

Petr Mlsna

Vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě aneb jak posílit stabilitu ústavního systému České republiky¹⁾

1. Úvod

Současná vláda se v Programovém prohlášení z roku 2010 zavázala, že se pokusí zavést do českého ústavního pořádku institut konstruktivní nedůvěry vládě. Vzhledem k tomu, že příslušný návrh novely Ústavy se v době psaní tohoto článku nachází v legislativním procesu na úrovni vlády a vzhledem k tomu, že jurisprudencí v poslední době velmi horlivě kritizuje „ústavní inženýrství“, které vzniká v rámci Legislativní rady vlády, chtěl bych tímto článkem osvětlit některé důvody, které vedly autory při tvorbě příslušného návrhu novely Ústavy a osvětlit základní inspirační zdroje, ze kterých jsme vycházeli.

Neodpustím si na tomto místě jízlivou poznámku k těm, kteří jsou účastníky legislativního procesu v různých fázích, mají možnost vyjádřit své připomínky a názory, ale výsledkem dialogu je mlčení, a nechtěl bych se proto znovu dostat do situace, že mi bude vytýkáno někdy více otevřeně, někdy méně, že snad i tento návrh novely Ústavy je „surrealistickým textem“, nad kterým nikdo snad ani nepřemýšlel a sepsal jej někde na hranici deliria. V oboru ústavního práva se pohybující právníci jistě vědí, že jsem autorem novely Ústavy, již byla zavedena do českého ústavního pořádku přímá volba prezidenta. S velkou částí konstitucionalistické obce jsem v průběhu příprav tento návrh konzultoval a s podivem jsem zjistil, že až v závěrečné fázi legislativního procesu najednou všichni „prozřeli“. Tímto článkem bych chtěl alespoň částečně této osobně trpké zkušenosti předejít a vyvolat na téma konstruktivní nedůvěry vládě odbornou debatu.

2. Vztah vlády a Poslanecké sněmovny – stávající stav

Vláda je v systému českého ústavního pořádku považována za představitele výkonné moci a tudíž za jeden z pilířů trojdílného systému dělby moci ve státě.²⁾

¹⁾ Tento článek vznikl v rámci Výzkumného záměru MSM 21620841 Rozvoj české společnosti v EU: výzvy a rizika. Tento článek vyjadřuje výlučně osobní názory autora. Názory uvedené v tomto článku nejsou názory prezentovanými žádnou ústavní ani státní institucí. Všechny připomínky jdou na vrub autora a předem za ně děkuji.

²⁾ K institucionálním aspektům vlády jako ústavního orgánu viz SVATOŇ, J. K institucionálnímu pojetí státu a jeho vládního orgánu. In KLÍMA, K. – JIRÁSEK, J. (eds.) *Pocita Jánů Gronskeému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.

Vzhledem ke skutečnosti, že Česká republika je parlamentní republikou, odvozuje vláda svůj mandát od důvěry Poslanecké sněmovny.³⁾ Vláda je proto oprávněna k vládnutí pouze tehdy, pokud požívá důvěry Poslanecké sněmovny. Z toho plyne, že vláda, která nepožívá důvěry Poslanecké sněmovny, by měla 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. Vztah vlády a Poslanecké sněmovny je vztahem ústavně politickým, nikoliv vztahem pozitivně právním. Odpovědnost vlády vůči Poslanecké sněmovně je vyjádřením základního prvku parlamentní demokracie, kdy zákonodárce jako představitel vůle lidu vzešlé z voleb požívá ze všech ústavních orgánů nejvýraznější legitimacy k tomu, aby mohl zmocňovat jiné ústavní orgány k výkonu jejich pravomocí. Ústavodárce se rozhodl, že vláda bude odpovídat pouze jedné z komor Parlamentu. Důvodem byla zřejmě skutečnost, že proporční volební systém do Poslanecké sněmovny bude odrážet lépe politické poměry v zemi a koaliční vlády budou tudíž odpovídat politickému složení Poslanecké sněmovny více než politickému složení Senátu, který je volen většinovým způsobem. Praxe po zřízení Senátu ukázala, že toto rozhodnutí bylo vhodné, neboť politická struktura v Senátu je značně roztržštěná a někteří senátoři zastupují politické subjekty, které mnohdy již neexistují. Oprávněně se lze domnívat, že výrazné vychýlení politických sil ve prospěch jedné velké politické strany, ať již v Poslanecké sněmovně nebo Senátu, by ve výsledku mohlo vést k tomu, že by vláda nezískala důvěru v zásadě nikdy nebo by musel být pravidelně uplatňován při sestavování vlád model velké koalice, jako je tomu např. v Rakousku.

Vláda odpovídá Poslanecké sněmovně jako celek, nelze dovozovat individuální odpovědnost jednotlivých členů vlády nebo dokonce individuální odpovědnost předsedy vlády.⁴⁾ Ústavní vztah mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou je ústavně politického charakteru,⁵⁾ neboť vláda není povinna se zodpovídat Poslanecké sněmovně z každého rozhodnutí, které učiní. Nicméně ztráta důvěry Poslanecké sněmovny v ústavním smyslu má za následek povinnost vlády podat demisi.⁶⁾ Navíc v situaci, kdy vláda není v Poslanecké sněmovně úspěšná se svými vládními předlohami a v praxi se jí nedaří realizovat vládní program, lze pochybovat, že tato vláda požívá důvěry Poslanecké sněmovny. Vyslovení nedůvěry vládě nebo nevyslovení důvěry vládě ovšem má ústavněprávní důsledky, kdy je povinností vlády podat do rukou prezidenta republiky demisi a v případě, pokud by tak neučinila, je povinností prezidenta republiky takovou vládu odvolat.

Vládou je podle ustanovení čl. 67 Ústavy míněna vláda jako ústavní orgán,

³⁾ CUTLER, L. N. Oddělení zákonodárné a výkonné moci. *Právník č. 12/1990*.

⁴⁾ Bliže k historické československé úpravě SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 488.

⁵⁾ KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 339.

⁶⁾ Čl. 73 odst. 2 Ústavy ČR.

nikoliv vláda jako politologický a sociologický výraz pro vládnutí. Vláda může být sestavena jak z politiků zastupujících parlamentní politické strany, tak i osob, které stojí mimo politické dění. Nicméně reálná politika ukazuje, že vláda se musí opírat o politické strany, a proto je zastoupení politiků parlamentních stran ve vládě předpokladem důvěry Poslanecké sněmovny. Pokud se hovoří o tzv. úřednických vládách,⁷⁾ pak je třeba zdůraznit, že takový pojem není přesný, neboť Ústava nerozlišuje, zda je vláda složena z politiků nebo odborníků či výrazných osobností, ale naopak požaduje, aby každá vláda měla důvěru Poslanecké sněmovny bez ohledu na to, kdo je jejím členem.⁸⁾ Tzv. úřednické vlády jsou jistým překlenovacím řešením ústavních či politických krizí, kdy jsou hledány osobnosti vyhovující širokému politickému spektru, které ovšem stojí mimo stranickou politiku.⁹⁾ Vláda by se měla opírat o většinu v Poslanecké sněmovně, nelze ovšem ani vyloučit, že vláda může požívat důvěry Poslanecké sněmovny, ale absolutní většina poslanců nemusí mít ve vládu důvěru.

