



K ÚSTAVNÍ ÚPRAVĚ JMENOVÁNÍ VLÁDY



JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.
PhDr. Petr Kolář, Ph.D.

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

Obsah:

1. DEMISE VLÁDY PODLE ČL. 73 ODS. 2 ÚSTAVY	3
2. PŘIJETÍ DEMISE VLÁDY	4
3. ODVOLÁNÍ VLÁDY	6
4. USTAVUJÍCÍ SCHŮZE POSLANECKÉ SNĚMOVNY	6
5. MOŽNOST JMENOVÁNÍ VLÁDY PŘED SKONČENÍM USTAVUJÍCÍ SCHŮZE PS.....	9
6. POVĚŘENÍ VLÁDY PROZATÍMNÍM VÝKONEM FUNKCE	10
7. NEVYSLOVENÍ DŮVĚRY VLÁDĚ	11
<i>CITOVANÁ LITERATURA:</i>	13

K ústavní úpravě jmenování vlády

V r. 2006 došlo k tomu, že ustavující schůze Poslanecké sněmovny, která byla svolána na 27. června 2006 po volbách konaných ve dnech 2. - 3. června 2006, byla několikrát přerušena, protože se politické strany nebyly schopny dohodnout ani na složení vedení Poslanecké sněmovny, ani na složení budoucí vládní koalice. Tato situace vyvolala řadu otázek ve výkladu Ústavy, souvisejících s přerušáním ustavující schůze Poslanecké sněmovny, s demisí vlády a s tím, za jakých podmínek je možné Poslaneckou sněmovnu rozpustit. Následující studie se věnuje odpovědím na tyto otázky, z nichž většina nebyla dosud v odborné literatuře řešena nebo dostatečně vyřešena.

1. Demise vlády podle čl. 73 odst. 2 Ústavy

Vláda je povinna podat demisi ve 3 případech, které stanoví Ústava (čl. 73 odst. 2). Ve všech třech případech prezident republiky musí podle čl. 73 odst. 3 tuto demisi přijmout (k tomuto ustanovení výklad níže). Rovněž ve všech třech případech je určen relativně přesně okamžik, kdy vláda musí demisi podat. Nastane-li jedna ze skutečností, musí tak učinit hned poté, což se dá vyložit tak, že se tak musí stát 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 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.

Vláda je povinna podat demisi „vždy po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny“. Tím se rozumí, že vláda musí podat demisi až poté, kdy je ustavující schůze Poslanecké sněmovny skončena. Po skončení schůze musí vláda podat demisi bez zbytečného odkladu. Vzhledem k tomu, že je většinou předem známo, kdy se ustavující schůze Poslanecké sněmovny koná a který den má skončit (viz další výklad níže), k žádnému odkladu po jejím skončení by dojít nemělo (s výjimkou vážných mimořádných událostí – například nehody nebo nemoci prezidenta republiky nebo předsedy vlády).

2. Přijetí demise vlády

Pokud prezident republiky obdrží demisi upravenou čl. 73 odst. 2 Ústavy, „je povinen ji přijmout“ (čl. 73 odst. 3 Ústavy). 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. Demise vlády je však aktem jednostranným, stejně jako jiné vzdání se úřadu. Důvod, proč je předepsáno demisi vlády podat do rukou prezidenta republiky, je zajištění důstojné formy demise a zabránění tomu, aby byla demise vlády nebo okamžik jejího podání zpochybněny popř. zfalšovány. 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 jen o projev vůle vlády), z čehož vyplývá, že je povinen demisi vlády přijmout vždy, nejen v případě čl. 73 odst. 2. Podání demise je dokončeno úkonem, jehož obsahem je odstoupení vlády z úřadu předepsanou formou¹. Prezident republiky proto není oprávněn už podanou demisi vrátit zpět, rovněž není oprávněn po jejím podání sdělit, že ji nepřijímá. Rovněž předseda vlády ani vláda nejsou oprávněni už podanou demisi vlády vzít zpět.

