitutionnelles des pays mentionnés ci-dessus. Il y a aussi dans ce contexte, l'analyse de deux arrêts de la Cour constitutionnelle de la République tchèque.

Seznam použité literatury a jiných pramenů

A. Zdroje k více státům

Monografie, odborné články a publikace

- BLAHOŽ, Josef. Část první: Teorie srovnávacího ústavního práva. BLAHOŽ, J., V. BALÁŠ a K. KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 15 - 28. ISBN 978-80-7357-629-5.
- KADLČKOVÁ, Martina. *Kompetence našich prezidentů*. Brno, 2008. Diplomová práce. Pedagogická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce PhDr. Jiří Nolč.
- THIELOVÁ, Linda. *Konstruktivní vyslovení nedůvěry v evropských zemích*. Brno, 2012. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií. Vedoucí práce Mgr. Jakub Šedo, Ph.D.
- KOLÁŘ, P., PECHÁČEK, Š., SYLLOVÁ, J., DAŇKOVÁ, J., KUTA, M. a NĚMEC, J. *Přímé volby, pravomoci a odpovědnost prezidenta v ústavních systémech některých evropských států*. [online]. Praha, říjen 2003, aktualizace květen 2009 [cit. 2016-03-24]. Studie. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=139944>.
- Maďarsko, Polsko, Slovensko. KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavy států Evropské unie: Díl druhý*. Praha: Linde, 2005, strany 142 - 177 a 182 - 296. ISBN 80-7201-556-7.
- SALAMUN, Michaela. The Laws on the Organization of the Administration in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: A Comparative Analysis in the Context of European Integration. *Review of Central and East European Law*. 2007, **32**(3), 267-301. DOI: 10.1163/092598807X195205. ISSN 09259880. Dostupné také z: <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/092598807x195205>

- Úvod do ústavní komparatistiky. KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 13 - 25. ISBN 80-7201-606-7.

B. Česká republika

Monografie, odborné články a publikace

- ŠTĚCH, Daniel. *Jmenování vlády Jiřího Rusnoka: analýza vzniku prezidentského kabinetu*. Praha, 2015. Bakalářská práce. Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, Katedra politologie. Vedoucí práce PhDr. Miloš Brunclík, Ph.D.
- KRECHT, Jaroslav. K ústavním zvyklostem. *Právní rozhledy*. 2013, č. 18, s. 630-632. rubrika Diskuze. ISSN 1210-6410.
- KLÍMA, Karel, a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.
- JANUŠ, Jan. Legislativa v pohybu: Vyslovení nedůvěry vládě konstruktivně?. *Právní rádce*. 2012, č. 4, str. 74. rubrika Monitor.
- GRINC, Jan. Nástin uplatnění principu subordinace v rámci moci výkonné v České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, č. 1, s. 54-64. rubrika Doktorandské příspěvky. ISSN 1210-9126.
- MALENOVSKÝ, Jiří. O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu. *Právník*. 2013, č. 8, s. 745-772. rubrika Stati. ISSN 0231-6625.
- ANTOŠ, Marek. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. *Acta Universitatis Carolinae - IURIDICA*. Karolinum, 2011, č. 4, s. 27-41.
- HAVRÁNEK, Daniel. Přímou volený prezident republiky – nad návrhem novely Ústavy. *Právní zpravodaj*. 2008, č. 2, s. 16-17. rubrika Legislativa.
- KOUDELKA, Zdeněk. Soudní kontrola aktů prezidenta republiky. *Právník*. 2008, č. 10, s. 1065-1081. rubrika Stati.

