



PARLAMENTNÍ  
INSTITUT

## ZPŮSOBY JMENOVÁNÍ VLÁDY

**Ing. Mgr. Martin Kuta**  
**Ing. Mgr. Jan Němec, Ph.D.**  
**Mgr. Štěpán Pecháček, Ph.D.**

srpen 2013

Srovnávací studie č. 1.228



POSLANECKÁ  
SNĚMOVNA  
PARLAMENTU  
ČESKÉ REPUBLIKY

Obsah:

<b>ÚVOD</b> .....	<b>2</b>
<b>ÚPRAVY V JEDNOTLIVÝCH ZEMÍCH</b> .....	<b>5</b>
BELGIE.....	6
DÁNSKO.....	6
ESTONSKO.....	6
FRANCIE.....	6
FINSKO.....	7
GRUZIE .....	7
ITÁLIE .....	8
IZRAEL .....	8
MOLDAVSKO.....	8
NĚMECKO .....	9
NIZOZEMSKO .....	9
PORTUGALSKO.....	9
RUMUNSKO.....	10
<b>ZPŮSOB SESTAVOVÁNÍ VLÁDY V ČESKOSLOVENSKÉM SYSTÉMU</b> .....	<b>10</b>
PROZATÍMNÍ ÚSTAVA Z ROKU 1918 .....	10
ÚSTAVNÍ LISTINA Z ROKU 1920 .....	10
KVĚTNOVÁ ÚSTAVA Z ROKU 1948 .....	11
SOCIALISTICKÁ ÚSTAVA.....	12
ČESKOSLOVENSKÁ FEDERACE.....	12
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>13</b>

## Úvod

Cílem této práce je přispět z komparativní perspektivy, a to jak s ohledem na českou historii, tak s přihlédnutím k mezinárodní praxi, k současné diskusi o změně ústavních pravidel upravujících jmenování premiéra, potažmo vlády.

Vláda jako kolektivní orgán je ve své působnosti v parlamentních a poloprezidentských systémech závislá na parlamentu.<sup>1</sup> Z logiky fungování těchto systémů se vyžaduje, aby vláda měla důvěru parlamentu, tedy aby parlament umožnil její vznik (sestavení) a funkční vládnutí (potřebná většina pro prosazování vládních návrhů zákonů). Důvěra parlamentu může být explicitně vyjádřená na počátku funkčního období vlády (jde tedy o jakousi autorizaci parlamentem k vládnutí), případně může být implicitní, tedy absence vyslovení nedůvěry (jde o tzv. negativní parlamentarismus,<sup>2</sup> kdy vláda je oprávněna vykonávat své funkce bez potřeby počátečního vyslovení důvěry až do té doby, dokud jí parlament nevysloví nedůvěru).

<sup>1</sup> Tím se odlišuje od vlády v prezidentských systémech, kde vláda získává svou legitimitu přímo od prezidenta coby jediného reprezentanta výkonné moci. V systémech, kde je výkon veřejné moci závislý na politické vůli parlamentu nabývá role prezidenta při jmenování vlády na značném významu.

<sup>2</sup> K tématu tzv. negativního parlamentarismu viz Brunclík, M. (2009): Negativní parlamentarismu: cesta k efektivnějšímu fungování parlamentního režimu? *Acta Politologica*, roč. 1, č. 2, str. 118–141. URL: [http://acpo.fsv.cuni.cz/ACPO-15-version1-brunclik\\_01\\_02\\_merged.pdf](http://acpo.fsv.cuni.cz/ACPO-15-version1-brunclik_01_02_merged.pdf)

Jednotlivé systémy se co do procedur ustavení exekutivní moci značně liší, jedním z klíčových parametrů je pak role hlavy státu v procesu výběru a jmenování předsedy vlády a členů jeho kabinetu.

Existují ovšem i systémy, kde je hlava státu ze jmenování vlády zcela vyloučena – je jím například Švédsko, kde premiéra jmenuje předseda parlamentu po předchozí konzultaci s parlamentními frakcemi. Následně se o nominovaném premiérovi hlasuje v parlamentu, a pokud jej tento neodmítne nadpoloviční většina všech poslanců, je předseda vlády automaticky schválen. Dalším specifikem byla úprava v Izraeli, kde byl po jistou dobu premiér volen přímo občany (viz dále). Častým prvkem procesu formování vlády zejména v konstitučních monarchiích (např. v Belgii, Dánsku nebo Nizozemsku) je často ústavně nijak nekodifikovaná praxe prvotního jmenování vyjednaváče, který z pověření monarchy vede rozhovory s reprezentanty stran zastoupených v parlamentu, z nichž následně vzejde vláda a její předseda, které nakonec král jmenuje. Parlament, resp. strany v něm zastoupené jsou tedy v procesu formování vlády rozhodujícími aktéry, nicméně prvotní formální impuls pochází od hlavy státu.

Obecně se role hlavy státu v parlamentním systému – prezidenta v republikách či panovníka v monarchiích – obvykle projevuje ve dvou krocích: jde (1.) o pravomoc vybrat nového premiéra a (2.) o vlastní jmenování vlády.

Např. podle české ústavy patří v souladu s článkem 62 pravomoc vybrat předsedu vlády mezi tzv. nekontrasignované pravomoci, tedy za toto rozhodnutí nese zodpovědnost pouze prezident republiky. Na návrh předsedy vlády pak prezident jmenuje jednotlivé ministry. Vláda je ale odpovědná Poslanecké sněmovně, nikoliv prezidentovi. Může zde tedy dojít ke konfliktu mezi prezidentem a parlamentem v případě, že hlava státu při jmenování předsedy vlády nezohledňuje vůli většiny v Poslanecké sněmovně.