Je samozřejmě přípustné, aby prezident republiky před podáním demise nebo v souvislosti s podáním demise s předsedou vlády úmysl vlády podat demisi projednal popř. jej od úmyslu demisi podat odradil. To však nemůže platit pro demisi podávanou podle čl. 73 odst. 2 Ústavy. V těchto případech nesmí prezident republiky předsedu vlády od podání demise odrazovat, neboť jde o obligatorní demisi vlády. Zároveň se nesmí prezident republiky vyhýbat přijetí demise a musí ji přijmout bez zbytečného odkladu (jak bylo vysvětleno výše).

Forma právního úkonu podání demise vlády není stanovena. Může se jednat o ústní projev nebo projev písemný, význam demise vlády však spíše nasvědčuje formě písemné. Tomu odpovídá i to, že jde o demisi celé vlády, o níž by měla vláda rozhodnout usnesením (k usnesení vlády o demisi komentář níže). Sousedním „doručen do vlastních rukou“ se obvykle rozumí, že dokument musí být doručen přímo adresátu, nikoliv jeho zástupci². Pokud je stanoveno, že má být demise předsedou vlády „podána do rukou“, znamená to pravděpodobně, že by měla být doručena osobně předsedou vlády prezidentu republiky.

Odlišný názor na charakter právního úkonu demise vlády je obsažen v komentáři *Pavlička, Hřebejka* (s. 255), kde je uvedeno, že podá-li vláda demisi z jiných důvodů než jsou uvedeny v čl.

¹ Tím, zda může demisi vlády podat někdo jiný než předseda vlády, se zde nebudeme zabývat, vzhledem k tomu, že jde o problém relativně podružný.

² Doručování upravuje např. § 45b občanského soudního řádu, doručení písemnosti do vlastních rukou nařídí předseda soudního senátu zejména tehdy, je-li tu nebezpečí, že písemnost bude místo adresátovi odevzdána účastníku, který má na věci protichůdný zájem.

73 odst. 2 Ústavy, prezident republiky nemusí její demisi přijmout a může trvat na tom, aby vláda své povinnosti dále vykonávala. Autoři (nejspíše) vycházejí z předpokladu, že demise je akt dvoustranný a pomocí argumentu *a contrario* dovozují, že pokud v případech uvedených v čl. 73 odst. 2 je prezident povinen demisi přijmout, pak v ostatních případech ji přijmout nemusí. K podobnému závěru dochází komentář *Klímy* (s. 349), který dokonce uvádí, že „prezident republiky demisi neprodleně přijme. Lze usoudit, že by to měl učinit první pracovní den po dni, kdy byla demise reálně doručena“. *Filip* (s. 324) se k tomu, zda má prezident republiky právo odmítnout demisi mimo případy uvedené v čl. 73 odst. 2 nevyjadřuje. K tomu, že v případech uvedených v čl. 73 odst. 2 je prezident republiky povinen demisi vlády přijmout, podotýká, že „jinak by mohl být obžalován z velezrady (ohrozil by demokratické základy státu, s. 324). Závěr o tom, že v jiných případech než v případech uvedených v čl. 73 odst. 2 prezident republiky nemusí demisi přijmout, považujeme za chybný. Pokud bychom trvali na tom, že je demise právní úkon dvoustranný, došli bychom ke zcela absurdním závěrům (naznačujícím, že funkce předsedy vlády nebo člena vlády je snad založena na dohodě mezi vládou a prezidentem republiky, která může být vypovězena jen za souhlasu obou stran. Takový vztah mezi prezidentem republiky a vládou však podle Ústavy neexistuje).

Nakonec je nutno konstatovat, že prezident je povinen demisi vlády podle čl. 73 odst. 3 přijmout bez zbytečného odkladu, což je výklad, na kterém se shodují všechny relevantní odborné publikace.