3. Předseda vlády a prezident republiky – stávající stav

Předsedu vlády je oprávněn jmenovat pouze prezident republiky. Prezident republiky je oprávněn jmenovat předsedu vlády v případech, kdy předchozí vláda ukončila svou činnost nebo kdy ztratila důvěru Poslanecké sněmovny. Prezident republiky by měl předsedu vlády v těchto situacích jmenovat bez zbytečných průtahů, aby nedošlo k situaci, že by ČR neměla žádného předsedu vlády. Prezident republiky může jmenovat předsedou vlády jakoukoliv osobu, při svém výběru není dosud vázán žádnými ústavními podmínkami.¹⁰⁾

Prezident republiky by měl ovšem jmenovat předsedou vlády takovou osobu, u které lze oprávněně očekávat, že se jí podaří sestavit vládu, která získá důvěru Poslanecké sněmovny.¹¹⁾ Prezident republiky je tak vázán ústavní odpovědností

⁷⁾ MATĚJKA, J. O tzv. parlamentní a úřednické vládě. *Zvláštní otisk z „Pocty Horáckovy“*. Sborník věd právních a státních. Ročník XXXII. Praha: Bursík & Kohout, 1932.

⁸⁾ Podrobně k ustavování vlády JIČÍNSKÝ, Z. Jmenování nové vlády podle Ústavy ČR. Úvaha ústavně právní a politologická. In KLÍMA, K. – JIRÁSEK, J. (eds.) *Pocta Janu Gronsému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 152 - 163.

⁹⁾ K historii úřednických vlád na českém území viz BUREŠOVÁ, E. – SYLLOVÁ, J. Úřednické vlády a jejich ústavní zakotvení. *Parlamentní institut – studie č. 1.177*, říjen 2006.

¹⁰⁾ Viz Komentář k čl. 67 Ústavy, In SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: Komentář*, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 505.

¹¹⁾ Podrobnější pravidla pro jmenování předsedy vlády navrhovala upravit skupina poslanců v roce 1999. Sněmovní tisk č. 359, III. volební období, Poslanecká sněmovna 1999. Návrh předpokládal, že by měla být výslovně stanovena prezidentovi republiky povinnost, aby prvním pokusem sestavit vládu byl vždy pověřen předseda nejsilnější politické strany podle výsledků posledních parlamentních voleb. V rámci druhého pokusu o sestavení vlády by měl být pověřen sestavením vlády předseda druhé nejsilnější politické strany a v rámci třetího pokusu by bylo na úvaze předsedy Poslanecké sněmovny, kterou osobu pověří sestavením vlády s tím, že prezident republiky by tuto osobu požádal o sestavení vlády ve lhůtě 10 dnů. V obou předchozích pokusech o sestavení vlády měla být podle navrhovatelů ústavně stanovena lhůta 30 dnů,

činit vše v zájmu lidu, a proto by jmenování předsedy vlády nemělo být činěno s úmyslem, že vláda jmenovaná na návrh tohoto předsedy vlády nebude mít šanci získat důvěru Poslanecké sněmovny. Prezident republiky nemá ústavní pravomoc odvolat předsedu vlády. Prezident republiky může pouze odvolat vládu jako celek, pokud tato nepodala demisi, ač k tomu byla podle Ústavy povinna.¹²⁾ Po dobu fungování vlády opírající se o důvěru Poslanecké sněmovny tak prezident republiky nemá možnost zbavit předsedu vlády jeho funkce, byť by s jeho vládní politikou nesouhlasil. Jmenování předsedy vlády je úkonem prezidenta republiky, který nevyžaduje kontrasignaci.

Jmenovaný předseda vlády by měl koncentrovat shodnou politickou vůli většiny poslanců tak, aby bylo možné předpokládat, že nová vláda získá důvěru Poslanecké sněmovny.¹³⁾ Na návrh designovaného předsedy vlády jmenuje prezident republiky ostatní členy vlády a pověřuje je řízením konkrétních ministerstev nebo jiných úřadů. Je na úvaze předsedy vlády, kdo jím bude navržen ke jmenování prezidentovi republiky. Ústava nepředepisuje pro členství ve vládě žádné předpoklady nebo podmínky. Výsledná personální podoba vlády by ovšem měla odrážet politické rozvrstvení sil v Poslanecké sněmovně, aby se vláda vůbec mohla ucházet o důvěru Poslanecké sněmovny. Není povinností předsedy vlády, aby se jím sestavená vláda musela opírat o absolutní většinu poslanců. Předseda vlády může předstoupit před Poslaneckou sněmovnu i s vládou, která nemá politicky zajištěnou podporu. I menšinová vláda může získat důvěru Poslanecké sněmovny, neboť k získání důvěry postačuje relativní většina přítomných poslanců.

Prezident republiky je povinen na návrh předsedy vlády jmenovat ostatní členy vlády. Někteří autoři se domnívají, že prezident republiky je návrhem předsedy vlády vázán a je jeho povinností navrženou osobu jmenovat členem vlády.¹⁴⁾ Objevují se i názory, že prezident republiky může navrženého kandidáta odmítnout jmenovat.¹⁵⁾ Odmítnutí prezidenta republiky jmenovat navrženého kandidáta by ovšem vyžadovalo ústavní odůvodnění, proč se tak rozhodl. Nelze připustit, aby prezident republiky, který není odpovědný ani jedné z komor Parlamentu ČR, ovlivňoval složení vlády autoritativním výběrem. Prezident republiky by mohl podle extenzivního výkladu odmítnout jmenovat členem

během kterých by byl designovaný předseda vlády povinen předložit prezidentovi republiky návrh na jmenování vlády. Prezident republiky by byl samozřejmě povinen takto sestavenou vládu jmenovat neprodleně a vláda by měla povinnost předstoupit před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o důvěru do 15 dnů, přičemž pokud by tak vláda neučinila, pak měla platit ústavní fikce, že žádost o vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnou byla zamítnuta.

¹²⁾ Čl. 75 Ústavy ČR.

¹³⁾ ADAMUS, V. O ustavování vlády po volbách do parlamentu. *Správní právo č. 2/2001*.

¹⁴⁾ PAVLIČEK, V., HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád ČR. Komentář. 1. díl, ústavní systém*. Praha: Linde, 1998, s. 249.

¹⁵⁾ HENDRYCH, D. Komentář k čl. 68 Ústavy. In: HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 115.

vlády osobu, která by vykonávala činnost, která je neslučitelná s členstvím ve vládě.¹⁶⁾ Nicméně podle *stricto sensu* ústavního textu, není přezkum naplnění povinnosti čl. 70 Ústavy v pravomoci prezidenta republiky, neboť neslučitelnost funkce člena vlády s jinými činnostmi je v zásadě formulována jako aposteriorní povinnost, že člen vlády (tedy po svém jmenování) nebude vykonávat neslučitelné funkce nebo činnosti. Prezident republiky tedy není podle mého názoru oprávněn klást členům vlády podmínky pro jejich jmenování s odvoláním se na neslučitelnost funkcí. Pokud by člen vlády nedostál ústavnímu požadavku a vykonával-li by činnosti, které jsou s členstvím ve vládě neslučitelné, je odpovědností předsedy vlády, aby buď takového člena vlády navrhl prezidentovi republiky odvolat nebo jej pod pohrůžkou odvolání a reálným politickým tlakem donutil nevykonávat neslučitelné činnosti nebo funkce.