Následující tabulka představuje jednotlivé možné kombinace ústavně definovaného způsobu zapojení hlavy státu do procesu formování vlády. Uvedené typy se zakládají na alternativních možnostech úpravy postupu v klíčových okamžicích celého procesu. Uvedeny jsou rovněž některé reálně existující případy, přičemž některé možné kombinace nebyly v realitě pozorovány. Z tabulky je patrné, že při jmenování vlády, resp. jejího předsedy, se v evropském prostředí nejčastěji jedná o výhradní pravomoc hlavy státu (tedy bez potřeby kontrasignace), kterou prezident uplatňuje ještě před hlasováním o důvěře či jiné formě explicitního souhlasu parlamentu, přičemž hlava státu formálně nemusí při jmenování zohledňovat stanoviska politických stran či výsledky voleb. Jde tedy o poměrně rozsáhlý prostor pro autonomní rozhodnutí ze strany hlavy státu, jehož jediným omezením je riziko nezískání důvěry, resp. vyslovení nedůvěry parlamentem vládě.

**Tabulka 1: Schéma klíčových bodů jmenování předsedy vlády v parlamentních a tzv. poloprezidentských systémech**

Pravomoc bez kontrasignace	Jmenování bez předchozího souhlasu/důvěry parlamentu	Při jmenování musí být zohledněno stanovisko stran/výsledků voleb	Příklady
ANO	ANO	ANO	Izrael Nizozemsko Portugalsko
		NE	Belgie Česká republika Dánsko Estonsko Francie Chorvatsko Itálie Polsko Spojené království
	NE	ANO	Finsko Moldavsko Německo Rumunsko Slovinsko
		NE	
NE	ANO	ANO	
		NE	Rakousko
	NE	ANO	
		NE	

Zdroj: Vlastní zpracování na základě příslušných ústavních předpisů či zvyklostí.

Proces sestavování vlády může obsahovat prvky, které motivují zapojené aktéry k jednání, jež povede k rychlému sestavení akceschopné vlády. Nejsilnějším prvkem ve vztahu k parlamentu může být sankce v podobě jeho rozpuštění, pokud se nepovede vyslovit důvěru vládě do určité doby, resp. v určité fázi.<sup>3</sup>

Intenzitu této sankce určuje počet možných pokusů o sestavení vlády. Jestliže je parlament vystaven hrozbě rozpuštění hned po prvním pokusu (pokud nevysloví vládě důvěru napoprvé), je tato sankce nejintenzivnější. V praxi se ale v parlamentních systémech taková úprava vyskytuje zřídka, častější je přenechání dalšího pokusu o zformování vlády na samotném parlamentu, tedy bez aktivního zapojení hlavy státu. I zde ale bývá tato sankce přítomna, byť již jde o menší intenzitu jejího motivačního působení. Např. německá ústava obsahuje ustanovení (čl. 63 Základního zákona), že prezident může parlament rozpustit, jestliže se nepodaří zvolit spolkového kancléře většinou všech členů Spolkového sněmu při třetím pokusu, přičemž při druhém a třetím pokusu nenavrhuje kandidáta na kancléře prezident, ale Spolkový sněm.<sup>4</sup>

Přítomnost časových lhůt, ve kterých se parlament musí k návrhu na kandidáta na premiéra usnést v kombinaci s možností rozpuštění parlamentu v případě jejich nesplnění, je motivačním prvkem. Lhůty vedou k tomu, že parlament je nucen sdružit dostatečnou politickou vůli okolo konkrétního kandidáta (vládního programu či složení).<sup>5</sup> (a všeobecně snižuje schopnost parlamentu vládnout).

Sankce často existují také ve vztahu k hlavě státu. Jde zejména o již zmíněné možnosti odebrání práva nominovat kandidáta na předsedu vlády poté, co hlava státu nebyla schopna jmenovat parlamentem průchodného kandidáta (např. vláda nezískala důvěru, příp. jí byla vyslovena nedůvěra). Zde je tedy hlava státu motivována k tomu, aby již při svém výběru zvažovala, zda její kandidát v parlamentu uspěje, a to i v situacích, kdy mu zohlednění rozložení sil v parlamentu anebo konzultaci s reprezentanty parlamentních stran ústava nepředepisuje. Odmítnutí takového kandidáta parlamentem a odebrání práva jmenovat nového lze totiž považovat za jednoznačný politický neúspěch hlavy státu.

## Úpravy v jednotlivých zemích

V následujícím oddílu jsou blíže představeny úpravy ve vybraných evropských zemích; jsou zde zastoupeny jak monarchie, tak republiky, ve kterých má hlava státu odlišný rozsah pravomocí a neformálního politického vlivu (v některých případech, jako je např. Francie, Portugalsko, Gruzie, příp. Rumunsko, se hovoří o tzv. poloprezidentských systémech):

---

<sup>3</sup> V českém prostředí je rozpuštění automatické v případě nevyslovení důvěry vládě na třetí pokus, tj. po jmenování ministerského předsedy předsedou Poslanecké sněmovny podle čl. 35, odst. 1, písmeno a). Jinde může mít tuto pravomoc po naplnění určitých podmínek hlava státu (např. v Německu).

<sup>4</sup> Při třetím pokusu postačuje prostá většina hlasů přítomných poslanců, prezident má ale potom pravomoc rozhodnout se buď pro jmenování kancléře, anebo rozpuštění Spolkového sněmu.