Exkurz: Demise vlády kontra demise předsedy vlády

Demise vlády je demisí celé vlády. Není stanoveno, zda s demisí vlády musí souhlasit všichni členové vlády, nebo zda je pro demisi vlády postačující usnesení vlády podle čl. 76 odst. 2 Ústavy. Zde se přikláníme k názoru, že o demisi vlády může rozhodnout vláda svým usnesením podle čl. 76 odst. 2, protože podání demise vlády je rozhodnutím vlády jako celku (jako orgánu České republiky ve smyslu čl. 76 odst. 1). Z toho vyplývá, že vláda podá demisi, pokud o tom rozhodla svým usnesením podle čl. 76 odst. 2 Ústavy nadpoloviční většinou svých členů. Ústava rovněž neobsahuje žádné ustanovení, které by stanovilo pravomoc předsedy vlády podat demisi za vládu, aniž by o tom vláda rozhodla. Pouze je stanoveno, komu podává předseda vlády demisi (čl. 73 odst. 1 Ústavy). *Filip* (s. 324) vysvětluje předmětná ustanovení tak, že se demise vlády liší od demise předsedy vlády, z čehož by se dalo vyvodit, že předseda vlády snad může podat demisi vlastní. Domníváme se, že přinejmenším rovnocenným tomuto výkladu a teoreticky správnějším

je výklad v komentáři *Pavlíčka, Hřebejka* (s. 255), který uvádí, že „demise předsedy vlády znamená demisi celé vlády, neboť členství ve vládě je závislé na tom, zda členové vlády požívají důvěru předsedy vlády“³. Pokud by tomu tak nebylo a použili bychom výklad *Filipův*, tedy že předseda vlády může podat demisi sám, zůstala by po demisi předsedy vlády ve funkci vláda bez svého předsedy a došlo by ke zcela protiústavní situaci, která by popírala čl. 68 Ústavy („předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády“). Prezident republiky by po demisi předsedy vlády podle jednoho z možných výkladů následků této situace mohl jmenovat předsedu vlády (protože došlo k demisi předsedy vlády), ale už by nemohl jmenovat na jeho návrh další členy vlády, protože ti nepodali demisi. Taková vláda by zároveň nemusela žádat o vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnu? Nebo podle druhého z možných výkladů by prezident republiky nemohl jmenovat nového předsedu vlády (protože nedošlo k demisi vlády) a vládla by dosavadní vláda bez svého předsedy (a nebylo by možno například jmenovat nové členy vlády, protože by neexistoval předseda vlády), aniž by musela žádat o vyslovení důvěry. Z toho plyne, že výklad *Pavlíčka, Hřebejka*, že demise předsedy vlády je demisí celé vlády, může být jediný správný.

3. Odvolání vlády

V případě, že dochází ze strany vlády při podání demise podle čl. 73 odst. 2 Ústavy ke zbytečnému odkladu, je prezident republiky povinen vládu odvolat (čl. 75 Ústavy). Musí tak učinit opět bez zbytečného odkladu, k výkladu tohoto pojmu platí totéž, co bylo uvedeno výše.

4. Ustavující schůze Poslanecké sněmovny

Jednací řád Poslanecké sněmovny stanoví přesný program schůze Poslanecké sněmovny. Upravuje složení slibu poslanců, volbu předsedy Poslanecké sněmovny, místopředsedů Poslanecké sněmovny, určení, které výbory budou v Poslanecké sněmovně fungovat a stanovení počtu jejich členů. Jednací řád neuvádí výslovně, že se jedná o obligatorní body pořadu (body, které musí ustavující schůze mít). Ze systematického uspořádání zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (ustavující schůze je upravena v samostatné části 4.) je možno vyvodit, že dokud neproběhnou všechny body upravené v této části zákona, není možno ustavující schůzi ukončit. Část 4. zákona zároveň stanoví pořadí bodů. Opět to není upraveno zcela explicitně,

³ V britském systému „pokud premiér zemře nebo rezignuje, a tatáž strana pokračuje ve vládě, všechny ministerské funkce jsou k dispozici novému premiérovi“. *Wade E. C. S., Bradley A. W.*, Constitutional and Administrative Law, 10th

nicméně z formulací vyplývá, že je nezbytné body po sobě zařadit tak, jak je řadí zákon („svolá“, „zahájí“, „složí před shromážděním“, „vzala na vědomí ustavení“, „zvolí předsedu“, atd.)