Prezident republiky může jmenovat předsedu vlády i v době, kdy ještě funguje vláda v demisi, která má svého předsedu vlády. Prakticky tak existují dva předsedové vlády ovšem s tím rozdílem, že designovaný předseda vlády nemá k dispozici jmenovanou vládu.¹⁷⁾ Teoretickou otázkou zůstává, zda může prezident republiky jmenovat předsedu vlády v době, kdy ještě není ukončena ustavující schůze Poslanecké sněmovny. Prakticky by totiž prezident republiky vystavil designovanou vládu a jejího předsedu možnosti, že ta nebude moci dostát ústavní povinnosti předstoupit před Poslaneckou sněmovnu do 30 dnů po jmenování se žádostí o vyslovení důvěry.¹⁸⁾ Nicméně takový krok prezidenta republiky by mohl urychlit dokončení ustavující schůze Poslanecké sněmovny a svolání řádné schůze za účelem vyslovení nebo nevyslovení důvěry nově jmenované vládě.¹⁹⁾

Nově jmenovaná vláda má povinnost do 30 dnů po svém jmenování předstoupit před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry. Jedná se o ústavní příkaz, který je povinna vláda dodržet.²⁰⁾ Vláda, která by tuto povinnost nesplnila, by se dopustila flagrantního porušení ústavní dělby moci. Nicméně Ústava nestanoví pro vymození této povinnosti žádné postupy. Lze proto předpokládat, že by Poslanecká sněmovna takové vládě vyslovila v souladu s čl. 71 Ústavy nedůvěru. Prezident republiky nemůže v souladu s Ústavou takovou vládu odvolat podle čl. 74, neboť vláda, která nepožádala o důvěru Poslaneckou sněmovnu, není vládou, která byla povinna podat demisi. Vymození této povin-

¹⁶⁾ Viz odmítavý postoj prezidenta republiky Václava Klause jmenovat ministrem zdravotnictví Davida Ratha, který byl v době podání návrhu na jmenování členem vlády prezidentem České lékařské komory.

¹⁷⁾ Bližší JIČÍNSKÝ, Z. Jmenování nové vlády po volbách: problém ústavní úpravy. *Parlamentní zpravodaj* č. 17/1997.

¹⁸⁾ Čl. 68 odst. 3 Ústavy ČR.

¹⁹⁾ Viz SYLLOVÁ, J. – KOLÁŘ, P. K ústavní úpravě jmenování vlády. *Parlamentní institut – studie* č. 1.174, červenec 2006.

²⁰⁾ Jednání o důvěře vládě je upraveno v samostatné části XI zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (§ 82 až § 85).

nosti je tedy na Poslanecké sněmovně skrze její pravomoc vyslovit vládě nedůvěru. Ustanovení lze chápat jako kogentní povinnost.²¹⁾

Ze žádosti vlády musí být patrné, že žádá Poslaneckou sněmovnu, aby jí vyslovila důvěru. Za předstoupení před Poslaneckou sněmovnu lze považovat úkon vlády ucházet se o důvěru Poslanecké sněmovny. S návrhem na vyslovení důvěry nejsou spojeny pro vládu žádné povinnosti. Vláda není ústavně povinna předkládat Poslanecké sněmovně své programové prohlášení či přehled cílů, které hodlá naplnit a realizovat.²²⁾ V politické praxi je zvykem, že vláda k žádosti o vyslovení důvěry předkládá Poslanecké sněmovně programové prohlášení. Programové prohlášení je politickým dokumentem.

V případě, že Poslanecká sněmovna nevyslovila vládě důvěru, pak je tato vláda povinna podat bez zbytečných průtahů demisi do rukou prezidenta republiky. Do doby jmenování nové vlády je povinen prezident republiky v souladu s čl. 62 písm. d) Ústavy pověřit tuto vládu prozatímním výkonem jejích funkcí až do doby jmenování nové vlády. Tato ústavní povinnost prezidenta republiky vychází z toho, že nelze připustit, aby ČR byla bez vlády a v zásadě nikdo nebyl politicky odpovědný za výkonnou moc a její realizaci.

V případě, pokud nebyl první pokus o sestavení vlády, která by se opírala o důvěru Poslanecké sněmovny, úspěšný, probíhá v souladu s výše popsaným postupem nové jmenování předsedy vlády a nová žádost vlády o vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnou. Prezident republiky by měl jmenovat nového předsedu vlády neprodleně tak, aby se nejistá politická situace nadále neprohlubovala.²³⁾

Pokud se ani podruhé nepodaří vládě získat důvěru Poslanecké sněmovny, vybírá předsedu vlády předseda Poslanecké sněmovny a prezident republiky je povinen tuto osobu jmenovat předsedou vlády.²⁴⁾ Smyslem tohoto ustanovení je zajistit, že výběr učiněný předsedou Poslanecké sněmovny bude lépe odrážet politické rozložení sil a aktuální náladu v Poslanecké sněmovně. Navíc neúspěšný třetí pokus o důvěru vládě může znamenat, že prezident republiky rozpustí Poslaneckou sněmovnu a vyhlásí nové volby. Poslanci tak mohou mít pod touto hrozbou v rámci třetího pokusu zájem na úspěšném hlasování. Nicméně pra-

²¹⁾ KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 340.

²²⁾ Narozdíl od Programového prohlášení vlády, které je dokumentem, se kterým vláda postupuje se žádostí o vyslovení důvěry před Poslaneckou sněmovnu, je Koaliční smlouva ryze politický dokument, který je krocipován jako přehled cílů, které vláda hodlá naplňovat během funkčního období.

²³⁾ K sestavování vlády v rámci druhého pokusu došlo v historii ČR pouze v roce 2006, kdy byl sestavením vlády dvakrát pověřen Mirek Topolánek. Viz JIČÍNSKÝ, Z. Jmenování nové vlády podle Ústavy ČR. Úvaha ústavně právní a politologická. In KLÍMA, K. – JIRÁSEK, J. (eds.) *Pocta Jánů Grónského*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 156 - 158.

²⁴⁾ Čl. 68 odst. 4 Ústavy ČR.

vomoc prezidenta republiky rozpustit Poslaneckou sněmovnu v případě třetího neúspěšného pokusu o důvěru vládě je fakultativní, nejedná se o povinnost prezidenta republiky.²⁵⁾

Výběr předsedy vlády předsedou Poslanecké sněmovny je inspirován kancelářským modelem vlády, kdy za ústavní krizi musí nést v konečném důsledku odpovědnost zákonodárny sbor, neboť je přímo legitimovaným nositelem moci ve státě.²⁶⁾ Ve Spolkové republice Německo je spolkový kancléř volen na návrh spolkového prezidenta Spolkovým sněmem bez rozpravy.²⁷⁾ Pokud by tento kandidát neuspěl, pak je na Spolkovém sněmu, aby většinou hlasů ve lhůtě 14 dnů zvolil nového spolkového kancléře. Pokud by k takové volbě nedošlo nebo by volba neproběhla úspěšně, pak probíhá bez zbytečných průtahů nová volba, kdy kandidáta, který získal nejvíce hlasů, může spolkový prezident ve lhůtě 7 dnů buď jmenovat spolkovým kancléřem nebo rozpustit Spolkový sněm.

Německá úprava je odrazem odpovědnosti zákonodárného sboru za politickou krizi, kdy nejvyšší orgán státu (spolkový prezident nebo prezident ČR) může v případě, že ani zákonodárny sbor neunesse svoji odpovědnost, rozhodnout o jeho rozpuštění.