- PAVLÍČEK, Václav a Jiří HŘEBEJK. *Ústava a ústavní řád České republiky: 1. díl: Ústavní systém. Komentář. 2. dopl. a podst. rozš. vyd.* Praha: Linde, 1998. Zákony s poznámkami (Linde). ISBN 80-720-1110-3.
- BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář.* Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.
- RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář.* Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3. Právní stav publikace je k 1. 8. 2014.
- SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-869-9.
- PEJCHAL, Aleš. Ústava České republiky. Komentář. *Bulletin advokacie.* Impax, 2007, č. 4, s. 62. rubrika Z odborné literatury.
- MLSNA, Petr et al. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy.* Vyd. 1. Praha: Leges, 2011, 384 s. Teoretik. ISBN 978-80-87212-63-9.
- MLSNA, Petr. Vláda - její vývoj a proměny. SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra, et al. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona.* Vyd. 1. Praha: Leges, 2009, s. 185 - 227. Edice Praktik. ISBN 978-80-87212-18-9.
- MLSNA, Petr. Vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě aneb jak posílit stabilitu ústavního systému České republiky. *Správní právo.* 2012, č. 1-2, s. II-XIX. rubrika Legislativní příloha.
- KOUDELKA, Zdeněk. Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. *Právní rádce.* 2008, č. 1, s. 63-66. rubrika Fórum.

Internetové zdroje

- SYLLOVÁ, Jindřiška a Petr KOLÁŘ. *K ústavní úpravě jmenování vlády* [online]. Praha, 2006 [cit. 2015-01-08]. Studie. Parlament České republiky,

Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut. Dostupné z:
www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20538.

- BALÍK, Stanislav. Obiter dictum bývalého soudce. *EPRAVO.CZ Digital* [online]. 2015 (prosinec) [cit. 2016-03-24]. Dostupné z:
<http://www.epravo.cz/top/efocus/obiter-dictum-byvaleho-soudce-100134.html>.
- *Sněmovní tisk č. 668/0: Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů*. 6. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 2010 - 2013 [cit. 2016-03-24]. Dostupné z:
www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=87617.
- *Sněmovní tisk č. 359/0: Poslanecký návrh na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky*. 3. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 1998 – 2002 [cit. 2016-03-24]. Dostupné z:
<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=28110>.

Použité právní předpisy a judikatura

- ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 2. 2010 K pravomoci a kompetenci orgánů moci výkonné k normotvorné činnosti, k postavení vlády v demisi a vlády prozatímně pověřené a problematice rámcových smluv, sp. zn.: Pl. ÚS 6/07-1, publikováno ve Sbírce zákonů ČR pod č. 66/2010 Sb.
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 20. 5. 2008 Návrh na zrušení části zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů – část zdravotnická, sp. zn.: Pl. ÚS 1/08, publikováno ve Sbírce zákonů ČR pod č. 251/2008 Sb.

C. Maďarská republika

Monografie, odborné články a publikace

- PUCHALSKA, BOGUSIA. Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law. *Slavic Review* [online]. 2014, 73(1),

183-185. ISSN 00376779. Dostupné také z:

<http://www.jstor.org/stable/10.5612/slavicreview.73.1.0183>

- JAKAB, András a Pál SONNEVEND. Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary. *European Constitutional Law Review* [online]. 2013, 9(1), 102-138. DOI: 10.1017/S1574019612001058. ISSN 15740196.
- Country Reports: Hungary. *Hungary Country Monitor* [online]. 2015, , 1-19 [cit. 2016-02-28].
- Despite critics, Orbán changes Hungary's constitution. *Regional Today* [online]. 2013, , 5-5 [cit. 2016-02-28].
- KOVÁCS, Attila Pókecz. HUNGARIAN LAW IN THE FIRST DECADE OF THE 21ST CENTURY (HUNGARIAN LAW-COMPARATIVE LAW). *Studia Universitatis Babes-Bolyai, Iurisprudentia* [online]. 2011, (4), 77-94. ISSN 1220045X.
- Hungary Country Profile. *Hungary Country Profile* [online]. 2013, , 1-73 [cit. 2016-02-28].
- Parliament approves amendments to Fundamental Law. *Hungary A.M* [online]. 2013, , 1-2.