Pravomoci svolavatele ustavující schůze jsou upraveny v § 22 odst. 3 a 4 jedn. řádu PS. Jde o dvě základní pravomoci – svolat ustavující schůzi (kdy tak může svolavatel učinit stanoví § 22 odst. 2 jedn. řádu PS) a řídit ustavující schůzi do té doby, dokud není zvolen nový předseda Poslanecké sněmovny. Řízení schůze se však musí omezit jen na běžné úkony předsedajícího při řízení (odhlášení poslanců apod.) a dále na dva úkony stanovené v § 24 jedn. řádu PS – požádá Poslaneckou sněmovnu, aby vzala na vědomí ustavení volební komise a ustavení mandátového a imunitního výboru. Žádné další pravomoci svolavatel (jakkoliv se v praxi může jednat o bývalého předsedu Poslanecké sněmovny) nemá a mít nemůže. Jeho pravomoci jsou pouze nezbytnými pravomocemi organizačního charakteru v rámci ustavující schůze a svolavatel je může použít jen dokud není zvolen řádný předseda Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny musí být zvolen na schůzi v tom pořadí, jak to stanoví jednací řád. Zejména je vyloučeno, aby svolavatel navrhoval zařazení jiných bodů, než jsou stanoveny jedn. řádem PS, aby měnil pořadí bodů (což nemůže učinit ani Poslanecká sněmovna, neboť je to stanoveno zákonem), nebo činil jakékoliv jiné úkony, které Ústava svěřuje předsedovi Poslanecké sněmovny (například zařazování návrhů zákonů, vůbec už nepřichází v úvahu podání návrhu prezidentu republiky na jmenování předsedy vlády podle čl. 68 odst. 4 věta druhá Ústavy).

Je otázkou, zda ustavující schůze může obsahovat i jiný bod pořadu, který není v části 4. jedn. řádu PS upraven. Například část 4. neupravuje, jakým způsobem se mandátový a imunitní výbor vypořádá se svou působností stanovenou v § 45 odst. 1 písm. a), tedy zda poté, kdy výbor zkoumá, zda byli poslanci „platně zvoleni“ a svá zjištění předkládá komoře, může být odpovídající bod zařazen do pořadu ustavující schůze. Z ustanovení čl. 24 jedn. řádu PS, který upravuje „ustavení mandátového a imunitního výboru (tedy určení počtu členů, potvrzení kandidátky určené volební komisí Poslaneckou sněmovnou). Z toho je zřejmé, že se počítá s tím, že tento výbor bude zkoumat, zda byli poslanci platně zvoleni, a že případně přeloží návrh Poslanecké sněmovně. Proto je přípustné, aby tento bod byl na ustavující schůzi projednán. Vzniká otázka, zda je možno na ustavující schůzi zařazovat další body, které část 4. jedn. řádu PS nepředpokládá, a které s ustavením Poslanecké sněmovny vůbec nesouvisejí. Jednací řád tuto problematiku neupravuje. Pokud však vycházíme z výše uvedené teze, že jednací řád, jmenovitě jeho část 4., provádí čl. 73 odst. 2 Ústavy, je možno usuzovat, že úprava ustavující schůze se omezuje jen na ty body, po jejichž ukončení je ustavující schůze vyčerpána a je nutno ji ukončit, aby vláda podala demisi a

edition, Longman, London 1985, s. 108

mohla nově ustavená Poslanecká sněmovna začít jednat o vládě nové. Z toho vyplývá, že ustavující schůze Poslanecké sněmovny nemůže jednat o dalších bodech, které nijak nesouvisí s ustavením Poslanecké sněmovny. Není možno v žádném okamžiku ustavující schůze projednávat návrhy, které mezitím přišly do Poslanecké sněmovny. Není možno jednat o vyslovení důvěry nebo nedůvěry vládě, která má podat po ustavující schůzi demisi. Není možno projednávat interpelace na tuto vládu atd.

Ustavující schůze má pevně stanovený pořad, který není možno nejen rozšiřovat, ale ani zužovat. Pokud nejsou splněny všechny body pořadu, uvedené v části 4. jedn. řádu PS, není možno ustavující schůzi ukončit⁴.