Výběr předsedy vlády předsedou Poslanecké sněmovny je jeho osobním rozhodnutím a nepodléhá schvalování pléna Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny při tomto rozhodnutí nevystupuje za Sněmovnu jako celek.²⁸⁾

4. Návrh novely Ústavy – zavedení konstruktivní nedůvěry vládě

Text návrhu novely Ústavy, který byl předložen vládě a o němž by měla být vedena debata, zní:

„Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb., ústavního zákona č. 395/2001 Sb., ústavního zákona č. 448/2001 Sb., ústavního zákona č. 515/2002 Sb., ústavního zákona č. 319/2009 Sb. a ústavního zákona č. .../2011 Sb., se mění takto:

1. V čl. 72 odstavec 2 zní:

„(2) Návrh na vyslovení nedůvěry vládě musí být podán písemně nejméně padesáti

²⁵⁾ Čl. 35 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR.

²⁶⁾ Čl. 63 Základního zákona. Viz von MANGOLDT, H. – KLEIN, F. – STARCK, Ch. *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*. München: Franz Vahlen, 2001, s. 1927 - 1947.

²⁷⁾ K německému modelu konstituování vlády viz BUSSE, V.: *Regierungsbildung aus organisatorischer Sicht – Tatsächliche und rechtliche Betrachtungen am Beispiel des Organisationswechsels*. Die öffentliche Verwaltung 1998, s. 313 an.

²⁸⁾ Viz § 29 odst. 1 písm. d) zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

poslanci a musí v něm být navržen kandidát na nového předsedu vlády; navržený kandidát musí se svou kandidaturou na předsedu vlády vyslovit souhlas.“

2. V čl. 72 se doplňují odstavce 3 až 5, které znějí:

„(3) Poslanecká sněmovna projedná návrh na vyslovení nedůvěry vládě nejdříve čtyřicet osm hodin po jeho podání, nejpozději však do sedmi dnů ode dne jeho podání.

(4) K přijetí návrhu na vyslovení nedůvěry vládě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců. Prezident republiky jmenuje nového předsedu vlády na návrh Poslanecké sněmovny.

(5) Nebyl-li návrh na vyslovení nedůvěry vládě přijat, je nový návrh přípustný nejdříve po uplynutí šesti měsíců ode dne nepřijetí návrhu na vyslovení nedůvěry vládě. Před uplynutím této doby je takový návrh přípustný, jen je-li podán nejméně osmdesáti poslanci.“

Čl. II

Přechodné ustanovení

Při vyslovování nedůvěry vládě Poslaneckou sněmovnou, v jejímž volebním období tento ústavní zákon nabyl účinnosti, se postupuje podle Ústavy České republiky, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto ústavního zákona.“

Princip vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě, na rozdíl od nyní platného institutu vyslovení nedůvěry vládě, spočívá na tom, že kromě samotného vyslovení nedůvěry vládě musí být dosaženo shody Poslanecké sněmovny na tom, kdo bude jmenován novým předsedou vlády. Navrhovaná právní konstrukce má za cíl zamezit vzniku krize vládnutí v zemi po vyslovení nedůvěry vládě.

Podle předloženého návrhu ústavní úpravy institutu vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě by mohla Poslanecká sněmovna vyslovit nedůvěru vládě za předpokladu, že jí návrh na vyslovení nedůvěry vládě písemně předloží nejméně 50 poslanců a tento návrh současně musí obsahovat jméno kandidáta na nového předsedu vlády, který bude s touto kandidaturou souhlasit. Poslanecká sněmovna projedná návrh na vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě na své schůzi, která se skutečně nejdříve 48 hodin poté, co jí byl návrh podán, nejpozději však do 7 dnů ode dne podání návrhu. Pro vyslovení nedůvěry vládě, a současně i pro vyslovení souhlasu s navrženým kandidátem na jmenování novým předsedou vlády, musí hlasovat nadpoloviční většina všech poslanců, tj. v tomto směru nedochází ve srovnání s nyní platnou právní úpravou institutu vyslovení nedůvěry vládě k žádné změně. Vysloví-li Poslanecká sněmovna vládě nedůvěru, jejíž součástí je i návrh na jmenování nového předsedy vlády, předseda Poslanecké sněmovny o tom informuje prezidenta republiky, který na návrh Poslanecké

sněmovny jmenuje předsedu vlády a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověří je řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Prezident republiky je v tomto případě vázán návrhem Poslanecké sněmovny na jmenování nového předsedy vlády. Členové vlády složí do rukou prezidenta republiky slib.

Vláda, jejíž předseda byl prezidentem republiky jmenován na návrh Poslanecké sněmovny jako důsledek vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě, předstoupí před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry podle čl. 68 odst. 3 Ústavy, tj. ve lhůtě 30 dnů po svém jmenování.

Nebude-li návrh na vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě Poslaneckou sněmovnou přijat, bude nový návrh na vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě přípustný nejdříve až po uplynutí 6 měsíců ode dne, kdy předchodí návrh nebyl přijat. Před uplynutím 6 měsíců ode dne, kdy předchodí návrh nebyl přijat, bude návrh na vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě přípustný jen tehdy, bude-li podán nejméně 80 poslanci a současně bude splňovat všechny ostatní výše uvedené podmínky. Takto stanovený vyšší počet poslanců v případě podání nového návrhu na vyslovení nedůvěry vládě v časovém období do 6 měsíců od posledního projednávání obdobného návrhu Poslaneckou sněmovnou je konstruován jako pojistka před případným zneužíváním tohoto ústavního institutu, jehož častou aplikací by docházelo k politické nestabilitě v zemi a prohlubování politické krize s negativním ekonomickým dopadem. Stávající právní úprava institutu vyslovení důvěry vládě zůstává zachována, předložený návrh novely Ústavy se jí nedotýká.

Dosavadní vláda, které Poslanecká sněmovna vyslovila nedůvěru, podá do rukou prezidenta republiky demisi, kterou prezident republiky přijme (čl. 73 odst. 2 a 3 Ústavy). Pokud by vláda demisi nepodala, přestože ji byla Poslaneckou sněmovnou vyslovena nedůvěra, pak ji prezident republiky odvolá (čl. 75 Ústavy).

V dosavadním průběhu legislativního procesu se objevily hlasy, že by počet poslanců k vyvolání opakovaného hlasování o nedůvěře vládě měl být vyšší (např. 100 poslanců), přiklonili jsme se k počtu nižšímu, neboť jsme přesvědčeni o tom, že je nutné rozlišovat mezi ústavním systémem a politickou praxí a nelze zaměňovat vyslovení nedůvěry vládě konstruktivním způsobem s vytvářením nové vládní koalice. K tomu slouží institut vyslovení důvěry vládě, který má prokázat jak pevné jsou politické dohody (toto je politologický argument), nikoliv vyslovení nedůvěry vládě skrze generování návrhu na nového předsedu vlády. Druhým podstatným argumentem pro kvórum 80 poslanců je skutečnost, že společně s návrhem na vyslovení nedůvěry vládě musí dojít mezi navrhujícími poslanci k dohodě na osobě jednoho kandidáta, který by měl být novým předsedou vlády. To bude vyžadovat dohodu zejména mezi opozičními stranami na společném kandidátovi, má-li být pokus o vyslovení nedůvěry vládě brán vážně. Při této úvaze jsme vycházeli ze skutečnosti, že dosud po roce 1993 ani jedna z politických stran, které byly v opozici, nedisponovala počtem 80 poslanců.