Internetové zdroje

- EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (Venice Commission). *Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary and Technical Note*. [online]. Strasbourg, 2013 [cit. 2016-03-24]. Dostupné z:
<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282013%29014-e>.
- ČESKÁ, Tereza. *Maďarsko: Parlamentní volby 2014*. [online]. Praha, duben 2014 [cit. 2016-03-24]. Studie. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut. Dostupné z:
<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=99700>.

Použité právní předpisy

- Základní zákon Maďarska ze dne 25. dubna 2011, ve znění pozdějších předpisů, v anglickém konsolidovaném překladu podle stavu k 1. říjnu

2013. Dostupné z:

<http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>

- Zákon č. XX. ze dne 24. srpna 1949, Ústava Republiky Maďarsko, ve znění pozdějších předpisů, v anglickém překladu. Dostupné z: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.HUN.3-Annex2.pdf>

D. Spolková republika Německo

Monografie, odborné články a publikace

- JALALZAI, Farida. A Critical Departure for Women Executives or More of the Same? The Powers of Chancellor Merkel. *German Politics*. 2011, vol. 20, issue 3, s. 428-448. DOI: 10.1080/09644008.2011.606570.
- BRAUER, Andrea. Are the Lisbon Treaty's Amendments Sufficient to Establish Constitutional Order in the EU?: A Comparison to the German Constitution. *Wisconsin International Law Journal*. 2013, roč. 30, č. 4, s. 802-832.
- POGUNTKE, THOMAS. Germany. *European Journal of Political Research*. University of Bochum, Germany, 2006, vol. 45, 7/8, s. 1110-1116. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2006.00664.x.
- ANDERSON, James Ryan. Parliamentary Control and Foreign Policy in Germany. *German Politics*. 2002, vol. 20, issue 3, s. 1-14.

Internetové zdroje

- *Spolková republika Německo: Bundesrepublik Deutschland* [online]. Olomouc [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: http://www.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/politologie/Nemecko.doc. Univerzita Palackého v Olomouci.
- DEHAAS, Josh. *She can't seem to get it right. Maclean's* [online]. 2011, vol. 124, issue 1, s. 47-47 [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/detail/detail?sid=19311aff-be6b-49a6-af3c->

1f127a5af2ff%40sessionmgr4004&vid=7&hid=4207&bdata=Jmxhbm9Y3Mmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=bth&AN=57391323

- COLEMAN, Denise Youngblood. Government Functions. *Germany Country Review* [online]. 2013, s. 78-80 [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: <http://content.ebscohost.com/ContentServer.asp?T=P&P=AN&K=87830617&S=R&D=bth&EbscoContent=dGJyMNLr40SeqLI4y9fwOLCmr02eprdSrq24SrSWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGtsEqvqrRMuePfgex44Dt6fIA>

Právní předpisy

- Základní zákon Spolkové republiky Německo ze dne 23. května 1949, podle stavu k 23. prosinci 2014. Dostupné v oficiálním anglickém překladu z: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

E. Polská republika

Monografie, odborné články a publikace

- IONIŤĂ, Dana Irina. Cabinets Operating Rules and Coalition Formation in Central and Eastern Europe. *International Conference: CKS - Challenges of the Knowledge Society* [online]. 2011, 1725-1737 [cit. 2016-02-20].
- MILLARD, Frances. Executive-Legislative Relations in Poland, 1991-2005: Institutional Relations in Transition. *Journal of Legislative Studies* [online]. 2008, **14**(4), 367-393 [cit. 2016-02-20]. DOI: 10.1080/13572330802442329. ISSN 13572334.
- ZUBEK, Radoslaw. Parties, rules and government legislative control in Central Europe: The case of Poland. *Communist* [online]. 2008, **41**(2), 147-161 [cit. 2016-02-20]. DOI: 10.1016/j.postcomstud.2008.03.004. ISSN 0967067X.
- JASIEWICZ, KRZYSZTOF a AGNIESZKA JASIEWICZ-BETKIEWICZ. Poland. *European Journal of Political Research* [online]. 2008, **47**(7/8), 1096-1107 [cit. 2016-02-20]. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2008.00805.x. ISSN 03044130.