Z toho, že Poslanecká sněmovna musí ukončit všechny body ustavující schůze, zároveň plyne, že vláda není povinna podat svou demisi dříve, než je ustavena Poslanecká sněmovna a než skončí její ustavující schůze. Pokud by snad došlo k obstrukcím ze strany většiny v Poslanecké sněmovně za účelem protahování ustavující schůze, neexistují žádné ústavní mechanismy, jak ustavující schůzi ukončit. Rovněž neexistuje nástroj, jak pokračování ustavující schůze svolat menšinou Poslanecké sněmovny. Na tuto situaci také nelze aplikovat čl. 35 odst. 1 písm. d) Ústavy, podle něhož „Poslanecká sněmovna nebyla po dobu delší 3 měsíců způsobilá se usnášet, ačkoliv nebylo její zasedání přerušeno a ačkoliv byla v této době opakovaně svolána ke schůzi.“ Oprávnění rozpustit Poslaneckou sněmovnu vzniká tehdy, pokud se po dobu delší než 3 měsíce nesejde více než třetina poslanců a Poslanecká sněmovna po celou tuto není „usnášeníschopná“. V tomto případě se jedná o časový úsek, který nesmí mít žádné přerušení ve formě konání usnášeníschopné schůze. (3 měsíce uplynou tehdy, pokud se den svým číslem shoduje se dnem, kdy byla Poslanecká sněmovně neusnášeníschopná poprvé a byla na tento den svolána ke schůzi). Během tříměsíční lhůty musí přitom být „opakovaně svolána ke schůzi“, to znamená, že poté, co byla poprvé svolána ke schůzi a nebyla usnášeníschopná, musí být takto svolána ještě aspoň jednou během tříměsíční lhůty. Pokud je ustavující schůze přerušena, jde o jinou situaci než Ústava upravuje⁵. Čl. 35 odst. 1 písm. d) upravuje totiž jen jednu z možností, kdy je Poslanecká sněmovna nečinná. Neupravuje stav, kdy je schůze přerušena, ale ani neupravuje stav, kdy se Poslanecká sněmovna vůbec ke schůzím neschází ani ji k nim předseda Poslanecké sněmovny nesvolává. (Tyto „mezery“ jsou způsobeny tím, že jednací řád vytvořil koncepci delších schůzí, které je možno přerušit, s čímž čl. 35 Ústavy v podstatě nepočítal). Je tedy možno uzavřít, že čl. 35 odst. 1 písm. d) Ústavy není možno aplikovat

⁴ Pokud se týká místopředsedů Poslanecké sněmovny, Ústava ani jednací řád nestanoví jejich počet. Pokud Poslanecká sněmovna určí, že se bude volit určitý počet místopředsedů, a nepodaří se zvolit plný počet, nejde o nenaplnění bodu upraveného v § 26 jedn. řádu PS – pro ustavení Poslanecké sněmovny postačí volba 2 místopředsedů ve smyslu čl. 29 Ústavy.

⁵ Zcela odlišnou situaci upravuje čl. 35 odst. 1 písm. c).

na situaci, kdy je (ustavující) schůze Poslanecké sněmovny přerušena, protože podmínky, které jsou v ustanovení obsaženy, nejsou splněny. Nic na tom nemůže změnit *ratio legis*, kterým bylo zabránit ustanoveními čl. 35 Ústavy nečinnosti Poslanecké sněmovny, přesněji řečeno dosáhnout toho, aby Poslanecká sněmovna mohla být v případě dlouhodobé nečinnosti rozpuštěna.