Vláda, jejíž předseda byl prezidentem republiky jmenován na návrh Poslanecké sněmovny jako důsledek vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě, předstoupí před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry podle čl. 68 odst. 3 Ústavy. Původní verze novely Ústavy počítala s tím, že vláda, jejíž předseda byl jmenován na návrh Poslanecké sněmovny jako důsledek konstruktivní nedůvěry vládě, by již nepředstupovala před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry (v zásadě německý model). V připomínkovém řízení ovšem drtivá většina členů vlády odmítla tento model s logickou argumentací, že důvěru Poslanecké sněmovny by nepožívala vláda jako celek, na rozdíl od aktivního vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnou nově jmenované vládě, nýbrž pouze předseda vlády a byl by tak založen neodůvodněně rozdílný postup vyslovení důvěry jednou vládě jako celku a jednou předsedovi vlády paradoxně skrze vyslovení nedůvěry předchozí vládě jako celku. Předložený návrh tak zachovává tradici žádosti o vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnou v kterémkoli případě nově jmenované vlády.

Nezíská-li taková vláda důvěru Poslanecké sněmovny, podá do rukou prezidenta republiky podle čl. 73 odst. 2 Ústavy demisi a prezident republiky, tentokrát již bez návrhu, jmenuje podle čl. 68 odst. 4 Ústavy nového předsedu vlády a na jeho návrh ostatní členy vlády. Také tato vláda předstoupí do 30 dnů od svého jmenování před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry. A pokud ani této vládě nevysloví Poslanecká sněmovna důvěru, podá vláda demisi do rukou prezidenta republiky a prezident republiky jmenuje předsedou vlády osobu, kterou mu navrhne předseda Poslanecké sněmovny a na návrh takto jmenovaného předsedy vlády prezident republiky jmenuje ostatní členy vlády. Následně i tato vláda v čele s předsedou vlády jmenovaným prezidentem republiky na návrh předsedy Poslanecké sněmovny předstoupí před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry, a pokud ani této vládě nevysloví Poslanecká sněmovna důvěru, *může* prezident republiky Poslaneckou sněmovnu rozpustit podle čl. 35 odst. 1 písm. a) Ústavy a vyhlásit nové volby do Poslanecké sněmovny v souladu s čl. 17 odst. 2 Ústavy, pokud ovšem Poslanecká sněmovna ještě předtím nepřijme ústavní většinou usnesení o rozpuštění v souladu s čl. 35 odst. 2 Ústavy. Takové usnesení zavazuje prezidenta republiky a tento *musí* Poslaneckou sněmovnu rozpustit.

V případě, že by kandidát na nového předsedu vlády uvedený v návrhu Poslanecké sněmovny po vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě v době před svým jmenováním prezidentem republiky dodatečně odmítl funkci předsedy vlády, nebo po svém jmenování prezidentem republiky podal demisi, anebo zemřel, a to ještě před rozhodnutím Poslanecké sněmovny o návrhu na vyslovení důvěry vládě, pak se bude postupovat podle ustanovení čl. 68 odst. 2 Ústavy a prezident republiky jmenuje sám bez návrhu Poslanecké sněmovny předsedu vlády a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a následuje již výše popsany proces podle čl. 68 Ústavy, který taktéž může skončit rozpuštěním Poslanecké sněmovny v souladu s čl. 35 odst. 1 písm. a) Ústavy a vyhlášením nových voleb

do Poslanecké sněmovny v souladu s čl. 17 odst. 2 Ústavy. V tomto případě existuje teoretická možnost celkem tří pokusů vlády o získání důvěry Poslanecké sněmovny podle čl. 68 odst. 3 Ústavy před rozpuštěním Poslanecké sněmovny prezidentem republiky podle čl. 35 odst. 1 písm. a). Zatímco v případě, že vláda, jejíž předseda byl prezidentem republiky jmenován na návrh Poslanecké sněmovny jako důsledek vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě, nezíská důvěru Poslanecké sněmovny podle čl. 68 odst. 3 Ústavy, existuje možnost pouze 2 pokusů vlády o získání důvěry Poslanecké sněmovny před rozpuštěním Poslanecké sněmovny prezidentem republiky.

5. Návrh novely zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny – zavedení konstruktivní nedůvěry vládě

Text návrhu novely zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který byl předložen vládě a o němž by měla být vedena debata, zní:

„Čl. I

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 47/2000 Sb., zákona č. 39/2001 Sb., zákona č. 78/2002 Sb., zákona č. 192/2002 Sb., zákona č. 282/2004 Sb., zákona č. 359/2004 Sb., zákona č. 482/2004 Sb., zákona č. 167/2005 Sb., zákona č. 205/2006 Sb., zákona č. 573/2006 Sb., zákona č. 41/2009 Sb., zákona č. 162/2009 Sb., zákona č. 402/2009 Sb. a zákona č. 265/2011 Sb., se mění takto:

1. § 84 včetně nadpisu zní:

„§ 84

Návrh na vyslovení nedůvěry vládě

(1) Návrh na vyslovení nedůvěry vládě musí být podán písemně nejméně 50 poslanci a musí v něm být navržen kandidát na nového předsedu vlády. K návrhu musí být přiloženo písemné prohlášení tohoto kandidáta, že se svou kandidaturou na předsedu vlády souhlasí.

(2) Nebyl-li návrh na vyslovení nedůvěry vládě přijat, je nový návrh přípustný nejdříve po uplynutí 6 měsíců ode dne hlasování o předchozím návrhu na vyslovení nedůvěry vládě. Před uplynutím této doby je takový návrh přípustný, jen je-li podán nejméně 80 poslanci.

(3) K projednání návrhu na vyslovení nedůvěry vládě svolá předseda neprodleně schůzi Sněmovny tak, aby byla zahájena nejdříve 48 hodin poté, co jí byl návrh předložen, nejpozději však do 7 dnů ode dne předložení návrhu.“

2. V § 85 odst. 1 se za větu první vkládá věta „Kandidát navržený na nového předsedu vlády má právo účastnit se schůze Sněmovny a právo vyjádřit se ke své kandidatuře; předsedající mu k tomu udělí slovo.“

3. V § 85 se na konci odstavce 3 doplňuje věta „V případě vyslovení nedůvěry vládě předseda Sněmovny současně oznámí prezidentu republiky, koho Sněmovna navrhuje na jmenování novým předsedou vlády.“.

Čl. II

Přechodné ustanovení

Při vyslovování nedůvěry vládě Poslaneckou sněmovnou, v jejímž volebním období tento zákon nabyl účinnosti, se postupuje podle zákona č. 90/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“

Navrhuje se, aby institut vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě byl do ústavní praxe zaveden až po nových volbách do Poslanecké sněmovny, a nebude se tak vztahovat na Poslaneckou sněmovnu, v jejímž volebním období tato právní úprava nabyla účinnosti. Navržená právní úprava tedy není retroaktivní.

6. Zahraniční komparace konstruktivní nedůvěry

Institut vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě není v Evropě institutem neznámým. Vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě je známo například ústavám Německa, Španělska, Polska, Slovinska nebo Maďarska.