<sup>5</sup> Samotné lhůty ovšem nemají vliv na efektivitu vládnutí takto sestavené vlády, protože až na výjimky, kdy samotná vláda požádá o spojení projednávání konkrétního zákona s vyslovením důvěry, parlament není nikterak motivován většiny nutně k vládnutí sdružovat.

### Belgie

Proceduru upravuje čl. 96 ústavy<sup>6</sup>. Jednotlivé ministry jmenuje panovník. Ústava nerozeznává ministerského předsedu a ministry. Ministři mohou ve svých úřadech působit, jestliže požívají důvěru parlamentu. Po jmenování musejí předstoupit před dolní komoru a požádat o vyslovení důvěry. Jestliže se dolní komora absolutní většinou poslanců usnese na jméne nového kandidáta na premiéra, stávající vládě byla vyjádřena nedůvěra, a panovník pověřuje sestavením nové vlády kandidáta navrženého dolní komorou. Pokud panovníkem navrženému kandidátovi nevysloví Sněmovna reprezentantů důvěru, do tří dnů musí panovníkovi doručit jméno kandidáta na nového ministerského předsedu. Pokud se tak nestane, Sněmovna reprezentantů se rozpustí.<sup>7</sup>

### Dánsko

Způsob ustavení vlády upravuje § 14 ústavního zákona.<sup>8</sup> Panovník pověřuje ministerského předsedu a jednotlivé ministry. Ministr nesmí zůstat ve svém úřadu, jestliže mu parlament vyjádří nedůvěru. Nedůvěru vyhláší většina v parlamentu. Systém funguje vlastně tak dlouho, dokud ministr neztratí důvěru. Tato úprava umožňuje fungování menšinových vlád, protože jejich sestavování není závislé na počáteční většině v parlamentu. V případě, že parlament vyjádří nedůvěru premiérovi, ten musí buď rezignovat (panovník pověří nového kandidáta na sestavení vlády), nebo požádat panovníka o vyhlášení nových voleb.

### Estonsko

Proceduru výběru premiéra upravuje § 89 ústavy.<sup>9</sup> Kandidáta na premiéra navrhuje prezident ve lhůtě 14 dnů od rezignace předchozího premiéra. Prezident ho zároveň pověřuje, aby ve lhůtě 14 dnů přestoupil před parlament s personálním a programovým návrhem budoucí vlády. Parlament následně jedná bez rozpravy v otevřeném hlasování. Jestliže kandidát získá důvěru parlamentu (k tomu stačí většina přítomných poslanců), musí do 7 dnů oznámit prezidentovi složení vlády, kterou prezident musí do tří dnů jmenovat. Pokud první kandidát neuspěje, má prezident právo navrhnout dalšího kandidáta ve lhůtě 7 dnů. Pokud tak prezident neučiní nebo pokud ani druhý kandidát neuspěje, připadá pravomoc pověřit kandidáta sestavením vlády parlamentu. Kandidát musí do 14 dnů oznámit prezidentovi personální složení vlády. Pokud se tak nestane, prezident rozpustí parlament a vyhlásí předčasné volby.

### Francie

Proceduru upravuje čl. 5 ústavy.<sup>10</sup> Prezident jmenuje premiéra na základě vlastního uvážení; logika systému ale vyžaduje, aby premiér měl podporu většiny v Národním shromáždění.

<sup>6</sup> [http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/constitution/grondwetEN.pdf](http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetEN.pdf)

<sup>7</sup> S tím souvisí také rozpuštění Senátu, ačkoli ten se nijak nepodílí na schvalování nového kabinetu.

<sup>8</sup>

<http://www.thedanishparliament.dk/Publications/My%20Constitutional%20Act%20with%20explanations/Chapter%203.aspx>

<sup>9</sup> <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>

<sup>10</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/english/>

Vláda ale nemusí získat důvěru parlamentu, stačí, že jí není vyslovena nedůvěra. V případě, že se tak stane, musí vláda předložit svou rezignaci do rukou prezidenta. Prezident následně pověří nového premiéra. Prezident může jednou ročně rozpustit Národní shromáždění; tato pravomoc představuje hrozbu uplatnění sankce v případě, že by parlament blokoval vytvoření akceschopné vlády. Systém rovněž funguje díky tomu, že parlamentní volby následují krátce po volbách prezidentských. Většina voličů podporující prezidenta se tedy obvykle promění i ve většinu v parlamentu.

### Finsko

Proces sestavení vlády upravuje čl. 61 ústavy.<sup>11</sup> Premiéra volí hlasováním parlament. Parlamentu navrhne kandidáta na premiéra prezident. Ten tak učiní po proběhlých politických jednáních mezi politickými frakcemi v parlamentu o vládním programu a jejím složení. Výsledky těchto jednání tlumočí prezidentovi předseda parlamentu a zástupci jednotlivých parlamentních frakcí. Následně probíhá vlastní hlasování o kandidátovi na premiéra. Ten je zvolen, jestliže ho podpoří více jak nadpoloviční většina odevzdaných hlasů poslanců ve veřejném hlasování. Pokud kandidát nezíská potřebný počet hlasů, opakuje se procedura s novým kandidátem, kterého parlamentu opět navrhnul prezident. Jestliže se ani druhý pokus nepodaří, parlament zvolí za premiéra toho (ústava neupravuje, kdo může kandidovat), kdo získá nejvyšší počet hlasů (prostá většina hlasů). Kandidáta, který byl podle výše uvedené úpravy zvolen parlamentem, jmenuje do funkce premiéra prezident. Finská úprava tak zřetelně straní parlamentu; parlament disponuje zárukami, že představitel většiny v parlamentu získá premiérský post. Zároveň v systému neexistují žádné sankční prvky (parlament není vystaven hrozbě rozpuštění).