5. Jmenování vlády před skončením ustavující schůze PS

Pokud podá vláda demisi dříve než je povinna ji podat, jmenovitě před tím, než je skončena ustavující schůze Poslanecké sněmovny, je povinen prezident republiky takovou demisi přijmout a pověřit vládu vykonáváním jejích funkcí prozatímně (podrobněji viz výklad níže). Vzniká otázka, zda může prezident republiky jmenovat vládu novou, dokud není skončena ustavující schůze Poslanecké sněmovny. Ústava tuto situaci specificky nepředpokládá. Nicméně nezakazuje prezidentu republiky v tomto okamžiku vládu jmenovat (čl. 68 odst. 2 Ústavy pouze stanoví, že „předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády“). Každá jmenovaná vláda má povinnost do 30 dnů po svém jmenování předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry (čl. 68 odst. 3 Ústavy). Pokud by prezident republiky jmenoval vládu dříve, než by byla skončena ustavující schůze, vystavil by ji nebezpečí, že nebude moci splnit ústavní direktivu a požádat do 30 dnů o vyslovení důvěry na řádné schůzi Poslanecké sněmovny. Na druhé straně však by takové jmenování mohlo přimět Poslaneckou sněmovnu ke skončení její ustavující schůze a otevření možnosti svolání řádné schůze za účelem vyslovení nebo nevyslovení důvěry nově jmenované vládě. Pokud by se však nepodařilo ukončit ustavující schůzi a vláda by nemohla předstoupit do 30 dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu, ocitá se celý systém v ústavním vakuu. Došlo by k tomu, že by byla ve funkci vláda, které nebyla vyslovena důvěra, déle než 30 dní po svém jmenování, což čl. 68 odst.3 nepřipouští. Protiústavní situaci Ústava nemůže Ústava předpokládat, proto ji není možno konformně s Ústavou vyřešit. Proto by bylo z hlediska zachování ústavou předpokládaných postupů správnější, aby prezident republiky jmenoval vládu vždy až poté, kdy skončí ustavující schůze Poslanecké sněmovny.

Pokud by byla ustavující schůze protahována, pak by po dlouhou dobu vykonávala funkce vláda, která už podala demisi a byla prezidentem republiky jen pověřena vykonáváním jejích funkcí „prozatímně“. Z tohoto hlediska by rovněž šlo o stav nežádoucí, nicméně s touto možností Ústava počítá. Tento stav by však nemohl trvat příliš dlouho, protože je po tuto dobu zcela zamezeno přijetí jakéhokoliv rozhodnutí (s výjimkou bodů upravených v části 4. jedn. řádu PS) v Poslanecké sněmovně.

6. Pověření vlády prozatímním výkonem funkce

Když je podána demise vlády, má prezident republiky pravomoc podle čl. 62 písm d) Ústavy pověřit vládu vykonáváním jejích funkcí „prozatímně až do jmenování vlády nové“. Formulace tohoto článku, používající vid nedokonavý slovesa („pověřuje“), vyložená striktně gramaticky, znamená, že prezident má pravomoc, nikoliv povinnost dosavadní vládu pověřit. Tuto formulaci je však třeba vykládat tak, že vždy, když prezident republiky přijal demisi vlády nebo když vládu odvolal, pověřuje tuto vládu vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování vlády nové. Z toho vyplývá, že prezident republiky má povinnost dosavadní vládu pověřit. Stejný názor zastávají autoři komentáře *Pavliček, Hřebejk*: „Prezident republiky je povinen učinit takové opatření, aby byl stát vždy spravován vládou, která vykonává funkce v Ústavě zakotvené.“ (s. 222). Prezident republiky není povinen pověřit „starou“ vládu jen v případě, kdy by zároveň při přijetí demise dosavadní vlády nebo bezprostředně poté jmenoval vládu novou. Jmenováním nové vlády se rozumí jmenování předsedy vlády a na jeho návrh jmenování ostatních členů vlády a jejich pověření řízením ministerstev a jiných úřadů. Až když jsou všechny tyto činnosti prezidentem republiky dokonány, je vláda jmenována. (Shodný výklad provádějí všechny relevantní publikace.) Pokud je jmenován prezidentem republiky jen předseda vlády a nikoliv ostatní členové vlády, vykonává funkce vlády prozatímně vláda dosavadní na základě (předchozího) pověření prezidentem republiky.

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 (čl. 67 odst. 2 a čl. 76 Ústavy) a výkonná moc ve státě by byla ochromena. Ústava s takovým řešením nepočítá – v tomto okamžiku by se stát opět ocitl v ústavním vakuu.