6.1. Spolková republika Německo

Ve Spolkové republice Německo může Spolkový sněm v souladu s čl. 67 Základního zákona vyjádřit nedůvěru spolkovému kancléři pouze zvolením jeho nástupce, a to nadpoloviční většinou všech členů. Mezi návrhem a hlasováním musí uplynout 48 hodin. Je-li hlasování o novém spolkovém kancléři úspěšné, Spolkový sněm požádá spolkového prezidenta, aby dosavadního kancléře odvolal a jmenoval jeho nástupce zvoleného Spolkovým sněmem. Spolkový prezident musí této žádosti vyhovět.

Pokud jde o Spolkovou republiku Německo, je třeba říci, že konstruktivní nedůvěra byla v praxi úspěšně uplatněna pouze jednou v roce 1982, kdy byl na místo Helmuta Schmitta jmenován spolkovým kancléřem Helmut Kohl. Významně se na interpretaci ústavní úpravy konstruktivní nedůvěry podílel také Spolkový ústavní soud. Jsem toho názoru, že není na škodu si připomenout rozsudek z roku 1983, kdy Spolkový ústavní soud jasně vyložil čl. 68 Základního zákona. Na tento rozsudek pak Spolkový ústavní soud v létě 2005 navázal a dokázal tak konzistentnost a trvalost své judikatury.

Citace článků 67 a 68 Základního zákona, které jsou zásadní pro pochopení konstruktivní nedůvěry ve Spolkové republice Německo:

„Článek 67

Spolkový sněm může vyslovit spolkovému kancléři nedůvěru pouze tak, že většinou svých členů zvolí svého nástupce a požádá spolkového prezidenta, aby spolkového kancléře propustil. Spolkový prezident musí žádosti vyhovět a zvoleného jmenovat.

Mezi podáním návrhu a volbou musí uplynout čtyřicet osm hodin.

Článek 68

Nedosáhne-li návrh spolkového kancléře na vyslovení důvěry souhlasu většiny členů Spolkového sněmu, může spolkový prezident na návrh spolkového kancléře během jedenaadvaceti dnů Spolkový sněm rozpustit. Právo rozpustit sněm však zaniká, jakmile Spolkový sněm většinou svých členů zvolí jiného spolkového kancléře.

Mezi návrhem a hlasováním musí uplynout čtyřicet osm hodin.“

Významnou úlohu sehrál Spolkový ústavní soud zejména tím, že konstatoval ve prospěch výkonné moci velkou míru uvážení při rozpuštění Spolkového sněmu v roce 1983.²⁹⁾ Předmětem řízení před Spolkovým ústavním soudem byl spor mezi spolkovým prezidentem a Spolkovým sněmem ve věci rozhodnutí spolkového prezidenta o rozpuštění Spolkového sněmu.³⁰⁾ Poté, co Spolkový sněm v září 1982 vyslovením nedůvěry podle čl. 67 Základního zákona zvolil nového spolkového kancléře, vyvolal tento kancléř v prosinci 1982 hlasování o otázce důvěry podle čl. 68 Základního zákona, aby tím otevřel cestu k vytvoření nové vládní koalice po předčasných volbách. Tento návrh nezískal podporu většiny členů koaličních frakcí. Z tohoto důvodu spolkový prezident rozpustil na žádost spolkového kancléře 6. ledna 1983 Spolkový sněm a nařídil na počátek března 1983 nové volby.

Někteří poslanci se snažili u Spolkového ústavního soudu dosáhnout toho, aby rozhodnutí spolkového prezidenta o rozpuštění Spolkového sněmu bylo prohlášeno za protiústavní, neboť odporuje čl. 68 Základního zákona. Spolkový ústavní soud ovšem tyto požadavky odmítl. Podle čl. 68 odst. 1 věty první Základního zákona může spolkový prezident na žádost spolkového kancléře rozpustit Spolkový sněm pokud návrh spolkového kancléře na vyslovení důvěry nezíská podporu většiny členů Spolkového sněmu. Toto právo na rozpuštění může být vykonáno pouze během 21 dní. Právo spolkového prezidenta zaniká, pokud Spolkový sněm většinou svých členů zvolí jiného spolkového kancléře. Mezi návrhem spolkového kancléře a hlasováním musí uplynout 48 hodin (čl. 68 odst. 2 Základního zákona).³¹⁾ Rozhodnutí spolkového prezidenta o rozpuštění Spolkového sněmu ke své platnosti vyžaduje spolupodpis spolkového kancléře. Souhlas s rozpuštěním nebo

²⁹⁾ Politologický rozbor situace kolem hlasování o důvěře vládě viz NICLAUSS, K. *Kanzlerdemokratie*. Stuttgart, 1988, s. 218 an.

³⁰⁾ BVerfGE 62,1.

³¹⁾ MANGOLDT, H. – KLEIN, F. – STARCK, Ch. *Das Bonner Grundgesetz. Vol. 2, Artikel 20 bis 78*. München: Franz Vahlen, 2000, s. 2105 - 2106.

jeho odmítnutím je zásadně politickým rozhodnutím, které podléhá uvážení pouze spolkovému prezidentovi. Toto lze vyvodit z jazykového výkladu čl. 68 odst. 1 věty první Základního zákona, kde se hovoří o tom, že spolkový prezident může Spolkový sněm rozpustit, čemuž v protikladu stojí čl. 67 Základního zákona, který stanoví, že spolkový prezident musí propustit spolkového kancléře na požádání Spolkového sněmu, kterému byla vyslovena konstruktivním hlasováním nedůvěra, a jmenovat spolkovým kancléřem osobu zvolenou Spolkovým sněmem.

Navrhovatelé pochybovali o tom, že byl dodržen čl. 68 Základního zákona. Podle jejich právního výkladu je rozpuštění Spolkového sněmu v souladu se Základním zákonem jenom tehdy, pokud spolkový kancléř postaví otázku důvěry jako nutnost získání většiny členů Spolkového sněmu a tím zabráni politické vládní krizi.³²⁾ Ovšem čl. 68 odst. 1 věta první Základního zákona podle názoru Spolkového ústavního soudu žádnou takovou právní podstatu neobsahuje. Takový výklad neodpovídá smyslu slova „důvěra“, který je v tomto článku použit. Ústavněprávní smysl tohoto pojmu je ovlivněn německými ústavními dějinami. V rámci článku 68 je „důvěra“ míněna jako formálně vyjádřený souhlas poslanců k osobě a věcnému programu spolkového kancléře, která je spojena přinejmenším s hlavními znaky předloženého vládního programu nebo konkrétního úkolu, se kterým spolkový kancléř spojí otázku důvěry a kterou tak poslanci svým hlasem podpoří nebo přinejmenším strpí.

Článek 68 Základního zákona je tudíž závazný pro každého spolkového kancléře a nikoli pouze pro toho kancléře, který usiluje o nové volby.³³⁾ Z článku 68 Základního zákona podle názoru Spolkového ústavního soudu nelze dovodit, že spolkový kancléř musí žádost o důvěru spojit s určitým cílem, aby tak získal parlamentní podporu své vládě nebo ji upevnil. Spolkový sněm má při hlasování o otázce důvěry dvě možnosti, buď vyslovit důvěru nebo vyslovením nedůvěry otevřít cestu k novým volbám. Odmítnutí důvěry v hlasování podle čl. 68 Základního zákona nebrání tomu, aby poslanci zvolili po eventuálních nových volbách spolkovým kancléřem osobu bývalého kancléře. Ustanovení Základního zákona mají zabránit předčasnému rozpuštění Spolkového sněmu a vést k vytváření stabilního vztahu mezi spolkovým kancléřem a Spolkovým sněmem. Článek 68 Základního zákona nepožaduje, aby tři ústavní orgány – spolkový kancléř, Spolkový sněm, spolkový prezident – spolu jednomyslně rozhodovaly. Spolkový sněm je postaven do pozice, kdy může rozpuštění Spolkového sněmu zabránit, pokud návrh na vyslovení důvěry nezíská většinu, neboť spolkový kancléř není povinen v takovém případě obligatorně předkládat návrh na rozpuštění Spolkového sněmu spolkovému prezidentovi. Spolkový sněm může svému rozpuštění zabránit tím, že zvolí nového spolkového kancléře, neboť může být při rozhodování veden skutečností, že většina poslanců se do nově ustanoveného par-

³²⁾ Ibid, s. 2077 - 2082. V komentáři k čl. 68 Základního zákona se Volker Epping zabývá historickými důvody konstrukce Vertrauensfrage.

³³⁾ BUSCHE, J. *Helmut Kohl – Anatomie eines Erfolgs*. Berlin, 1998, s. 108 an.

lamentu nemusí dostat.³⁴⁾ Spolkový prezident nemusí návrhu spolkového kancléře na rozpuštění vyhovět, ale jeho právo zaniká po uplynutí 21 dní.³⁵⁾ Konečně spolkový kancléř se může novým volbám vyhnout tím, že nekontrasignuje návrh na rozpuštění Spolkového sněmu.

Z popsaných souvislostí vyplývá, že rozpuštění Spolkového sněmu předpokládá politicky nestabilní vztah mezi kancléřem a sněmem, kde si spolkový kancléř nemůže být jist parlamentní podporou. Základní zákon vyvíjí na Spolkový sněm tlak, aby se na osobě kancléře dohodl a zvolil i „menšinového kancléře“, neboť např. podle čl. 63 odst. 4 Základního zákona by se tak vystavoval riziku, že ho spolkový prezident rozpustí, protože zde nejsou předpoklady pro jeho další práci, když není schopen zvolit spolkového kancléře. Spolkový kancléř usiluje o rozpuštění Spolkového sněmu pouze tehdy, pokud mu pozice sil ve Spolkovém sněmu nedovoluje dále vládnout. Politické síly ve Spolkovém sněmu musí ochromit schopnost jednání se spolkovou vládou a sledují svou vlastní politiku, která je s politikou vlády neslučitelná. Napadené rozhodnutí spolkového prezidenta ze 6. ledna 1983 o rozpuštění Spolkového sněmu bylo shledáno Spolkovým ústavním soudem jako souladné se Základním zákonem.

6.2. Španělsko, Polsko, Slovinsko, Maďarsko

Španělská ústava upravuje problematiku vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě v čl. 113 a 114 odst. 2. Podle španělské ústavy se pro vyslovení nedůvěry vládě musí vyjádřit absolutní většina členů Kongresu, a to na návrh nejméně jedné desetiny členů Kongresu a s podmínkou, že je navržen alespoň 1 kandidát na předsedu vlády. Během následujících 2 dnů po podání návrhu je možné navrhnout další alternativní kandidáty na předsedu vlády. Hlasování o nedůvěře vládě není možné zahájit dříve než po uplynutí 5 dnů ode dne podání návrhu na vyslovení nedůvěry vládě. Pokud Kongres vysloví vládě nedůvěru, vláda podá demisi do rukou krále. Následně král jmenuje nového předsedu vlády zvoleného Kongresem, který automaticky již disponuje důvěrou Kongresu. Pokud návrh na vyslovení nedůvěry vládě není úspěšný, nelze již žádný další návrh na vyslovení nedůvěry vládě v daném volebním období Kongresu podat.

Polská ústava umožňuje Sejmu, v souladu s čl. 158, vyslovit konstruktivní nedůvěru vládě za předpokladu, že návrh podá alespoň 46 poslanců, návrh bude obsahovat jméno kandidáta na předsedu vlády a pro vyslovení nedůvěry vládě bude hlasovat většina členů Sejmu. Hlasování o nedůvěře vládě se nesmí konat dříve než 7 dnů ode dne podání návrhu. Pokud Sejm vysloví vládě nedůvěru, vláda podá demisi do rukou polského prezidenta. Následně prezident jmenuje nového předsedu vlády zvoleného Sejmem a ostatní členy vlády na návrh Sejmem zvole-

³⁴⁾ MANGOLDT, H. – KLEIN, F. – STARCK, CH. *Das Bonner Grundgesetz. Vol. 2, Artikel 20 bis 78*. München: Franz Vahlen, 2000, s. 2119 - 2125.

³⁵⁾ Ibid, s. 2110 an.

ného předsedy vlády. Další návrh na vyslovení nedůvěry vládě nesmí být podán dříve než za 3 měsíce ode dne podání návrhu na předchozí hlasování o nedůvěře vládě. Dříve než za 3 měsíce je možné podat návrh na vyslovení nedůvěry vládě pouze za předpokladu, že ho předloží nejméně 115 poslanců Sejmu a bude splňovat ostatní výše uvedené náležitosti.

Slovinská ústava v čl. 116 umožňuje Národnímu shromáždění vyslovit vládě nedůvěru pouze zvolením nového předsedy vlády, a to na návrh nejméně 10 poslanců a hlasy nadpoloviční většiny všech poslanců. Hlasovat o volbě nového předsedy vlády je možné nejdříve za 48 hodin po podání návrhu. Dříve než za 48 hodin od podání návrhu je možné hlasovat pouze tehdy, souhlasí-li s tím nejméně dvě třetiny všech poslanců nebo v případě nouzového nebo válečného stavu. Dosavadní vláda, které byla vyslovena nedůvěra, vykonává vládní funkce až do okamžiku, kdy nová vláda složí slib před Národním shromážděním.

Maďarská ústava z roku 2011 zakotvuje institut vyslovení konstruktivní nedůvěry předsedovi vlády v článku 21. Návrh na vyslovení nedůvěry předsedovi vlády může podat jedna pětina poslanců s tím, že tento návrh musí obsahovat i jméno kandidáta na nového předsedu vlády. Hlasování o nedůvěře předsedovi vlády se musí konat nejdříve za 3 dny a nejpozději do 8 dnů ode dne podání návrhu. Pro vyslovení nedůvěry předsedovi vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny poslanců Parlamentu. Vyslovením nedůvěry předsedovi vlády je automaticky zvolen novým předsedou vlády kandidát uvedený v návrhu na vyslovení nedůvěry.

Uvedené evropské právní úpravy institutu vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě se sice v detailech liší, nicméně mají tři rysy společné:

- (1) v momentě hlasování o nedůvěře vládě musí být známé jméno kandidáta na nového předsedu vlády;
- (2) pro vyslovení nedůvěry vládě se musí vyslovit nadpoloviční většina všech členů příslušné parlamentní komory a
- (3) prezident republiky, resp. král, je povinen v případě vyslovení nedůvěry vládě výsledek akceptovat a jmenovat předsedou vlády toho, kdo byl uveden v návrhu na vyslovení nedůvěry vládě.