- A. Poland's New Leader Loses Confidence Vote. *Washington Post, The* [online]. 2004 [cit. 2016-02-20]. ISSN 01908286.
- Polish premier wins confidence vote. *Regional Today* [online]. 2014, , 3-3 [cit. 2016-02-20].
- KRYSKA, David. *Postavení prezidenta republiky v polském ústavním systému*. Praha, 2009. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Vedoucí práce JUDr. Věra Jirásková, CSc.
- HUBER, John D. The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies. *The American Political Science Review* [online]. 1996, **90**(2), s. 269-282 [cit. 2016-02-20]. DOI: 10.2307/2082884. ISSN 00030554. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/2082884?origin=crossref>
- TOMOSZEK, Maxim. *Ústavní odpovědnost v ústavním systému Polské republiky*. Olomouc, 2012. Disertační práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta.

Internetové zdroje

- Designation and appointment of the Prime Minister and the Council of Ministers. *President.pl: The official website of the President of the Republic of Poland* [online]. [cit. 2016-03-24]. Dostupné z: <http://www.president.pl/en/president/competences/designation-and-appointment-of-the-pm-and-the-council-of-ministers/>
- DUŠEK, Vojtěch. *Parlamentní volby v Polsku 2011*. [online]. Praha, listopad 2011 [cit. 2016-03-24]. Studie. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=75782>

Právní předpisy

- Ústava Polské republiky ze dne 2. dubna 1997, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné v oficiálním anglickém překladu z: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

F. Rakouská republika

Monografie, odborné články a publikace

- CIA: The World Factbook. *CIA World Fact Book* [online]. 2014, **52**, 51-55 [cit. 2016-02-29]. ISSN 02771527.
- Government Functions. *Austria Country Review* [online]. 2012, 51-53.
- GAMPER, Anna. Homogeneity and Democracy in Austrian Federalism: The Constitutional Court's Ruling on Direct Democracy in Vorarlberg. *Publius: The Journal of Federalism* [online]. 2003, **33**(1), 45-58 [cit. 2016-02-29]. ISSN 00485950. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/3331176>
- KARLHOFER, Ferdinand a Guenther PALLAVER. Strength through Weakness: State Executive Power and Federal Reform in Austria. *Swiss Political Science Review* [online]. 2013, **19**(1), 41-59. ISSN 14247755.
- ÖHLINGER, Theo. The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation. *Ratio Juris* [online]. 2003, **16**(2), 206-222. DOI: 10.1111/1467-9337.00233. ISSN 09521917.

Právní předpisy

- Spolkový ústavní zákon č. 1/1930, ve znění pozdějších předpisů, v oficiálním anglickém překladu. Dostupné z: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

G. Slovenská republika

Monografie, odborné články a publikace

- KANÁRIK, Imrich. Forma vlády v Slovenskej republike: ústavné postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov - súčasný stav, perspektívy. OROSZ, Ladislav. *Ústavný systém Slovenskej republiky: (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Vyd. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009, s. 217 - 242. ISBN 978-80-7097-777-4.
- *Slovakia Country Review* [online]. 2013 [cit. 2015-01-21].
- CIBULKA, Ľubor. Vláda Slovenskej republiky. SVÁK, Ján a Ľubor CIBULKA. *Ústavné právo Slovenskej republiky: osobitná časť*. 3. rozš.

vyd. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 681 - 722. ISBN 978-80-89363-33-9.

Právní předpisy

- Ústavní zákon č. 460/1992 Z. z., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.prezident.sk/upload-files/20522.pdf>