Ústavní listina 1920 upravovala pověřování vlády prezidentem v případě demise vlády v § 78: „vyslovila-li poslanecká sněmovna vládě nedůvěru (...), musí vláda podati demisi do rukou prezidenta republiky, který určuje, kdo vede vládní věci, pokud nová vláda nebyla ustavena.“ Toto ustanovení bylo používáno za účelem vytvoření tzv. **úřednické vlády**. Prezident republiky na základě této pravomoci na přechodnou dobu pověřil buď vládu dosavadní, nebo tzv. vládu úřednickou (kterou se rozuměla vláda složená z nečlenů Národního shromáždění). Tato praxe vycházela z toho, že prezident republiky měl skutečnou ústavní pravomoc určovat, kdo vede vládní věci prozatímně. Zároveň byl tento výklad § 78 odst. 1 Ústavní listiny 1920 umožněn tím, že v Ústavní listině 1920 neexistovalo žádné ustanovení prikazující, aby nově jmenovaná vláda předstoupila před Poslaneckou sněmovnu a žádala vyslovení důvěry ani ustanovení prikazující, v jaké

lhůtě má vláda předstoupit před poslaneckou sněmovnu.⁶ Tato ustanovení obsahuje současná Ústava - čl. 68 odst. 3 říká, že „vláda předstoupí do 30 dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádá ji o vyslovení důvěry“. Z toho vyplývá, že mimoústavní praxe úřednických vlád po vzoru první republiky není podle současné ústavní úpravy přípustná. *Baxa* (s. 644) o této prvorepublikové praxi konstatoval, že „vláda úřednická se nepříčí literě ústavy, nelze ji však, pokud by měla být ustanovena na delší dobu, uvést v soulad s duchem ústavy, poněvadž sama listina nastoluje soustavu parlamentní“.

Pověření prozatímním výkonem funkce je třeba pokládat za institut, který zajišťuje to, že stát nezůstává bez vlády. Vláda *in statu demissionis* vykonává funkce jen po dobu, která je nezbytně nutná ke jmenování vlády nové. Za nezbytně nutnou dobu je považovat takovou dobu, ve které probíhají jednání, vedoucí ke jmenování vlády a dobu, po kterou se připravují nezbytné dokumenty (například koaliční smlouva nebo jmenovací dekrety). Nezbytně nutnou dobou není doba, kdy dochází jen k jednáním, jejichž účelem je prodlužovat výkon funkcí vlády prozatímně (podrobněji níže). 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 (i když rezignovavší vláda není výslovně ve svých funkcích omezena).

7. Nevyslovení důvěry vládě a pověření prozatímním výkonem

Pokud Poslanecká sněmovně nevyslovila vládě jmenované podle čl. 68 odst. 2 důvěru, je vláda povinna podat demisi podle čl. 73 odst. 2 Ústavy. Prezident republiky je opět povinen tuto demisi přijmout (k tomu, kdy je povinen přijmout demisi viz výklad o zbytečném odkladu výše, který je nutno aplikovat i na tento případ) a vládu pověřit prozatímním výkonem funkce. Pro jmenování další vlády Ústava nestanoví opět žádnou lhůtu, ze slova „prozatímní“ je možno znovu vyložit, že je třeba, aby pověřená vláda byla ve funkci jen po dobu nezbytně nutnou k sestavení a jmenování vlády další. Vláda pověřená prozatímně vykonáváním funkcí znovu není vládou, která získala důvěru Poslanecké sněmovny. V parlamentní formě vlády nelegitimizuje vládu to, že je jmenována hlavou státu (jmenování vlády hlavou státu je pravomoc víceméně formální), ale to, že získá důvěru Poslanecké sněmovny, obecně řečeno to, že je podporována většinou řádně zvolené dolní komory parlamentu. Vláda, která byla pověřena k prozatímnímu vykonávání funkcí, by byla jen vládou, jmenovanou prezidentem republiky.