### Gruzie

V čl. 73, odst. 1, písmeno b), čl. 80 ústavy<sup>12</sup> upravuje jmenování premiéra a vlády.<sup>13</sup> Prezident jmenuje premiéra a uděluje mu souhlas se jmenováním ministrů. Vláda je za svou činnost odpovědná parlamentu a prezidentovi. Do týdne od oznámení složení vlády musí vláda předstoupit před parlament s žádostí o vyslovení důvěry. Pokud vláda nezíská důvěru, prezident může pověřit nového kandidáta. V případě neúspěchu třetího kandidáta na premiéra může prezident parlament rozpustit.

Nová ústava, která vstoupí v platnost po následujících prezidentských volbách (říjen 2013), stanovuje, že kandidáta na premiéra pověřuje prezident na základě návrhu nejsilnější politické frakce v parlamentu. Tento kandidát musí do sedmi dnů od pověření předstoupit před parlament s vládním složením a jejím programem a se žádostí o vyslovení důvěry (k vyslovení důvěry stačí prostá většina poslanců). Pokud kandidát nezíská důvěru, do 30 se hlasování v parlamentu opakuje. Teprve v případě opětovného nezískání důvěry prezident

<sup>11</sup> <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

<sup>12</sup> [http://www.parliament.ge/files/68\\_1944\\_951190\\_CONSTIT\\_27\\_12.06.pdf](http://www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf)

<sup>13</sup> Jedná se o stávající ústavní úpravu, podle které je Gruzie poloprezidentský systém. Po prezidentských volbách v říjnu 2013 vstoupí v platnost ústavní reforma (formálně k 1. prosinci 2013), podle níž dojde k přesunu moci směrem k parlamentu a k zavedení parlamentní formy vlády.

navrhne nového kandidáta na premiéra, kterého podpořily tři pětiny všech poslanců. V případě neúspěchu tohoto kandidáta prezident rozpustí parlament a vyhlásí nové volby<sup>14</sup>.

### Itálie

Úprava je obsažena v čl. 92–94 ústavy.<sup>15</sup> Prezident pověřuje ministerského předsedu a na jeho návrh ostatní ministry. Ministerský předseda musí v desetidenní lhůtě předstoupit před parlament a požádat o důvěru. Ústava neobsahuje, v jaké lhůtě musí dojít k sestavení vlády, ani jak se postupuje v případě, že vláda nezíská důvěru. Důvěru vládě musí vyjádřit obě komory parlamentu – Senát i Poslanecká sněmovna.

### Izrael

Proceduru jmenování premiéra upravují čl. 7–17 základního zákona o vládě.<sup>16</sup> Prezident po konzultaci s politickými stranami pověří kandidáta na sestavení vlády. Kandidát musí být zvoleným poslancem. Jestliže pověřený kandidát neuspěje v dané lhůtě (28 dnů, navýšených maximálně o dalších 14 dnů), prezident informuje parlament o nemožnosti sestavení vlády, případně pověří nového poslance sestavením vlády. Jestliže pověří dalšího poslance sestavením vlády, tento poslanec má ústavně danou lhůtu 28 dní, ve kterých musí vládu sestavit. Jestliže neuspěje a v případě, že již po prvním pokusu prezident informuje parlament o nemožnosti sestavit vládu, vstupují do procesu politické strany. Politické strany předají prezidentovi v písemné podobě návrh kandidáta, který ve lhůtě 14 dnů musí se svou vládou získat důvěru parlamentu.

Za zcela specifické jmenování lze považovat přímou volbu premiéra.<sup>17</sup> Smyslem přímé volby premiéra v letech 1996, 1999 a 2001 bylo posílit integraci stran a umožnit jednodušší sestavování vlády (posílením postavením premiéra a jednoznačností jeho osoby). Vlastní fungování systému se ale neosvědčilo, a tak po pěti letech byl tento prvek odstraněn ze systému.

### Moldavsko

Proceduru upravuje čl. 98 ústavy.<sup>18</sup> Prezident po konzultaci s politickými stranami v parlamentu pověří kandidáta na premiéra. Ten musí do 15 dnů předstoupit před parlament s programovým prohlášením a s kompletním seznamem ministrů. Po rozpravě se hlasuje o důvěře vládě (poslanci jednájí o programu a složení vlády). Jestliže parlament důvěru vyjádří, prezident pověřuje vládu. Jedná se tak o vyjádření důvěry vládě. Prezident může rozpustit parlament, jestliže jím navržený kandidát nezíská důvěru a ve lhůtě 45 dnů od prvního návržení dojde k předložení nového kandidáta, kterého parlament také zamítne (čl. 85 ústavy). Parlament tak nemá možnost do výběru kandidáta zasáhnout, a pokud nezvolí kandidáta prezidenta, vystavuje se sankci rozpuštění.

<sup>14</sup> Znění ústavy s komentáři viz Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva Rady Evropy (Benátská komise): <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL%282010%29110-e> a <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282010%29028-e>.

<sup>15</sup> [http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf)

<sup>16</sup> [http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic14\\_eng.htm](http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic14_eng.htm)

<sup>17</sup> K přímé volbě premiéra včetně analýzy fungování systému viz Vybraná témata 3/2013 Izraelské parlamentní volby 2013. Dostupný z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=147770>.

<sup>18</sup> (<http://www.presedinte.md/const.php?lang=eng>)



### Německo

Proceduru jmenování spolkového kancléře upravuje čl. 63 ústavy.<sup>19</sup> Kandidáta na spolkového kancléře navrhuje Spolkovému sněmu prezident<sup>20</sup>. Spolkový sněm následně provede vlastní volbu, ve které zvolí spolkového kancléře (kancléř je zvolen absolutní většinou hlasů). Pokud Spolkový sněm nezvolí prezidentem navrženého kandidáta spolkovým kancléřem, další pokus má Spolkový sněm do 14 dnů od předchozího neúspěšného hlasování, který může zvolit kancléře absolutní většinou svých členů. Pokud ani tato volba není úspěšná, uspořádá Spolkový sněm poslední volbu, z níž kandidát, který získal absolutní většinu hlasů poslanců, musí být prezidentem jmenován za kancléře. V případě, že kandidát získal pouze prostou většinu hlasů většiny přítomných poslanců, může se prezident rozhodnout, zda tohoto kandidáta jmenuje kancléřem, nebo rozpustí Spolkový sněm a vyhlásí předčasné volby.

### Nizozemsko

Proceduru jmenování vlády upravuje čl. 43 ústavy.<sup>21</sup> Jmenování ministerského předsedy a ostatních ministrů probíhá prostřednictvím královského výnosu. Pro sestavení vlády používá panovník prostředníka, kterého prověří zjištěním, jaké je rozložení sil v dolní komoře. Teprve výsledek tohoto předjednání dále určí, koho panovník pověří dalším sestavováním vlády. Ve druhé polovině 20. století bylo obvyklé, že prostředník se rovněž stal také premiérem<sup>22</sup>. Po sestavení vlády se v dolní komoře diskutuje o programu vlády. Výsledkem těchto diskuzí je hlasování o důvěře vládě. Předseda vlády a jednotliví ministři musejí během svého mandátu požívat důvěry dolní komory parlamentu. Při její ztrátě musí ministerský předseda rezignovat.

### Portugalsko

Proceduru jmenování vlády a jejího předsedy upravují zejména čl. 133 a 187 ústavy.<sup>23</sup> Prezident jmenuje předsedu vlády poté, co vyslechne představitele stran zastoupených v parlamentu a s přihlédnutím k výsledkům voleb. Vláda musí do deseti dnů od svého jmenování předstoupit před parlament a představit svůj program. O programu se následně vede rozprava, která smí trvat nejvýše tři dny. Během rozpravy může kdykoliv kterýkoliv parlamentní klub navrhnout hlasování o zamítnutí vládního programu. Pokud s tímto návrhem souhlasí nadpoloviční většina všech poslanců, následuje demise vlády. Ostatní členy vlády jmenuje prezident na návrh premiéra. Vláda je z ústavy odpovědná prezidentovi a parlamentu. Prezident ji může odvolat v případě, že je ohrožen chod demokratických institucí. Prezident také může kdykoliv rozpustit parlament, výjimkou je prvních šest měsíců po volbách a posledních šest měsíců před vypršení prezidentova mandátu. Právě ochranná lhůta šesti měsíců po volbách nového parlamentu motivuje prezidenta, aby jmenoval vládu, která má šanci získat důvěru parlamentu, a to i přesto, že všechny další pokusy na jmenování premiéra

<sup>19</sup> <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

<sup>20</sup> Z ústavy nevyplývá, že by se jednalo o představitele nejsilnější frakce.

<sup>21</sup> <http://legislationline.org/download/action/download/id/1625/file/28baad0cac8029e57aa9bc495538.pdf>

<sup>22</sup> ŘÍCHOVÁ, Blanka. Nizozemí: od konsociační demokracie k polarizovanému modelu vládnutí. In: ŘíCHOVÁ, B. (ed). Západoevropské politické systémy. Praha : Oeconomica, 2009. S. 104. Viz také Vybraná témata 15/2012 Nizozemsko: Volby do dolní komory Generálních stavů 2012 (<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=131403>) a Vybraná témata 14/2010 Parlamentní volby v Nizozemsku 2010 (<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=63158>).

<sup>23</sup> <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art133>

má prezident. Opakované parlamentní odmítnutí prezidentem navržené vlády by totiž znamenalo politickou porážku. S výjimkou lhůty pro představení vládního programu a lhůty na parlamentní debatu o něm však nejsou stanoveny žádné časové limity.

### Rumunsko

Proceduru upravuje čl. 103 ústavy.<sup>24</sup> Prezident navrhuje kandidáta na premiéra po jednání s politickou stranou, která získala absolutní většinu; pokud taková většina neexistuje, pověřuje prezident kandidáta na základě jednání se všemi politickými stranami. Do 10 dnů od jmenování musí předstoupit kandidát před parlament. Na společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu se projednává složení vlády a její program. Parlament vysloví vládě důvěru, jestliže pro ni hlasuje většina poslanců a senátorů<sup>25</sup>. Následně prezident jmenuje vládu (čl. 85). Jednotlivé ministry odvolává prezident pouze na návrh premiéra a se souhlasem parlamentu.

### Způsob sestavování vlády v československém systému

Následující část se věnuje historické komparaci způsobu ustavování vlád od roku 1918 do roku 1989 v tehdejší Československu.

#### Prozatímní ústava z roku 1918

Prozatímní ústava z roku 1918<sup>26</sup> v § 14 stanovovala, že předseda vlády a členové vlády jsou voleni Národním shromážděním: *„Moc výkonná a nařizovací přísluší 17členné vládě, jejíž předsedu a členy (ministry) volí Národní shromáždění.“*

Prozatímní ústava konstruovala vládu silně závislou na důvěře Národního shromáždění. Ustanovení § 16 upravovalo možnost Národního shromáždění vyslovit vládě nedůvěru z vůle prosté většiny poslanců za přítomnosti alespoň poloviny členů komory. Teoreticky tak vládu mohla odvolat jedna čtvrtina komory + 1 poslanec.

#### Ústavní listina z roku 1920

Ústavní listina z roku 1920<sup>27</sup> vyslovování důvěry vládě neobsahovala. Prezidentem jmenovaná vláda vykonávala úřad bez explicitní důvěry vlády. Poslanecká sněmovna ovšem mohla vládě vyslovit nedůvěru, protože se jí vláda odpovídala ze své činnosti. § 75 ústavní listiny říkal, že: *„Vláda je odpovědna poslanecké sněmovně, která jí může vysloviti nedůvěru. K usnesení je třeba přítomnosti nadpoloviční většiny poslanců, nadpoloviční většiny hlasů a hlasování podle jmen. Návrh na vyslovení nedůvěry musí býti podepsán nejméně sto poslanci a přikáže se výboru, který o něm podá zprávu nejdéle do osmi dnů.“*. Šlo tedy o výše zmiňovaný negativní parlamentarismus.

<sup>24</sup> <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>

<sup>25</sup> Ústava nerozlišuje, zdali vláda musí získat většinovou podporu zvlášť v každé komoře, nebo v obou komorách dohromady.

<sup>26</sup> 37/1918 Sb., Zákon ze dne 13. listopadu 1918 o prozatímní ústavě

<sup>27</sup> 121/1920 Sb., Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky

Konstrukce vytvářející fikci, že vláda jmenovaná prezidentem republiky má důvěru sněmovny, dokud jí sněmovna nevyjádří nedůvěru, umožnila vznik tzv. úřednických vlád, které mohly vykonávat úřad s plnohodnotným mandátem.

Ústavní listina z roku 1920 umožňovala vládě požádat sněmovnu o důvěru, pokud to sama uznala za vhodné. Vláda sama si tak mohla otestovat podporu parlamentu. Tuto proceduru upravoval § 77: „*Vláda může podati v poslanecké sněmovně návrh na vyslovení důvěry. O návrhu tom se jedná, aniž byl přikázán výboru.*“

V případě nevyslovení důvěry nebo vyslovení nedůvěry vládě sněmovnou musela vláda podat demisi a prezident určoval, kdo bude vládnout do ustavení nové vlády. Nemusela to tedy být automaticky vláda v demisi, ale prezident se mohl rozhodnout pro jmenování jiného (úřednického) kabinetu: „*Vyslovila-li poslanecká sněmovna vládě nedůvěru anebo zamítla-li vládní návrh na vyslovení důvěry, musí vláda podati demisi do rukou presidenta republiky, který určuje, kdo vede vládní věci, pokud nová vláda nebude ustavena.*“ (§ 78).

### **Květnová ústava z roku 1948**

Ústava z roku 1948<sup>28</sup> v § 82 explicitně stanovovala, že vláda je povinna předstoupit před Národní shromáždění, předložit mu svůj program a požádat je o vyslovení důvěry: „*Po svém jmenování prezidentem republiky je vláda povinna předstoupit před Národní shromáždění, předložit mu svůj program a požádat je o vyslovení důvěry.*“

Důvodová zpráva k návrhu zákona vysvětlovala toto ustanovení tak, že má zabránit existenci úřednických vlád, které nemusí mít explicitní důvěru parlamentu a jsou parlamentem pouze tolerovány. Navíc byla vytvořena konstrukce individuální odpovědnosti jednotlivých ministrů: „*V kapitole o vládě, t. j. v kapitole čtvrté, provádíme důsledněji než v první ústavě zásadu, že každá úřadující vláda musí mít plnou důvěru Národního shromáždění. Podle příslušných ustanovení návrhu je možnost úřednické vlády vyloučena. Z téhož důvodu pružnosti a účelnosti legislativy zavádíme kromě dosavadních vládních nařízení také nařízení jednotlivých ministrů a v důsledku toho ovšem kromě kolektivní odpovědnosti vlády také individuální odpovědnost ministrů.*“

§ 83 zaváděl některé nové procedurální mechanismy, šlo zejména o hlasování podle jmen: „*Návrh na vyslovení nedůvěry vládě musí být podepsán nejméně sto poslanci a přikáže se předsednictvu Národního shromáždění, které o něm podá zprávu nejdéle do osmi dnů. K usnesení o návrhu je třeba přítomnosti nadpoloviční většiny poslanců, nadpoloviční většiny hlasů a hlasování podle jmen.*“

V případě, že Národní shromáždění vyslovilo vládě nedůvěru nebo jí nevyslovilo důvěru, byla vláda podle § 84 povinna podat do rukou prezidenta demisi. § 85 stanovoval, že vláda, která byla povinna podat demisi, zůstává i nadále odpovědná za výkon exekutivních pravomocí. Také toto ustanovení bylo vedeno snahou zabránit možnému vzniku úřednických vlád a zabránit vlivu prezidenta na jejich formování. Musíme brát v úvahu historický kontext, kdy ústava sice byla přijímána po únoru 1948, ale prezidentem byl stále ještě Edvard Beneš.

---

<sup>28</sup> 150/1948 Sb., Ústavní zákon ze dne 9. května 1948, Ústava Československé republiky

### Socialistická ústava<sup>29</sup>

Čl. 44 socialistické ústavy z roku 1960 stanovil, že vláda má po svém jmenování prezidentem předstoupit před Národní shromáždění a požádat o souhlas s programovým prohlášením. Vláda tedy nežádala o důvěru, ale o vyjádření kladného stanoviska vůči svému programu. Došlo tak k výraznému posunu v konstrukci vztahu vlády a parlamentu. Personální složení vlády nebylo závislé na parlamentu, ale na prezidentovi. Shromáždění nevyslovovalo vládě důvěru a nemohlo vládě ani vyslovit nedůvěru, vyjadřovalo pouze souhlas s programem a navrhovalo prezidentovi odvolání vlády nebo jejích členů. Pro předstoupení před Národní shromáždění nebyly v ústavě dány žádné časové lhůty: *„Vláda předstoupí po svém jmenování prezidentem republiky před Národní shromáždění a požádá je, aby vyslovilo souhlas s jejím programovým prohlášením. Národní shromáždění sleduje a kontroluje činnost vlády a jejích členů. Vláda i její členové jsou ze své činnosti odpovědni Národnímu shromáždění; to se vyslovuje k jejich prohlášením a zprávám. Národní shromáždění může navrhnout prezidentu republiky, aby vládu nebo její členy odvolal.“*

Socialistická ústava jednoznačně rozvolnila vztah mezi parlamentem a vládou. Odpovědnost za personální složení bylo v pravomoci prezidenta. V době schvalování ústavy byla navíc personálně propojena funkce prezidenta republiky a generálního tajemníka komunistické strany. Socialistická ústava tak kodifikovala faktický stav, kdy vláda byla kontrolována stranou, která navíc získala ústavně potvrzenou vedoucí úlohu ve společnosti.

### Československá federace<sup>30</sup>

Ústava vytvářející Československou federaci navracela parlamentu pravomoc vyslovovat vládě důvěru. Vláda měla povinnost předstoupit před Federální shromáždění, předložit mu svůj program a požádat jej o vyslovení důvěry. Ústava také vymezovala časový rámec, ve kterém musí vláda před parlament předstoupit, musela tak učinit na jeho nejbližší schůzi.

Čl. 69 stanovoval: *„Vláda Československé socialistické republiky je povinna po svém jmenování předstoupit před Federální shromáždění na jeho nejbližší schůzi, předložit mu svůj program a požádat je o vyslovení důvěry.“* Z textu ústavy vyplývá, že vláda musela získat důvěru v obou komorách federálního shromáždění, tedy jak ve Sněmovně lidu, tak ve Sněmovně národů.

Ústava dále v čl. 70 vymezovala pravomoc parlamentu vyslovit vládě nedůvěru. Nedůvěru mohla vládě vyslovit pouze jedna z komor. Vláda také mohla předstoupit před Federální shromáždění se žádostí o vyslovení důvěry: *„Vláda Československé socialistické republiky je z výkonu své funkce odpovědna Federálnímu shromáždění; každá z obou sněmoven jí může vyslovit nedůvěru.“*

Čl. 72 ústavy stanovoval, že *„Přijme-li prezident Československé socialistické republiky demisi vlády Československé socialistické republiky, pověří ji vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády.“* Toto ustanovení, podobně jako to z ústavy z roku 1948, omezovalo pravomoc prezidenta určovat vládu v období, kdy parlament vyslovil vládě nedůvěru a nová vláda nebyla ještě určena.

<sup>29</sup> 100/1960 Sb., Ústavní zákon ze dne 11. července 1960, Ústava Československé socialistické republiky

<sup>30</sup> 143/1968 Sb., Ústavní zákon ze dne 27. října 1968, O československé federaci

## Závěr

Na základě mezinárodní komparace ústavních procedur upravujících způsob jmenování předsedy vlády a jednotlivých členů vlády vyplývá, že v rámci parlamentních systémů existuje výrazná variabilita. Přesto lze konstatovat, že všechny sledované země upravují proces ustavení vlády a jejího předsedy takovým způsobem, který umožňuje její co nejrychlejší ustavení. Jde o obecný projev fungování parlamentního systému, kdy parlament především legitimuje vládu a její činnost a vláda jedná s podporou a důvěrou parlamentu. Rychlost procedury bývá dána zavedením časových lhůt, během nichž musí jednotlivé fáze proběhnout, dále omezením pokusů, které má hlava státu pro jmenování, resp. přímé zapojení parlamentu do výběru vlády a jejího předsedy. Teprve pokud parlament není ochoten využít svého práva ustavit „parlamentní“ vládu, přichází ke slovu jeho rozpuštění a nové volby.

Výjimkou bývají tzv. poloprezidentské systémy, kde je pravomoc prezidenta silnější, je ovšem třeba poukázat na skutečnost, že v těchto systémech, jako např. ve Francii nebo Portugalsku, je vláda odpovědná také prezidentovi a prezident nad ní má moc (může zasahovat do jejího složení i do její agendy) i v průběhu funkčního období.

V žádné ze sledovaných zemí s čistě parlamentním systémem, s výjimkou České republiky, nemá prezident dvě možnosti na jmenování předsedy vlády bez přesného vymezení lhůt či dalšího omezení v podobě jednání s parlamentními stranami. V parlamentním systému není zvykem, aby u moci byla vláda bez důvěry parlamentu, resp. vláda v demisi. Sledované systémy maximálně zkracují dobu, po kterou je země bez vlády, resp. s vládou v demisi.

Práce se primárně nezaměřuje na rozbor ústavních zvyklostí. V této souvislosti však musí být zmíněn příklad monarchií a zemí s tzv. negativním parlamentarismem. U monarchií může mít na základě ústavy panovník relativně rozsáhlé pravomoci při jmenování předsedy vlády, když ústava stanoví, že panovník jmenuje předsedu vlády, resp. jednotlivé členy vlády. U konstitučních monarchií však panovník jedná v souladu s přáním vlády a parlamentu, po volbách jedná v souladu s dohodami uzavřenými mezi politickými stranami. Tuto zvyklost musíme brát v úvahu i v případě Dánska a dalších zemí, kde se uplatňuje logika tzv. negativního parlamentarismu, to znamená, že vláda nezískává v parlamentu důvěru, ale vládne do té doby, dokud ji parlament nevysloví nedůvěru. Jde tedy o implicitní vyslovení důvěry, nikoliv explicitní, jako je tomu u mnohých jiných zemí.

Historická komparace způsobů jmenování vlády v Československu od roku 1918 ukazuje, že se i v naší ústavní historii uplatnily prakticky všechny způsoby jmenování vlády. Od volby vlády parlamentem přes negativní parlamentarismus první republiky umožňující vznik úřednických vlád a období, kdy socialistický parlament pouze vyslovoval souhlas s programem vlády, až k vyslovování důvěry programu a personálnímu složení vlády v období federace.

Ústavní zvyklosti byly zmiňovány i v České republice, protože první přímo zvolený prezident Miloš Zeman vychází z teze, že v souladu s jeho odlišnou legitimitou pocházející z přímých voleb může měnit dosavadní ústavní zvyklosti spojené s procesem jmenování premiéra a vlády. Postup prezidentů Havla a Klause se při jmenování vlády odlišoval, jedno ovšem měli společné: nikdy nejmenovali vládu navzdory postojům politických stran držících většinu v Poslanecké sněmovně. Prezident Havel tak jmenoval předsedou vlády např. právě Miloše Zemana na základě dohody ČSSD a ODS a umožnil tak vznik menšinové vlády ČSSD. Obdobně postupoval při vytváření vlády Josefa Tošovského, která byla první tzv. úřednickou vládou. Prezident Klaus zase jmenoval vlády ČSSD premiérů Grosse a Paroubka na základě doložené podpory většiny poslanců. Jmenoval také první vládu premiéra Topolánka, která

neměla většinovou podporu ve sněmovně, ale zde šlo o jmenování předsedy strany, která zvítězila ve volbách. U obou prezidentů se však projevovaly snahy aktivně zasahovat do personálního složení vlád. Václav Havel např. v roce 2001 otálel se jmenováním ministra průmyslu a obchodu Miroslava Grégra vicepremiérem, Václav Klaus zase v roce 2005 odmítal jmenovat ministrem zdravotnictví Davida Ratha. Václav Klaus navíc v roce 2006 poté, co první vláda Mirka Topolánka nezískala důvěru Poslanecké sněmovny, otálel s jmenováním nového předsedy vlády více než měsíc (6. října vláda nezískala důvěru, 8. listopadu byl Topolánek podruhé jmenován premiérem). Samotné sestavování druhé vlády trvalo také poměrně dlouhou dobu – premiér byl jmenován 8. listopadu, vláda jako celek až 9. ledna. Prezident Klaus totiž s výhradou vůči nominovanému ministrovi zahraničí Schwarzenbergovi odmítl jmenovat vládu, kterou mu premiér Topolánek představil 21. prosince.

Vládu premiéra Rusnoka jmenovanou prezidentem Zemanem nelze označit za úřednickou, ale systémově jde o pokus o „prezidentskou“ vládu. Tato skutečnost vyvolala poptávku po možných změnách ústavy, které by specifikovaly vztah prezidenta a parlamentu při jmenování předsedy vlády a vlády samotné. Existují tři základní varianty:

První možností je odebrat prezidentovi možnost zasahovat do procesu jmenování premiéra a přesunout tuto pravomoc přímo na parlament, tedy na Poslaneckou sněmovnu. Premiér by v této variantě byl volen sněmovnou a prezident by měl povinnost jmenovat premiérem takto zvolenou osobu. Jde tedy o omezení samostatné úvahy prezidenta při výběru osoby předsedy vlády. Tato varianta by musela obsahovat sankci v podobě rozpuštění sněmovny v případě nezvolení předsedy vlády.

Druhou variantou je neomezovat prezidentovu možnost samostatné úvahy v prvním pokusu. Tato varianta ponechává na prezidentovi, zda bude nominaci konzultovat se stranami ve sněmovně, nebo zda se pokusí jmenovat „prezidentskou“ vládu. V tomto případě se jeví jako účelné zbavit prezidenta druhé možnosti a přesunout ji přímo na sněmovnu. Uvažovat by bylo možné také o zkrácení lhůty, do které musí vláda jmenovaná prezidentem předstoupit před sněmovnu se žádostí o důvěru na dobu kratší, než je současných 30 dnů.

Třetí variantou je vyjít z modelu negativního parlamentarismu, ponechat jmenování vlády na prezidentovi s předpokladem implicitní důvěry parlamentu. Vláda by tak vládla do doby, dokud by jí sněmovna nevyjádřila nedůvěru. Tato varianta by spočívala ve spojení procesu vyslovování nedůvěry s procesem volby nového předsedy vlády, šlo by tedy o německý model. Sankcí za nezvolení premiéra by mělo být rozpuštění sněmovny. Opět by záleželo na prezidentovi, zda by před jmenováním vedl konzultace s parlamentními stranami.

Je třeba poznamenat, že při uvažování ústavních změn je nutné brát v úvahu, že cílem změny je vytvořit vztah mezi parlamentem a vládou, kdy vláda disponuje legitimitou od parlamentu. Systém by také měl minimalizovat období, kdy je správou státu pověřena vláda, která vládne v demisi a která nemá oporu v parlamentu.