7. Závěr

Na závěr bych chtěl zdůraznit, že návrh novely Ústavy vychází zejména ze zahraničních právních úprav, jichž ovšem není kopií, což je snad zřejmé z komparativní části tohoto článku. Nicméně podstata zahraničních úprav konstruktivní nedůvěry vykazuje společné znaky, kdy v momentě hlasování o nedůvěře vládě musí být známé jméno kandidáta na nového předsedu vlády; pro vyslovení nedůvěry vládě se musí vyslovit nadpoloviční většina všech členů příslušné parlamentní komory a hlava státu je povinna v případě vyslovení nedůvěry vládě výsledek akceptovat a jmenovat předsedou vlády toho, kdo byl uveden v návrhu na vyslovení nedůvěry vládě.

Zavedení konstruktivní nedůvěry vládě by neznamenal, jak je tomu třeba ve Spolkové republice Německo, že vláda požívá důvěru Poslanecké sněmovny. Institut vyslovení důvěry nově jmenované vládě by byl podle návrhu nadále v našem ústavním pořádku. Bylo by pouze na Poslanecké sněmovně, zda takto jmenované vládě v čele s předsedou vlády, který *de facto* v systému negativní kvalifikované většiny při úspěšném vyslovení nedůvěry vládě požívá důvěry Poslanecké sněmovny, dá důvěru nebo nikoliv. Nelze totiž vyloučit situaci, kdy designovaný předseda vlády sestaví takovou vládu, která bude pro Poslaneckou sněmovnu nepřijatelná.

Byť jsou proti zavedení konstruktivní nedůvěry vládě do českého ústavního pořádku vznášeny zásadní politické připomínky, nelze tvrdit, že by tento nástroj byl právně absurdním, surrealistickým či dynamitem naplněným návrhem, který bychom vložili do základů naší Ústavy. V souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta republiky by tento nástroj velmi výrazně posílil odpovědnost Poslanecké sněmovny za základní politická rozhodnutí. Byla by to Poslanecká sněmovna, která by zajišťovala stabilitu, funkčnost a akceschopnost vlády, nikoliv prezident republiky. Pokud jsou tedy dnes pochybnosti o tom, zda jsme se zavedením přímé volby prezidenta republiky nepřiblížili semiprezidentskému systému nebo jím již dokonce nejsme, pak tento návrh vychází z jasné a metodologicky ukotvené teze, že Česká republika je parlamentní republikou, v níž se stabilita a existence vlády odvíjí od Poslanecké sněmovny, nikoliv od hlavy státu.

Dovolím si tvrdit, že tento návrh Ústavy, jakož i jeho načasování, je součástí koncepční úvahy o naší Ústavě, a má zcela zjevnou a logickou vazbu na zavedení přímé volby prezidenta republiky, zejména pokud jde o otázku vyvažování mezi legitimitou Poslanecké sněmovny a legitimitou přímo voleného prezidenta. Změna naší Ústavy bude probíhat vždy dílčími kroky, na velké novelizace či komplexní návrhy není vhodná doba, náš ústavní systém totiž funguje dobře, nevykazuje výrazné disfunkce a komplexní návrhy bývají téměř vždy spojeny s dobou zásadních dějinných společenských či ústavních zvrátů, což nejsou dnešní dny. Nicméně to neznamená, že bychom o Ústavě nemohli uvažovat jako o živém dokumentu, jehož zásadní proměny se budou realizovat v několika následujících letech dílčím způsobem. Na tomto postupu není nic nelegitimního. Ústava je naplňována tradicemi, zvyklostmi, uplatňováním v delším časovém období, ale také kvalitní odbornou diskusí o jejích možných změnách. Prvním takovým pokusem by mohla být třeba diskuse o tom, zda by bylo vhodné, aby Ústava umožnila hlasování o konstruktivní nedůvěře vládě v situaci, kdy předseda vlády vykonává pravomoci prezidenta republiky v souladu s článkem 66 Ústavy. Návrh tuto výluky neobsahuje, ale fakticky by vyslovení nedůvěry vládě konstruktivním způsobem v situaci, kdyby nebyla obsazena funkce prezidenta republiky, mohlo velmi silně destruovat ústavní a politický systém. Na tento problém zatím neumím argumentačně silným způsobem odpovědět.

Přál bych si, aby o tomto návrhu byla vedena seriózní a metodologicky ukot-

vená diskuse, třeba i ostře kritická, ale hlavně racionální a argumentačně bohatá. Alespoň tomu chci věřit.

Shrnutí:

Autor ve svém článku seznamuje čtenáře s podobou návrhu novely Ústavy České republiky, která obsahuje zavedení institutu konstruktivní nedůvěry vládě do českého ústavního pořádku. Kromě znění příslušného návrhu ústavního zákona obsahuje článek i hodnocení současné podoby návrhu z hlediska toho, zda posílí parlamentní demokracii či zda v sobě nese potenciál postupného přesunu politické odpovědnosti z Parlamentu na osobu prezidenta republiky. Článek obsahuje rovněž stručné shrnutí zahraničních právních úprav, kterými byl návrh novely Ústavy ovlivněn – jde o úpravu SRN, Španělska, Polska, Slovinska a Maďarska. Autor sám zastává názor, že pojednávaný návrh ústavního zákona má zcela zjevnou a logickou vazbu na zavedení přímé volby prezidenta, je součástí koncepční úvahy o Ústavě ČR a jeho cílem je vyvažovat legitimitu Poslanecké sněmovny a legitimitu přímo voleného prezidenta. Je si vědom toho, že jde o vyhraněný názor, který může vyvolat – jednoznačně žádoucí – diskusi na dané téma v odborných kruzích.

Votum eines konstruktiven Misstrauens gegenüber der Regierung oder wie kann man die Stabilität des Verfassungssystems in der Tschechischen Republik stärken – Zusammenfassung:

Der Autor macht in seinem Artikel die Leser mit dem Entwurf der Novelle der Verfassung der Tschechischen Republik, die die Einführung des Instituts eines konstruktiven Misstrauens gegenüber der Regierung in die tschechische Verfassungsordnung beinhaltet, bekannt. Außer der Fassung des entsprechenden Entwurfs dieses Verfassungsgesetzes beinhaltet der Artikel auch die Bewertung der jetzigen Form des Entwurfs aus dem Gesichtspunkt, ob dieser die Parlamentsdemokratie stärkt oder ob er in sich das Potential einer allmählichen Übertragung der politischen Verantwortung vom Parlament auf die Person des Staatspräsidenten verbirgt. Der Artikel beinhaltet ebenfalls eine kurze Zusammenfassung ausländischer rechtlicher Regelungen, von denen der Entwurf dieser Verfassungsnovelle beeinflusst wurde – es handelt sich um Regelungen aus der Bundesrepublik Deutschland, aus Spanien, Polen, Slowenien und Ungarn. Der Autor selbst vertritt die Auffassung, dass der entsprechende Entwurf eines Verfassungsgesetzes eine ganz offensichtliche und logische Bindung zu der Einführung einer direkten Präsidentenwahl hat, dass er ein Bestandteil einer konzeptionellen Überlegung über die Verfassung der Tschechischen Republik ist und dass es sein Ziel ist, die Legitimation des Abgeordnetenhauses und die Legitimation eines direkt gewählten Staatspräsidenten auszugleichen. Er ist sich dessen bewusst, dass es sich um eine ausgeprägte Meinung handelt, die zu einer – ganz eindeutig wünschenswerten – Diskussion über dieses Thema in den Fachkreisen führen kann.