⁶ *Baxa* konstatoval (s. 644), „vláda úřednická se nepříčí literě Ústavy, nelze ji však, pokud by měla být ustanovena na delší dobu, uvést v soulad s duchem ústavy, poněvadž sama listina nastoluje soustavu parlamentní“.

Ústava ČR nepočítá s tím, že by mohla trvale (delší dobu) vykonávat funkce vláda, která je pouze pověřena prozatímním výkonem funkcí. Ani pro krátkodobý prozatímní výkon funkcí není stanoveno, které z článků Ústavy, upravující vládu (čl. 67 – čl. 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 před tím podal demisi spolu s vládou), odvolání vlády atd. Aplikovatelný je tedy pouze čl. 76 (vláda rozhoduje ve sboru) a čl. 80. Situace, kdy po dobu delší než je nezbytně nutné vykonává prozatímně funkce vláda, která vůbec nezískala důvěru Poslanecké sněmovny, se zcela vymyká ústavní úpravě a postavení takové vlády by bylo mimo daný ústavní rámec. Za nezbytně nutnou dobu se považuje taková doba, ve které probíhají jednání, vedoucí ke jmenování vlády nové. Nezbytně nutnou dobou není doba, kdy dochází jen k jednáním, jejichž účelem je prodlužovat výkon funkcí vlády prozatímně⁷.

Pro případ, kdy by prezident republiky nejmenoval novou vládu poté, kdy nebyla vyslovena důvěra jím jmenované vládě, a uplynula doba, která byla nezbytně nutná k sestavení nové vlády, nestanoví Ústava žádnou sankci, která by prezidenta republiky ke jmenování vlády donutila. Extrémní výjimkou je možnost žaloby pro velezradu podle § 96 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu⁸. Dále je možno při splnění dalších podmínek uvažovat o použití ustanovení čl. 23 Listiny, podle kterého „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.“

V žádném okamžiku není možno dopustit vznik stavu, který neodpovídá Ústavou stanoveným postupům. Ústava upravuje pravomoc prezidenta republiky rozpustit Poslaneckou sněmovnu v případě upraveném v čl. 35 odst. 1 písm. a) Ústavy. Prezident republiky by proto měl i napodruhé jmenovat vládu, jejíž podpora je v Poslanecké sněmovně nejistá, aby mohl v případě, že se nakonec nepodaří vůbec sestavit vládu, která by získala důvěru v Poslanecké sněmovně, rozpustit Poslaneckou sněmovnu podle uvedeného ustanovení Ústavy.

Závěrem je možno říci, že Ústava upravuje dostatečně takové postupy, které umožňují vznik vlády, která obdrží důvěru Poslanecké sněmovny. Ústava neupravuje v žádném svém ustanovení situaci, kdy by byla trvale ve funkci vláda, která důvěru Poslanecké sněmovny neobdržela. Ústava se naproti

⁷ Stejná situace by nastala v případě, kdy nově jmenovaná vláda nezíská v Poslanecké sněmovně důvěru ani napodruhé a předseda Sněmovny by nenavrhl předsedu vlády podle čl. 68 odst. 4 nebo by prezident republiky tohoto předsedu vlády nejmenoval nebo by nejmenoval jím navrženou vládu.

⁸ „Velezradou pro účely tohoto zákona rozumí se jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu.“ Tato studie se nezabývá tím, zda a za jakých okolností by bylo možno ustanovení o velezradě v tomto případě aplikovat.

tomu snaží takové situaci zabránit prostřednictvím čl. 68 odst. 3 (na rozdíl od Ústavní listiny 1920, která podobné ustanovení neobsahovala).

Citovaná literatura:

Baxa, B., Ministr, in: Slovník veřejného práva Československého. Svazek II. Brno: Polygrafia 1932.
Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň: Aleš Čeněk 2005. *Filip, J.* Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, Brno: Masarykova univerzita 2001. *Pavliček, V., Hřebejk, J.* Ústava a ústavní řád České republiky, I. díl. Praha: Linde 1998.

Zkratky:

Jedn. řád PS – zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění
Ústavní listina 1920 – ústavní zákon č. 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky