

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Vít Svoboda

Vztah zákonodárné moci a exekutivy
v souvislosti odpovědnosti zastupitelskému sboru

Bakalářská práce

Olomouc 2016

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Vztah zákonodárné moci a exekutivy v souvislosti odpovědnosti zastupitelskému sboru vypracoval samostatně a citoval všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 25. 5. 2016.

.....
Svoboda Vít

Poděkování

Rád bych zde poděkoval vedoucímu bakalářské práce, JUDr. Jaroslavu Sovinskému, Ph.D., za odborné vedení, věcné připomínky a rady.

Obsah

Přehled použitých zkratk	5
Úvod	6
1. Uvedení do vztahů ústavních institucí	7
1.1. Parlamentarismus	7
2. Komparace vztahů zákonodárního sboru a exekutivy v České a Slovenské republice	13
2.1. Odpovědnost vlády parlamentu	14
2.1.1. Křec vlády	14
2.1.2. Institut odpovědnosti vlády, žádost o vyslovení důvěry a možnost vyslovení nedůvěry	20
2.1.3. Pravomoci vlády	24
2.1.4. Interpelace	28
2.2. Role prezidenta jako součást exekutivy	31
3. Současná situace v České republice a Slovenské republice	34
Závěr	38
Seznam literatury	40
Abstrakt	44
Abstract	44
Seznam klíčových slov	45
List of the keywords	45

Přehled použitých zkratek

ČR – Česká republika

SR – Slovenská republika

Ústava – Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Vláda – Vláda České republiky

Poslanecká sněmovna – Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

Senát – Senát Parlamentu České republiky

Sb. – Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv České republiky

Zb. (Z. z.) – Zbierka zákonov Slovenskej republiky

Úvod

Parlamentní systém vlády je již několik set let klíčový pro aplikaci a rozvoj demokracie ve fungování evropských států. Prostřednictvím svých orgánů umožňuje kontakt občanů se státními orgány. Pro parlamentarismus jako takový jsou význačné moci rozdělené do jednotlivých typů.

V této práci bych se chtěl věnovat dvěma z nich, a to vzájemnému poměru zákonodárné moci a exekutivní složky v kontextu odpovědnosti zastupitelskému sboru. Práce se bude zaměřovat na dva konkrétní parlamentní systémy a jejich právní úpravu odpovědnosti výkonné moci. Dané téma patří k často konzultovaným otázkám v souvislosti s činností vlád jakožto politického vedení České i Slovenské republiky.

Předmětem práce bude zhodnocení současného stavu a hlavně srovnání českého a slovenského parlamentního modelu ve vztahu odpovědnosti exekutivy. Pouze dvě právní úpravy jsou zvoleny z důvodu větší přehlednosti, současně také kvůli podobnosti systému odvíjející se od jejich společného působení v Československu. Hlavními výchozími otázkami, na které se snažím najít odpověď, budou: Jaké jsou hlavní rozdíly v zakotvení institutu odpovědnosti a co tvoří jejich společné prvky? Jaký je vztah legislativní a exekutivní složky států? Lze usoudit, že tento vztah v zásadě odpovídá funkčnímu modelu parlamentní republiky a není třeba žádných změn.

Cílem práce je analyzovat nejpodstatnější rozdíly institutů odpovědnosti vlády České republiky a Slovenské republiky. Popsány budou i vládní pravomoci pro přiblížení jejich fungování včetně budoucích perspektiv a možností rozvoje. Práce bude uvedena charakterizováním parlamentarismu. Na tuto kapitolu bude navazovat komparace současné podoby institucí výkonné moci v kontextu jejich odpovědnosti zastupitelskému sboru jak na české, tak slovenské straně. Následující, třetí kapitola se bude zaměřovat na aktuální vývoj, zejména na klouzavý mandát. V úvahu přichází porovnání s právním stavem po roce 1918, související s osamostatněním České republiky. Práce toto srovnání nebude obsahovat, a to z důvodu svého rozsahu a také pro snahu o zachování přehlednosti, které by nebylo docíleno rozebíráním příliš mnoha tematických okruhů.

Text práce se bude členit do tří hlavních kapitol. Největší rozsah práce je věnován druhé kapitole, a to z důvodu jejího stěžejního postavení při srovnávání právní úpravy odpovědnosti výkonné moci. Podkapitola zabývající se odpovědností vlády parlamentu bude rozdělena do čtyř částí sledujících dílčí problematiku. Mezi hlavní využití metody bych zařadil metodu analýzy spolu s metodou komparativní.

1. Uvedení do vztahů ústavních institucí

1.1. Parlamentarismus

V této kapitole budou rozebrány obecné prvky parlamentarismu spolu s výkladem souvisejících pojmů jako parlament a parlamentní forma vlády. Pozornost bude soustředěna i na prezidentský systém.

Parlamentarismus je jako nejstarší ústavní uspořádání moderního západoevropského konstitucionalismu neopomenutelnou součástí světové politické sféry. Jako místo počátku rozvoje lze označit středověkou Anglii¹. Později ovlivnil státní uspořádání v mnoha dalších zemích, například v Belgii, Lucembursku nebo ve Francii, Českou a Slovenskou republiku nevyjímaje.²

Štefan Kseňák poukazuje na rozmanitost úhlů při pohledu na parlamentarismus, zapříčiňující různá vymezení tohoto pojmu eskalující až ke sporům.³ V důsledku toho, že právní věda je vědou argumentační,⁴ lze dospět použitím argumentace k rozdílným výsledkům. Naproti tomu Kseňák završuje myšlenku podobnou argumentacím většiny literatury s více či méně stejnými výsledky. Parlamentarismus přímo nedefinuje, ale představuje ho jako formu vlády, kde je výkonná složka kreačně a částečně podřízená parlamentu, který ji zároveň kontroluje. O parlamentarismus jde i v případě vlády, která neodvozuje svou činnost z parlamentu, protože i tak má parlament významné postavení jakožto zákonodárce.⁵ Autor tedy nevidí smysl v jednoznačné definici parlamentarismu, leč vychází z jeho výchozích koncepcí: „1. voličmi priamo volený zastupiteľský zbor, ktorý je významným nositeľom štátnej moci. V prípade, ak má parlament aj druhú komoru, jej členovia, resp. ich časť nemusí byť volená priamo. 2. Parlamentarizmus ako súhrn vzájomných vzťahov medzi legislatívou, exekutívou a hlavou štátu. 3. Súbor hodnôt, inštitúcií a procedúr.“⁶

¹ Jan Kysela považuje za nejstarší parlament světa (tedy nikoli moderní a západoevropský) islandský Althing z 10. století, srov. KYSELA: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*, s. 117.

² BLAHOŽ a kol.: *Srovnávací ústavní právo*, s. 112.

³ OROSZ a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky*, s. 243. Blíže viz PAVLÍČEK a kol.: *Ústavní právo a státověda*, s. 231.

⁴ KNAPP: *Teorie práva*, s. 167.

⁵ OROSZ a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky*, s. 243.

⁶ Tamtéž.

Při snaze vymezit pojem parlamentarismu lze vycházet z několika formulací. Podle Václava Pavlíčka je pojem chápán jako „*jakákoli forma vlády, v níž existuje parlament, nebo přesněji jako forma vlády se zvláštním postavením parlamentu ve státě. Jde o ten typ uspořádání vztahů nejvyšších státních orgánů, charakterizovaný v zásadě tím, že parlament má výsadní postavení vůči ostatním nejvyšším orgánům*“⁷.

Hans Kelsen naproti tomu definuje parlamentarismus jako „*tvoření směrodatné státní vůle kolegiálním orgánem, voleným lidem na základě všeobecného a rovného práva hlasovacího, tedy demokraticky, podle principu většiny*“.⁸ Parlamentarismus pro Kelsena znamená jistou formu kompromisu mezi ideovými hodnotami, ale i praktickými řešeními v zájmu dosažení sociálně teoretického pokroku a společenské shody: „*majoritní princip právě za parlamentárního systému osvědčuje jako princip kompromisu, vyrovnávání politických protiv, to ukazuje už povrchní pohled do parlamentární praxe. Všechno parlamentární zřízení směřuje k docilení takové střední linie mezi protilehlými zájmy k výslednici sociálních sil, jež působí navzájem proti sobě. Opatřuje záruku, že se různé zájmy všech parlamentárních skupin uplatní a projeví veřejným procesem. A má-li zvláště řečnicko-polemické řízení parlamentní nějaký hlubší smysl, pak to může být jen ten, že z tese a antitese politických zájmů vytvoří se nějaká syntéza, ta se však může jen jmenovati: kompromis.*“⁹

Slovník veřejného práva československého pojem definuje takto: „*Parlamentarismem ve vlastním smyslu neboli také soustavou parlamentní rozumíme souhrn pravidel, kterými jest upraveno ono zvláštní postavení parlamentu ve státu, na základě kterého parlament vykonává rozhodný vliv na věci státní, takže v něm spočívá v podstatě těžiště veškerého života státního.*“¹⁰

Jan Wintr se potom zaobírá parlamentarismem racionalizovaným (ratio – rozum), obecně ho popisuje jako „*soubor ústavně-právních a volebních nástrojů a institutů, které jsou vytvořeny k omezení či vyloučení vládní nestability klasického parlamentního režimu.*“¹¹

Z výše uvedeného lze formulovat smysl parlamentu jakožto středobodu naplnění parlamentarismu. Parlament je jako právně samostatná instituce volená lidem za účelem reprezentace názorů lidu. Obecně parlamentu náleží zákonodárná moc, naskýtá se odlišení

⁷ WINTR: *Parlamenty - funkce, kultura, procedury*, s. 27. Blíže viz PAVLÍČEK: *Ústavní právo a státověda*, s. 231.

⁸ KELSEN: *Problém parlamentarismu. Revue Parlament*, s. 225.

⁹ Tamtéž, s. 56.

¹⁰ BAXA: *Parlament a parlamentarismus*, in: *Slovník veřejného práva československého*, s. 17.

¹¹ WINTR: *Parlamenty - funkce, kultura, procedury*, s. 27.

v míře jeho zapojení do normotvorby – a to jestli zákony pouze schvaluje, anebo i vytváří. Někteří autoři druhé poloviny 19. století (J. S. Mill, W. Bagehot) přikládají větší důležitost kontrole vlád, kterou vidí jako kompetentnější právě k tvorbě zákonů, návrhů zákonů a práva obecně.¹² S tímto názorem lze souhlasit, zvážíme-li, že parlament není konstruován jako orgán složený z odborníků na tvorbu práva. Stěžejní prvek parlamentarismu tedy tvoří parlament. Samotná definice parlamentu podle Bohumila Baxy zní: „*Parlament jakožto sbor zastupitelský jest státní orgán: projevy jeho vůle, pokud se dějí způsobem předepsaným v ústavě, platí za projevy vůle státu.*“¹³

Štefan Kseňák dále uvádí společné prvky parlamentů, odlišných v konkrétních podobách jednotlivých států, kterými jsou kolegiální charakter (vlády, která se odvozuje od parlamentu), zastupitelská povaha a s tím související rysy volených orgánů (minimálně co se týká dolní komory), jež plní podstatnou legitimizační funkci, v neposlední řadě musí být parlament nadán zákonodárnou působností.¹⁴ Osobně bych zdůraznil myšlenku vystihující povahu parlamentu, přičemž se jedná o mocenskou instituci, zrcadlící názorové spektrum ve společnosti, nikoli o odborný a profesionální normotvorný orgán (viz nedostatky ve tvorbě zákonů).¹⁵

Parlament plní účel zastupitelského sboru, je složen z poslanců zvolených k legitimnímu zastupování občanů. Zároveň by zastupitelé měli brát v potaz zájmy voličů, kteří je nevolili – ne jenom většinové názory.¹⁶ Jak doplňuje Vladimír Klokočka: „*Reprezentace je způsob, jak umožnit jednání tomu, kdo nemůže jednat osobně a současně jak zajistit, aby ostatní takové jednání akceptovali jako jeho vlastní... Parlament totiž nezastupuje, ale v rámci své kompetence představuje lid.*“¹⁷

Za základní funkce uskutečňované parlamentem ve většině parlamentních systémů považuje Kseňák funkce: „*normotvornou (zákonodárství), legitimizační, kreační, kontrolní,*“ lze uvést i další funkce, které jsou ale často podmnožinou těch základních. Příkladem může být funkce ústavodárná, aplikovatelná v rámci normotvorné, anebo zkombinování normotvorné s legitimizační funkcí v oblasti státního rozpočtu.¹⁸

¹² KOLÁŘ: *Parlament České republiky*, s. 16.

¹³ BAXA: *Parlament a parlamentarismus*, in: *Slovník veřejného práva československého*, s. 11.

¹⁴ OROSZ a kol.: *Ústavní systém Slovenskej republiky*, s. 244.

¹⁵ Tamtéž.

¹⁶ Tamtéž s. 247.

¹⁷ KLOKOČKA: *Ústavní systémy evropských států*, s. 133-134.

¹⁸ OROSZ a kol.: *Ústavní systém Slovenskej republiky*, s. 248.

Princip normotvorné funkce spočívá v charakteru parlamentní formy vlády, tím se parlamentu vtiskla hlavní pravomoc v rozhodovacích procesech zákonů, a to i ústavních. Zákonodárná iniciativa je ponechána vládě, výborům, ale především poslancům zastupitelského sboru. Ústřední postavení v oblasti legislativy je dáno možností zasahovat do ústavního uspořádání, schvalování ústavních zákonů, změn v ústavě i formy státu. Zákonným rámcem jsou usměrňovány práva a povinnosti subjektů, zejména adresátů práva. Na povrch tím vystupuje mocenský charakter parlamentu umožněný převzetím suverenity lidu (legitimně poskytnuté prostřednictvím voleb).¹⁹

Legitimita státních orgánů jakožto orgánů veřejné moci pochází od občanů (přímo/nepřímo), kteří jsou jejím zdrojem. Přímo je poskytována legitimita parlamentu, od které odvozuje působnost většina vlád jakožto součást exekutivy. Jelikož je legitimita vlády odvozována od parlamentu, je jí v tomto přiznáno privilegované postavení.²⁰

Kreační funkce zastupitelského sboru se projevuje ve vytváření ostatních orgánů státní moci a jmenování jejich vedení. Kontrolní mechanismy jako poslední ze základních funkcí pak dozírají na činnosti exekutivy. Obvykle náleží oprávnění ke kontrole do politické sféry – nejvýraznější politicky ovlivňovanou (aktuálním stavem většiny v parlamentu) otázkou je záležitost státního rozpočtu. Parlament tradičně legitimizuje přerozdělování státních rozpočtů, proto lze tuto působnost zahrnout i pod legitimizační funkci.²¹

Po definování parlamentarismu i objasnění účelu a funkce parlamentu přichází vhodný okamžik pro zařazení těchto pojmů do kontextu ústavního systému, jímž je parlamentní (případně prezidentský) ústavní systém.

Srovnávací ústavní právo zmiňuje obecně velkou variabilitu v institucionálním řešení konkrétních parlamentních systému i značnou proměnu od původní podoby prvních parlamentních ústavních systémů. Tradičně se mezi nejvyšší orgány státu s parlamentním systémem řadí parlament, vláda a hlava státu (prezident nebo monarcha).²²

Následující schémata jsou stěžejní pro vztahy původní podoby nejvyšších ústavních orgánů. Princip suverenity parlamentu potvrzuje dominantní postavení i udělení nejvyšší státní moci parlamentu. Od tohoto faktu se odvíjí pozice vlády, která je odvozená od parlamentu – vláda je složena z jeho členů. Původní koncepce zřizovala vládu jako výbor

¹⁹ OROSZ a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky*, s. 248.

²⁰ Tamtéž.

²¹ Tamtéž, s. 249.

²² BLAHOŽ a kol.: *Srovnávací ústavní právo*, s. 113-114.

parlamentu, což ji mělo oslabovat stejně jako odpovědnost vlády vůči parlamentu. Předsedou vlády se obvykle stane „vedoucí politická osobnost vítězné politické strany“ s tím, že konflikty mezi ním (případně vládou) a parlamentem „řeší“, pokud je lze řešit, hlava státu v pozici vrcholného arbitra.²³ Kreační závislost i odpovědnost vlády parlamentu tak tvoří charakteristický prvek vztahu těchto orgánů spolu s osobitým postavením hlavy státu. Hlava státu potom může být přímo součástí exekutivy, anebo orgánem sui generis působícím aktivněji při krizových situacích.²⁴

Josef Blahož upozorňuje na nutnost spolupráce, zejména ve vztahu vlády a parlamentu²⁵. Princip spolupráce je dle mého názoru žádoucí uplatňovat nejenom při jednání vlády s parlamentem, ale i s hlavou státu, popřípadě dalšími významnými institucemi, v zájmu co nejlepšího fungování celého systému. Giovanni Sartori například uvádí, že: „*struktury nenahradí osoby. Špatný člověk bude jednat špatně, i když bude struktura správná. Ale špatné struktury zmarní i úsilí osoby na svém místě.*“²⁶ Proto je třeba kvalitního systémového uspořádání, ale současně i „osoby na svém místě,“ která bude ochotna spolupracovat – neparalyzuje svým bojkotováním celý systém.

Parlamentní ústavní systém se dále rozlišuje podle jednotlivých forem na: parlamentní systém monarchistický, klasický republikánský, racionalizovaný se silnější pozicí hlavy státu nebo šéfa vlády,²⁷ Ladislav Cabada pak dělí parlamentarismus na premiérský s převahou zákonodárního sboru.²⁸ Další rozdělení se naskýtá ve formě parlamentu, a to na parlament „proslovů“, či „pracovní“ verzi²⁹.

Pokud na prezidentský a poloprezidentský systém nahlédneme historickým pohledem, lze předchozí dělení srovnat s členěním Karla Loewensteina: „*1. klasický parlamentarismus francouzské Třetí republiky, 2. nepravý parlamentarismus s posílenou hlavou státu ve výmarském Německu a ve Finsku, 3. kontrolovaný parlamentarismus v SRN, 4. zkrácený parlamentarismus francouzské Páté republiky s výrazným posílením exekutivy a 5. kabinetní systém (fungující ve Velké Británii – pozn. autora).*“³⁰

²³ BLAHOŽ a kol.: *Srovnávací ústavní právo*, s. 113.

²⁴ HOLLÄNDER: *Základy všeobecné státovědy*, s. 318-319.

²⁵ BLAHOŽ a kol.: *Srovnávací ústavní právo*, s. 114.

²⁶ SARTORI: *Srovnávací ústavní inženýrství*, s. 162.

²⁷ KLOKOČKA: *Ústavní systémy evropských států*, s. 170.

²⁸ CABADA a kol.: *Úvod do studia politické vědy*, s. 202.

²⁹ KLOKOČKA: *Ústavní systémy evropských států*, s. 202.

³⁰ KOLÁŘ: *Parlament České republiky*, s. 33. Blíže viz LOEWENSTEIN: *Verfassungslehre*, s. 86.

Neméně důležitým ústavním systémem se stěžejní úlohou parlamentu je prezidentský systém. Od parlamentního se odlišuje zejména monistickou výkonnou mocí monokratického typu (ve švýcarském modelu existuje i kolegiální typ monistické exekutivy), která je obvykle ustanovená přímou volbou. Parlament v prezidentském systému postrádá kreační funkci – ve vztahu k vytvoření vlády i zvolení hlavy státu. Naproti tomu může být hlavě státu ukončeno působení ve funkci parlamentem, a to rozsudkem ústavního soudu při podání ústavní žaloby. Sankcí bývá odvolání z úřadu a obvykle i nezpůsobilost funkci znovu nabýt.³¹ Publikace *Parlament České republiky* upozorňuje na absenci přímé zákonodárné iniciativy prezidenta, který k prosazení vlastních legislativních návrhů využívá skupin spřízněných zákonodárců.³²

Sartori definuje prezidentský systém kritériem přímé volby hlavy státu, přestože i tu lze samostatně zakomponovat do systému parlamentního. Další kritérium tvoří vláda, kterou nejmenuje ani nerozpouští parlament, což je již zmiňovaný prvek. Autor toto kritérium doplňuje: „*Vlády jsou výsadou prezidentů: prezident podle svého uvážení jmenuje a odvolává členy kabinetu.*“³³ I v případě, že si prezident vybere ministry podle požadavků parlamentu, jsou stále prezidentovými pověřenci. Sartori navíc upřesňuje, že ani pravomocí parlamentu vyslovit nedůvěru členům vlády není toto kritérium překonáno. Prezident si stále jednostranně ponechává pravomoc k nominaci ministrů, a to podle svého uvážení. Posledním kritériem je řídicí charakter postavení hlavy státu, která musí stát v čele vlády: „*linie autority jasně míří od prezidenta dolů.*“³⁴

Charakteristiku prezidentského systému lze tedy shrnout takto: „*hlava státu (prezident) 1. vzejde z všelidových voleb, 2. nemůže být během předem stanoveného období, kdy vykonává svůj úřad, odvolána parlamentem a 3. stojí v čele vlády anebo jinak řídí vládu, kterou jmenuje.*“³⁵ Všelidově volený prezident se stal společným jmenovatelem jak pro systém prezidentský, tak i systém poloprezidentský. Ten se ovšem odlišuje tím, že monocentrickou strukturu exekutivy nahrazuje duální strukturou autority a principem sdílené moci: „*Prezident musí sdílet moc s ministerským předsedou a ministerský předseda musí zase mít nepřetržitou podporu parlamentu.*“³⁶

³¹ KOLÁŘ: *Parlament České republiky*, s. 22-23.

³² Tamtéž, s. 23-24.

³³ SARTORI: *Srovnávací ústavní inženýrství*, s. 93-94.

³⁴ Tamtéž, s. 94.

³⁵ Tamtéž, s. 95.

³⁶ Tamtéž, s. 128.

2. Komparace vztahů zákonodárského sboru a exekutivy v České a Slovenské republice

Jelikož se tato část práce zaměřuje na přiblížení fungování vlády v jejím postavení odpovědnosti Poslanecké sněmovně jako části Parlamentu, budou zde popsány jejich vzájemné vztahy. Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu Ústavy a celkového ústavního uspořádání se Česká republika řadí k parlamentním demokraciím.³⁷ Parlament je tak středobodem zájmu o fungování samotné demokracie a jako zastupitelský sbor volený přímo lidem se může honosit největší legitimitou ze všech státních orgánů.³⁸ Je mu udělena významná dominance nad mocí výkonnou, zejména vládou.³⁹ Tuto charakteristiku lze doložit i výrokem poslance ODS, Marka Bendy: „*Vláda nás neřídí, my řídíme vládu.*“⁴⁰ Podrobněji rozvádí tento vztah *Komentář k Ústavě*, institutem odpovědnosti vlády podle ústavního zakotvení čl. 68 odst. 2 Ústavy. Vyjadřování důvěry, případně nedůvěry, je dalším dokladem vztahu Poslanecké sněmovny a vlády. Žádost vlády o důvěru je řešena ve čl. 68 odst. 3 a 4, vyslovit nedůvěru lze podle čl. 73 odst. 2 Ústavy. V obou případech musí vláda podat demisi.⁴¹ Ústava tímto svým uspořádáním navazuje na neopomenutelné prvorepublikové tradice.

Činnost vlády samozřejmě podléhá neustálé kontrole Poslanecké sněmovny. Bohumil Baxa vyjadřuje základní schéma kontroly takto: „*Podstata kontroly záleží v tom, že parlament má právo bděti nad mocí vládní a výkonnou a činnost této moci také posuzovat.*“⁴² Česká republika však není ideálním modelem parlamentní demokracie a svou duální podobou výkonné moci tvoří jistou specifickou verzi (například přímá volba prezidenta, zařazovaná do

³⁷ *Důvodová zpráva k Ústavě* [online]. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna [cit. 7. února 2015]. Dostupné na < http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_03.htm>.

³⁸ WINTR: *Česká parlamentní kultura*, s. 15.

³⁹ *Důvodová zpráva k Ústavě* [online]. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna [cit. 7. února 2015]. Dostupné na < http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_03.htm>.

⁴⁰ Rozprava o vládním návrhu zákona o základních registrech [online]. in Stenoprotokol 48. schůze Poslanecké sněmovny, 13. 2. 2009 [cit. 5. února 2015]. Dostupné na < <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/048schuz/s048252.htm>>. Naproti tomu je obecně západoevropským parlamentům vyčítáno, že pouze přikývají k vládním návrhům, viz KYSELA: *Ústava mezi právem a politikou* ..., s. 295.

⁴¹ SLÁDEČEK a kol.: *Ústava České republiky. Komentář*, s. 131.

⁴² BAXA: *Parlament a parlamentarism*, s. 204.

poloprezidentských vládních modelů, je vnímána jako cizorodý prvek implementovaný do parlamentního systému).⁴³

Co se týče ústavního vymezení vlády a Parlamentu, je třeba pamatovat na klasickou triádu sice rozdělených mocí, ale přece propojených. Pro Českou republiku vymezuje toto rozdělení jednak Ústava, ve sporných případech ovšem i Ústavní soud svou judikaturou. Nález Ústavního soudu dokládá výše zmíněné a uvádí, že: „*musí tyto tři moci existovat na sobě nezávisle, což neznamena, že by nebyly propojeny, ale musí být natolik samostatné, aby si jedna moc nemohla přisvojit pravomoci ostatních. Tato vzájemná vyváženost všech tří mocí je základem dobrého fungování demokratického systému.*“⁴⁴

Slovenský Ústavní soud zdůrazňuje v úpravě postupů státních orgánů ústavní rovnováhu: „*Jej súčasťou je i systém delby moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce. Z princípu ústavnej rovnováhy vyplýva, že ani zákonodarca nemôže voľne disponovať s jednotlivými zložkami moci v štáte. Aj zákonodarný orgán je bez akýchkoľvek pochybností viazaný ústavou a jej princípmi, ktorých zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v čl. 1 ústavy.*“⁴⁵

2.1. Odpovědnost vlády parlamentu

2.1.1. Kreační vlády

Shrnutí kreační závislosti vlády na parlamentu lze pojmut takto – v ČR o podobě vlády rozhoduje hlava státu s nutností vlády požádat o důvěru,⁴⁶ s níž je spojen prvek destruktivního vyjádření nedůvěry. Rozdíl se slovenskou úpravou tvoří možnost vyjádření nedůvěry i jednotlivým ministrům (jejich demisi podle čl. 115 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky prezident musí přijmout),⁴⁷ naproti tomu se v České republice nedůvěra vyslovuje pouze celé vládě.⁴⁸ Možnosti vlády vykonávat aktivně to, k čemu byla sestavena, jsou odvislé

⁴³ LEBEDA, KUBÁT: *O komparativní politologii a současné české politice*, s. 58.

⁴⁴ nález Ústavního soudu ze dne 28. dubna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 60/04

⁴⁵ nález Ústavního soudu SR z dne 27. januára 1995, Pl. ÚS 16/95

⁴⁶ A to do třiceti dnů, od jmenování prezidentem viz čl. 68 odst. 2 Ústavy.

⁴⁷ Autor se taky zabývá problémem nepřijetí vlády pověřený vykonávat funkci až do jmenování vlády nové. Viz. KANÁRIK: *Forma vlády v Slovenskej republike*. In. OROSZ.: *Ústavný systém Slovenskej republiky*, s. 238.

⁴⁸ KYSELA: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*, s. 155-157.

od vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnou. Čl. 39 Ústavy určuje, že postačí prostá většina přítomných poslanců.⁴⁹ Tento proces se uskutečňuje jako nejvýznačnější projev kontroly parlamentu, jenž je spojen s faktickou existencí vlády.

Ústavní zakotvení kreace vlády na Slovensku určují čl. 110–113 Ústavy SR. Čl. 110 odst. 1 svěřuje jmenování předsedy vlády, stejně jako v případě českého premiéra, do rukou prezidenta Slovenské republiky. Prezident i vláda tvoří oddělené složky výkonné moci, zároveň ale provázané a nucené ke spolupráci při realizaci svých pravomocí.⁵⁰ Ústavní soud SR se ve věci organizace výkonné moci vyjádřil: „*ústavné postavenie prezidenta Slovenskej republiky je v skutočnosti dominantné voči ústavnému postaveniu vlády. Bez prejavu vôle prezidenta nedôjde k vzniku ani zániku členstva vo vláde (čl. 111). Z tohto postavenia vyplýva relatívna, nie absolútna dominancia prezidenta Slovenskej republiky vo vzťahu k vláde.*“⁵¹

Kreace nové vlády, jejíž postup upravuje odstavce 2 až 5 čl. 68 Ústavy, je odvislá od dvou skutečností – voleb do Poslanecké sněmovny, nebo demise dosavadní vlády (čl. 73 Ústavy). Podle odstavce 2. čl. 68 Ústavy prezident republiky jmenuje předsedou vlády osobu, kterou vybral podle svého uvážení. Ústava určila prezidentovi toto autonomní rozhodnutí čl. 62 písm. a), vládní kontrasignace dle čl. 63 odst. 3 tedy nepřichází v úvahu. Nutné je mít na paměti, že prezidentova úvaha musí být „v zájmu všeho lidu“ (dle jeho slibu, čl. 59 Ústavy), nikoli libovůlí. Komentář k Ústavě přisuzuje úvaze tohoto rozhodnutí zejména schopnost budoucího předsedy sestavit vládu, která bude mít reálnou možnost získat v Poslanecké sněmovně důvěru.⁵²

Srovnávací ústavní právo doplňuje dosavadní ústavní zvyklost ve formě jmenování předsedy (i jeho následnému pověření k sestavení vlády) z vítězné politické strany voleb do Poslanecké sněmovny.⁵³ Vladislav Vnenk připomíná situaci po volbách v roce 2010, kdy byl předsedou vlády jmenován představitel strany (ODS) s teprve až druhým největším počtem mandátů (sestavením vlády byl prezidentem pověřen Petr Nečas). V tomto kontextu také zdůrazňuje přesvědčení, že naproti jmenování osobnosti vítězné politické strany by měl být

⁴⁹ Institut důvěry je koncipován taky, aby vyslovit nedůvěru bylo obtížnější než vyslovit důvěru, což vyplývá právě z nutnosti pouze prosté většiny při rozhodování o důvěře. Viz KYSELA: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*, s. 158.

⁵⁰ uznesenie Ústavného súdu SR z dňa 11. júla 1996, sp. zn. I. ÚS 7/96

⁵¹ uznesenie Ústavného súdu SR z dňa 2. júna 1993, sp. zn. I. ÚS 39/93, bod VII

⁵² SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*. Komentář, s. 505.

⁵³ BLAHOŽ a kol.: *Srovnávací ústavní právo*, s. 175.

upřednostněn kandidát, jenž má reálnou šanci k sestavení vlády, která by pravděpodobně získala důvěru Poslanecké sněmovny.⁵⁴

Logický argument tkví i v upozornění na ne zrovna jistý úspěch při získání nejvíce mandátů, pokud nejde o absolutní většinu 101 mandátů. Ostatní politické strany v Poslanecké sněmovně se totiž mohou spojit v blokování vlády vítěze voleb. Ústava neobsahuje formální předběžné „pověření“ jednatele k harmoničtějšímu sestavení vlády. Výsledná situace je zakotvena jako jmenování předsedy vlády prezidentem republiky, přičemž předseda vlády musí následně vyjednat potřebnou většinu. Pokud by se chtěl prezident ujistit o budoucí stabilitě a požadoval po vhodném kandidátovi na předsedu vlády nějaký důkaz, že jím sestavená vláda skutečně získá důvěru v Poslanecké sněmovně, je nutné poukázat na poslanecký slib (čl. 23 odst. 3 Ústavy) a na volný mandát poslance – tzn., že není vázán příkazy (čl. 26 Ústavy).

Závěrem úseku textu věnujícího se jmenování předsedy vlády lze v postupu prezidenta před jmenováním předsedy vlády konstatovat absenci přesných ústavněprávních pravidel vzhledem k pravidlům spíše ústavněpolitickým, usilujícím o vytvoření ústavních zvyklostí. Ani lhůta ke jmenování předsedy vlády není Ústavou výslovně stanovena. Nemůže však být určována „libovůlí“ prezidenta republiky.⁵⁵

Již zmíněný čl. 110 odst. 1 obsahuje ústavní povinnost hlavy státu jmenovat předsedu vlády SR, a to ve všech případech (např. předchozí předseda vlády rezignoval dle čl. 116 odst. 5 Ústavy SR, vláda byla nově utvořena, předchozí vláda ztratila mandát). Milan Čič a kol. poukazují, podobně jako je tomu v případě České republiky, na absenci uvedení subjektu oprávněného k podání návrhu na kandidáta předsedy vlády i na závaznost takového návrhu pro prezidenta. Stejně jako v české právní kultuře se i na Slovensku vytvořila tzv. ústavní zvyklost – prezident bez zbytečného odkladu po vyhlášení výsledků voleb do Národní rady pověří sestavením vlády předsedu vítězné politické strany. V postavení vítěze voleb může být i koalice stran, případně osoba určená vítěznou koalicí. Prezidentovi nenáleží právo určovat podmínky možnému kandidátovi, měl by hlavně dbát na dodržení ústavních předpokladů. Osoba jmenována předsedou vlády by měla mít dostatečnou způsobilost k sestavení vlády s reálným předpokladem vyslovení důvěry Národní radou.⁵⁶

⁵⁴ VNENK, Vladislav. Rozbor pravomoci prezidenta ke jmenování ostatních členů vlády metodou historického výkladu. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 1, s. 29.

⁵⁵ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*. Komentář, s. 505-506.

⁵⁶ ČIČ a kol: *Komentář k Ústave Slovenskej republiky*, s. 584.

Další shodný prvek české a slovenské úpravy tvoří lhůta, respektive neurčení prezidentovi žádné konkrétní lhůty ke jmenování předsedy vlády. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky* pouze extenzivně vykládá čl. 101 odst. 1 Ústavy SR, podle kterého má prezident zabezpečit chod ústavních orgánů, a jmenování předsedy vlády má tudíž provést bez zbytečného odkladu po vyhlášení výsledků voleb.⁵⁷

Výrazný rozdíl podoby čl. 110 Ústavy SR v komparaci s čl. 68 Ústavy ČR tvoří požadavek občanství předsedy vlády. Na rozdíl od české Ústavy čl. 110 odst. 2 Ústavy SR výslovně uvádí nutnost občanství Slovenské republiky. Pro předsedu vlády Slovenské republiky jsou stanovena stejná kritéria jako pro poslance Národní rady, určené zákonem o volbách do Národní rady Slovenské republiky. Kromě státního občanství, trvalého pobytu na území SR a dosažených 21 let neurčuje žádné (například kvalifikační) předpoklady.⁵⁸

Podle čl. 68 odst. 2 Ústavy jmenuje ostatní členy vlády (ministery a místopředsedy) prezident na návrh předsedy vlády. Současně prezident dává pověření členům vlády k řízení ministerstev a jiných úřadů, patrně jsou jimi myšleny správní úřady s celostátní působností.⁵⁹ Mnoho autorů se shoduje v položení otázky, zda je prezident povinen jmenovat členy vlády navrhané předsedou vlády, avšak rozcházejí se v odpovědi. Josef Barák na tuto otázku odpovídá jednoznačně. Prezident má povinnost jmenovat kandidáty podle návrhu předsedy vlády. Odmítnout jmenování by mohl pouze, pokud by se vyskytla ústavní či zákonná (zákon o střetu zájmů⁶⁰) překážka.⁶¹ Mírnější argument a simili formulují K. Klíma,⁶² J. Wintr⁶³ anebo V. Sládeček, V. Mikule a J. Syllová.⁶⁴ Tito autoři souhlasí s J. Barákem v možném odmítnutí návrhu při právní překážce. Extrémnější formu názoru uvádějí Hendrych a C. Svoboda,⁶⁵ podle kterých může prezident návrh předsedy vlády na jmenování ministra odmítnout. K argumentaci a contrario se přiklání V. Pavlíček s J. Hřebejkem. Uvádějí, že

⁵⁷ ČIČ a kol: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, s. 584.

⁵⁸ zákon č. 333/2004 Zb., o volbách do Národnej rady Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov

⁵⁹ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*. Komentář, s. 507

⁶⁰ zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

⁶¹ BARÁK, Josef. Problematika jmenování vlády prezidentem republiky. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 22, č. 9, s. 329.

⁶² KLÍMA: *Ústavní právo* 4, s. 339.

⁶³ WINTR: *Principy českého ústavního práva*, s. 88.

⁶⁴ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*. Komentář, s. 507.

⁶⁵ HENDRYCH, SVOBODA a kol.: *Ústava České republiky*. Komentář, s. 115.

prezident má povinnost přijmout návrh předsedy vlády a jmenovat danou osobu.⁶⁶ Osobně souhlasím s nejdříve popsáním názorem J. Baráka, tzn. povinností prezidenta následovat jmenováním ministrů návrhy předsedy vlády. Touto povinností by měla být podpořena stabilita křesťanské vlády. Prezident by dle mého názoru měl zasáhnout pouze v případě hrozící protiprávní situace, nikoliv komplikovat sestavování vlády.

Zajímavá je otázka občanství předsedy, místopředsedy a ministrů. Zatímco Ústava vyžaduje české občanství jako podmínku výkonu poslaneckého či senátorského mandátu (čl. 19), u funkce předsedy vlády a ministrů české občanství výslovně vyžadováno není. Ústava současně nevyžaduje ani nezakazuje, aby se členem vlády stal (nebo nestal) poslanec či senátor. Není tedy vyloučena situace, kdy se ministrem stane osoba s cizím státním občanstvím stojící mimo politické strany, např. při zformování „úřednické vlády“. Členem vlády může být jmenován i člen politické strany, z jejíž kandidátky byli ve volbách zvoleni poslanci.⁶⁷

Krokem následujícím po ustanovení předsedy vlády, směřujícím k vytvoření nové vlády SR, je jmenování ministrů a jejich pověření k řízení ministerstev dle čl. 111 Ústavy SR. Jmenování se stejně jako v případě předsedy vlády svěřuje do rukou prezidenta, který ovšem může své kreační oprávnění uplatnit pouze po předložení návrhu na jmenování konkrétního člena vlády ze strany předsedy vlády. Rozhodnutí, kolik osob bude vládu tvořit a jaké povedou ministerstva, náleží předsedovi vlády, nikoliv prezidentovi.⁶⁸

Stejně jako v České republice i na Slovensku se právní věda neshoduje v otázce, zdali je prezident návrhem předsedy vlády vázaný, anebo návrhu není povinen vyhovět. Tím, že Ústava SR *expressis verbis* nestanovuje vázanost prezidenta návrhem premiéra, umožňuje dva možné výklady. Použitím gramatického výkladu čl. 111 Ústavy SR vyplývá povinnost prezidenta vyhovět návrhu předsedy vlády. V tomto případě by tak prezident daný návrh nemohl odmítnout, pouze by ho notifikoval.⁶⁹ V odborné literatuře formuje výše zmíněný názor např. již zmiňovaný V. Pavlíček, J. Hřebejk.⁷⁰

Přijetí tohoto výkladu by dalo návrhu předsedy vlády na jmenování člena vlády formu příkazu, podle čl. 101 Ústavy SR však prezident žádnými příkazy vázán není. Ani podoba

⁶⁶ PAVLÍČEK, HŘEBEJK: *Ústava a ústavní řád České republiky*. Komentář, s. 249.

⁶⁷ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*. Komentář, s. 508.

⁶⁸ ČIČ a kol: *Komentář k Ústavě Slovenskej republiky*, s. 586.

⁶⁹ Tamtéž. 586-587.

⁷⁰ PAVLÍČEK, HŘEBEJK: *Ústava a ústavní řád České republiky*. Komentář.

čl. 111 Ústavy SR nezakotvuje výslovně povinnost prezidenta návrhu předsedy vlády vyhovět. Při současném zvážení rozhodnutí Ústavního soudu SR, podle kterého „*čl. 116 ods. 4 ústavy prezidentovi neukladá povinnost odvolat člena vlády, ak to predseda vlády navrhne,*“⁷¹ se lze přiklonit k extenzivní interpretaci čl. 111. Prezident není nucen odvolat, a tudíž ani jmenovat člena vlády. Pokud ale návrhu na jmenování ministra vyhoví, má povinnost schválit i návrh předsedy vlády na pověření daného člena vlády řízením ministerstva.⁷² Tuto interpretaci zastávají v odborné veřejnosti například Z. Koudelka,⁷³ J. Drgonec.⁷⁴

Za předpokladu, že se jmenování předsedy vlády ČR a na jeho návrh i jmenování zbývajících členů vlády uskuteční (ve smyslu čl. 68 odst. 3 Ústavy), je vláda do třiceti dnů povinna předstoupit před Poslaneckou sněmovnu s žádostí o vyslovení důvěry. Vláda obvykle seznámí Poslaneckou sněmovnu se svým programem, jak je to v praxi zvykem, byť to Ústava výslovně nevyžaduje. Proces vyslovení důvěry je upraven v jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a to ustanovením § 82 a 85. K přijetí takového usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců, přičemž musí být přítomna alespoň jedna třetina poslanců.⁷⁵

Členové vlády SR skládají slib do rukou prezidenta po svém jmenování. Slib podle čl. 112 Ústavy SR zní: „*Slubujem na svoju česť a svedomie vernosť Slovenskej republiky. Svoje povinnosti budem plniť v záujme občanov. Budem zachovávať ústavu a ostatné zákony a pracovať tak, aby sa uvádzali do života.*“⁷⁶ Vláda má následně ústavní povinnost předstoupit před Národní radu, předložit svůj program a požádat o vyslovení důvěry. Vládní programové prohlášení má mít povahu moderního, komplexního dokumentu tvořícího základ činnosti vlády.⁷⁷

⁷¹ uznesenie Ústavného súdu SR z dňa 2. júna 1993, sp. zn. I. ÚS 39/1993

⁷² ČIČ a kol: *Komentár k Ústavě Slovenskej republiky*, s. 587.

⁷³ KOUDELKA, Zdeněk. Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. Právní rádce, Praha: Economia a.s., 2008, roč. 2008, č. 1, s. 63-66; KOUDELKA, Zdeněk. Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. In 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. 1. vyd. Košice, Slovensko: Ústavný súd SR, 2007. s. 351-359, 10 s.

⁷⁴ DRGONEC: *Ústava Slovenskej republiky*, s. 825.

⁷⁵ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*. Komentář, s. 508.

⁷⁶ ústavný zákon SNR č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov

⁷⁷ ČIČ a kol: *Komentár k Ústavě Slovenskej republiky*, s. 590.

2.1.2. Institut odpovědnosti vlády, žádost o vyslovení důvěry a možnost vyslovení nedůvěry

Institut odpovědnosti stanovuje čl. 68 odst. 1 Ústavy, podle kterého vláda odpovídá pouze Poslanecké sněmovně. Význam této „odpovědnosti“ lze vyvodit z kontextu ustanovení (čl. 71, 72, 73, 75). Prakticky znamená, jestli má vláda důvěru Poslanecké sněmovny a může racionálně očekávat, že její návrhy a stanoviska získají dostatečnou podporu u sněmovní většiny. Jedná se tedy primárně o důvěru politickou. Právní následek nevyslovení důvěry je povinnost vlády podat demisi, tudíž lze tuto odpovědnost označit za politickoprávní.⁷⁸

Stejně jako Česká republika se i Slovenská republika řadí k parlamentním ústavním systémům, pro které je charakteristická ústavní odpovědnost vlády zastupitelskému sboru. Ústava SR upravuje odpovědnostní vztah ustanovením čl. 114 odst. 1 (první věta). Vláda je zodpovědná za výkon funkce Národní radě. Ústava nestanoví přesnou délku trvání tohoto vztahu odpovědnosti, v kontextu čl. 113 a 114 Ústavy SR ale můžeme dovodit, že odpovědnost trvá po celou dobu výkonu funkce vlády.⁷⁹ Vztah odpovědnosti je založen na domněnce důvěry Národní rady k vládě, pro jejíž potvrzení nebo vyvrácení ustanovuje Ústava SR mechanismus vyslovení nedůvěry dle čl. 114 odst. 1, anebo vyslovení důvěry podle čl. 113 (obligatorně) a čl. 114 odst. 2 (fakultativně).⁸⁰

Po jmenování má vláda třicet dnů na splnění své povinnosti – předstoupit před Poslaneckou sněmovnu s žádostí o vyslovení důvěry (čl. 68 odst. 3). Ústava České republiky naproti slovenské ústavě výslovně nevyžaduje předložení programového prohlášení. V praxi je však Poslanecká sněmovna s obsahem seznámena. Proces vyslovení důvěry je upraven v jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a to ustanovením § 82 a 85. K přijetí takového usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců, přičemž musí být přítomna alespoň jedna třetina poslanců.⁸¹ V případě, že vláda nepožádá v určené lhůtě o vyslovení důvěry, Ústava sice automaticky nestanoví stejný právní stav jako při zamítnutí žádosti o vyslovení důvěry, nicméně je důvodné uvažovat o návrhu na vyslovení nedůvěry dle čl. 72 Ústavy. Nesplnění povinnosti podat žádost podle čl. 68 odst. 3 by bylo flagrantní

⁷⁸ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*. Komentář, s. 504.

⁷⁹ ČIČ a kol: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, s. 595.

⁸⁰ DRGONEC: *Ústava Slovenskej republiky*, s. 830.

⁸¹ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*. Komentář, s. 508.

porušení ústavní povinnosti, uložené s cílem zajištění dělby moci – legitimita vlády získaná prostřednictvím zákonodárného sboru.⁸²

Žádost o vyslovení důvěry může vláda znovu podat kdykoliv (a to i opakovaně) během funkčního období. Čl. 71 Ústavy, jenž tuto iniciativu umožňuje, je *lex specialis* k čl. 68 odst. 3. Jeho smyslem je možnost vlády zjistit aktuální stupeň podpory ve Sněmovně tím, zda jí bude znovu vyslovena důvěra. K opatření se přistupuje například, chce-li vláda prosadit důležitý návrh zákona. Žádost o vyslovení důvěry podle čl. 71 je fakultativní, naproti obligatorní žádosti čl. 68 odst. 3 tedy může, ale nemusí být využita. Karel Klíma a kol. připomínají, že vláda by měla o vyslovení důvěry požádat, pokud se vládní návrhy dlouhodobě setkávají se zamítavým postojem Poslanecké sněmovny. Ústava umožňuje fakultativní žádost o vyslovení důvěry iniciovat také ustanovením čl. 44 odst. 3, podle kterého implicitě váže rozhodnutí na projednání vládního návrhu zákona. Jestliže Poslanecká sněmovna návrh na vyslovení důvěry zamítne, má se za to, že nastala stejná situace, jako kdyby vládě byla vyslovena nedůvěra. V obou případech vláda obligatorně podává demisi. Pokud se tak nestane, prezident je povinný ji odvolat.⁸³ *Komentář k Ústavě a Listině de constitutione ferenda* navrhuje zpřesnění, zda vláda v demisi může podat žádost o vyslovení důvěry. Stejně jako autor se domnívám, že vláda toto oprávnění nemá. V praxi by opětovné vyslovení důvěry mohlo vést k dvojvládí v případě, že by již byla prezidentem jmenována vláda nová.⁸⁴

Nevyhnutelnou podmínku uskutečňování vládní činnosti v podobě povinnosti vlády SR požádat o důvěru po svém jmenování zakládá čl. 113 Ústavy SR. Dosvědčuje ji i judikatura Ústavního soudu SR.⁸⁵ Na splnění povinností stanovených čl. 113 Ústavy má vláda lhůtu 30 dnů, ve kterých musí současně s žádostí o důvěru předložit programové prohlášení. Vláda nemůže podat žádost o vyslovení důvěry, aniž by zároveň předložila svůj program. Samotné rozhodování Národní rady o důvěře programu nemá konstitutivní účinky. Vláda SR fakticky vzniká okamžikem jmenování podle čl. 110 a 111 Ústavy SR.⁸⁶

J. Drgonec i M. Čič a kol. se shodují v položení otázky, zda vláda žádá o vyslovení důvěry pro sebe anebo pro svůj program, neboť formulace ustanovení čl. 113 umožňuje dvojí

⁸² DRGONEC: *Ústava Slovenskej republiky*, s. 508-9.

⁸³ KLÍMA a kol: *Komentář k Ústavě a Listině*, s. 445-6.

⁸⁴ Tamtéž, s. 446-7.

⁸⁵ uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 31. januára 1995 sp.zn. I.ÚS 58/94, bod 1

⁸⁶ DRGONEC: *Ústava Slovenskej republiky*, s. 826-9.

výklad. Použitím logického výkladu souvisejících článků upravujících výkonnou moc lze dospět k jasnému závěru. Ústava SR hovoří o: „*dôvere parlamentu vláde, ktorú získala po schválení jej vládneho programu,*“⁸⁷ proto se tak žádost o důvěru týká důvěry vlády, nikoliv pouze vládního programového prohlášení.

Žádost o vyslovení důvěry není vázána pouze na kreaci vlády. Vláda má fakultativní možnost, kdykoli znovu zjistit stupeň důvěry v Národní radě žádostí podle čl. 114 odst. 2 Ústavy SR. Přestože jde o fakultativní žádost, nelze opomenout souvislost ústavního zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.⁸⁸ Při naplnění čl. 5 odst. 8 tohoto předpisu vzniká vládě povinnost podat Národní radě žádost o vyslovení důvěry. Žádost o vyslovení důvěry musí obsahovat odůvodnění⁸⁹ a začíná na základě iniciativy samotné vlády. Vláda o tom, jestli žádost podá, rozhoduje ve sboru podle čl. 119 písm. k). Pro přijetí usnesení se vyžaduje souhlas nadpoloviční většiny všech členů vlády (čl. 118 odst. 2 Ústavy SR). Usnesení Národní rady o vyjádření důvěry vyžaduje souhlas většiny přítomných poslanců. Jde tak v zásadě o stejnou konstrukci jako v ČR, kdy je vyjádření důvěry „jednodušší“ než vyjádření nedůvěry. V České i Slovenské republice je možné spojit hlasování o důvěře s hlasováním o přijetí zákona (v SR i v jiné věci patřící do působnosti Národní rady) dle čl. 114 odst. 3.⁹⁰

Jak konstatuje Josef Blahož, vláda ztrácí mandát (a musí být odvolána prezidentem) jak při vyslovení nedůvěry, tak při neodhlasování důvěry.⁹¹ Chtěl bych také upozornit na možnou situaci, před kterou varuje dvojice autorů Tomáš Lebeda a Michal Kubát, v podobě tzv. prezidentských kabinetů. Tato situace by nastala v případě, že by prezidentem jmenovaná vláda neobhájila svou žádost o důvěru a ta jí nebyla udělena (v případě ČR podle čl. 73 odst. 2 Ústavy by byla povinna podat demisi). Vláda v demisi by však pravděpodobně byla pověřena prezidentem k dočasnému výkonu funkce, což se stalo v roce 2013 – vláda Jiřího Rusnoka byla jmenována 10. července 2013, důvěru nezískala 7. srpna 2013, po čemž jí prezident Zeman pověřil k výkonu funkce vlády v demisi. Takto vykonávala vládní činnost až do 29. ledna 2014. Do jmenování nové vlády tak „stará“ vláda, jež nedisponuje důvěrou

⁸⁷ ČIČ a kol: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, s. 591.

⁸⁸ ústavný zákon č. 493/2011 Zb. o rozpočtovej zodpovednosti, v znení neskorších predpisov

⁸⁹ § 108 odst. 1, zákon č. 350/1996 Z. z. , o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov

⁹⁰ ČIČ a kol: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, s. 597-8.

⁹¹ BLAHOŽ a kol.: *Srovnávací ústavní právo*, s. 175.

Parlamentu, pokračuje ve vykonávání své předchozí politiky.⁹² Setrvávání vlády v demisi by navíc mohla protahovat prezidentova neochota jmenování vlády nové.

Možnost vyslovit vládě kdykoli nedůvěru podle čl. 72 Ústavy patří ke stěžejním pravomocem v kontextu odpovědnostního vztahu vlády k Poslanecké sněmovně. K. Klíma a kol. charakterizují pojetí „nedůvěry“ vládě jako: „*vyjádření většinového nesouhlasu s výsledky její činnosti, úrovní předkládaných zákonů, ekonomickými výsledky země, hospodaření se státním rozpočtem atd.*“⁹³ V současné parlamentní realitě není úspěšné vyslovení nedůvěry ani tak odrazem skutečné kvality vládní politiky, jako spíše schopnost udržet (ochránit anebo sesadit) vládu většinou poslanců, tzn. dojednat potřebnou většinu 101 hlasů. Důvodem pro vyslovení nedůvěry vlády může být materiální výkon vládní moci, který se ovšem při vyslovení důvěry nedá striktně rozlišit od formálního pojetí vlády jako instituce. Nicméně i institucionální důvody mohou být příčinou nespokojenosti Poslanecké sněmovny – např. personální složení vlády. Jak poukazuje Karel Klíma, v praxi materiální a institucionální pojem splývá, vyslovení důvěry má tedy stejné následky, ať se jedná o důvod z jedné či druhé kategorie.⁹⁴

Jelikož vláda podle čl. 67 odst. 2 odpovídá jako celek, vyjadřování nedůvěry se týká opět jenom celé vlády. Možnost vyslovit nedůvěru jednotlivcům, ministrům či předsedovi vlády Ústava nezná. Poslanecká sněmovna se sice může usnést na nesouhlasu s konkrétním postupem člena vlády, nicméně je tento nesouhlas právně nezávazný. Pokud by však předseda vlády nereagoval (např. odvoláním daného ministra podle čl. 74), situace by mohla vyústit ve vyvolání hlasování o nedůvěře vlády.⁹⁵

K podání návrhu na vyslovení nedůvěry vládě je nutná jedna čtvrtina Sněmovny, tzn. 50 poslanců. Přijetí usnesení vyžaduje souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců (čl. 72 odst. 2). Vyslovení nedůvěry vládě podmiňuje (ex constitutione) vyšší aktivní kvorum nutné k přijetí usnesení, než je vyžadováno u vyslovení důvěry. Absolutní většina poslanců potřebná k přijetí návrhu vychází z německého vzoru za účelem garance stability. Inspirovat by se ústavodárci mohli Základním zákonem (přesněji čl. 67 a 68) i v souvislosti konstruktivního vyjádření nedůvěry, které by dle mého názoru de constitutione ferenda mělo jako prvek stability významnou funkci. Mohl by tak být nahrazen institut destruktivního vyjadřování

⁹² LEBEDA, KUBÁT: *O komparativní politologii a současné české politice*, s. 70.

⁹³ KLÍMA a kol: *Komentář k Ústavě a Listině*, s. 459.

⁹⁴ Tamtéž, s. 449-450.

⁹⁵ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky. Komentář*, s. 504.

nedůvěry, při kterém vládne de facto nelegitimní vláda (nepožívá důvěru Poslanecké sněmovny). Jestliže vládě vysloví Poslanecká sněmovna nedůvěru, vláda obligatorně podává demisi podle čl. 73 Ústavy. Pokud se tak nestane a vláda demisi nepodá, prezident ji odvolá (čl. 75 Ústavy).

Ústavní zakotvení vyslovení nedůvěry vládě SR podle čl. 114 Ústavy SR patří stejně jako v případě české verze podle čl. 72 Ústavy k destruktivnímu typu vyslovení nedůvěry. Předložení návrhu Národní radě se vyžaduje dle ustanovení § 109 odst. 1 zákona o rokovacom poriadku Národnej rady, s odůvodněním a v písemné formě, ačkoliv výsledné rozhodnutí Národní rada zdůvodňovat nemusí. Návrh na vyslovení nedůvěry vládě má právo předložit jedna pětina poslanců Národní rady (čl. 88 odst. 2 Ústavy SR). Tzn. 30 poslanců Národní rady naproti 50 poslancům Poslanecké sněmovny u vyjadřování stejného návrhu v případě vlády ČR. K přijetí usnesení o vyslovení nedůvěry vládě je nutná nadpoloviční většina všech poslanců slovenské Národní rady (čl. 88 odst. 2).⁹⁶

Národní rada má oprávnění naproti české právní právě vyslovit nedůvěru jednotlivému členu vlády podle čl. 116 odst. 3 Ústavy SR. Členovi vlády ovšem není umožněno iniciovat vyslovení důvěry jemu samotnému. Ján Drgonec navrhuje uplatnění pravomoci čl. 116 odst. 3 v souvislosti s čl. 107 Ústavy SR a konstatuje vhodnost zavedení obyčejně vyslovení nedůvěry členovi vlády, pokud úmyslně porušil Ústavu SR.⁹⁷

Pokud je vládě kdykoli během funkčního období vyslovena nedůvěra, anebo nevyslovena důvěra (a to jak po jejím jmenování, tak při vládní žádosti), je podle čl. 115 odst. 1 odvolána prezidentem a podle odst. 2 pověřena k výkonu funkce až do jmenování vlády nové.

2.1.3. Pravomoci vlády

Statut vlády v České republice odpovídá ústavní formě parlamentní demokracie.⁹⁸ Čl. 67 odst. 1 Ústavy pak definuje vládu jako „*vrcholný orgán výkonné moci*.“⁹⁹ Oporu tohoto ústavního zakotvení lze najít i v judikatuře. Nález Ústavního soudu rozvádí z čl. 67 vyplývající přirozenou podřízenost ostatních orgánů výkonné moci.¹⁰⁰ *Ústavní základy organizace státu* dovozují vůdčí postavení v hierarchii orgánů, které jsou vládě podřízeny

⁹⁶ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*. Komentář, s. 596.

⁹⁷ DRGONEC: *Ústava Slovenskej republiky*, s. 833.

⁹⁸ BLAHOŽ a kol.: *Srovnávací ústavní právo*, s. 175.

⁹⁹ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁰ nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94, bod 4

(ministerstva, jiné správní úřady).¹⁰¹ Klokočka vládu představuje jako „reálného vládce republiky.“¹⁰² Přestože zahájení legislativního procesu spadá do Poslanecké sněmovny, legislativního centra parlamentního systému České republiky, návrhy zákonů podává nejčastěji vláda.¹⁰³ Karel Klíma činnost vlády ještě doplňuje o úlohu hlavního operátora státního rozpočtu a o podstatné poslání v podobě moderace legislativní iniciativy.¹⁰⁴ Všechny tyto aspekty formují působnost vlády v jejích konkrétních pravomocech.

Jan Kysela vymezuje působnost vlády rámcem vytvořeným Poslaneckou sněmovnou. Podle Kysely záleží na tom, co od parlamentu očekáváme – jaké limity vládě určí. Zdali má spíše negovat vládní návrhy, vytvářet k nim vhodnější alternativy, nebo nutit vládu ke kompromisním opatřením. Upozorňuje taktéž na fakt, že již nejde o střet parlamentu s vládou jako institucí, ale spíše „konflikt“ většiny v parlamentu (resp. Poslanecké sněmovny), která vládu sestavila, a menšinové opozice.¹⁰⁵

Toto tvrzení platí i v případě vlády SR, jejíž legislativní možnosti utváří Národní rada. „Normotvornú pôsobnosť vlády determinuje aj vôľa Národnej rady Slovenskej republiky. (...) Ak národná rada neprejaví svoju vôľu, aby vláda vydala nariadenie, vláda môže uplatniť svoje splnomocnenie podľa čl. 120 ods. 1 ústavy v celom rozsahu úpravy danej zákonom. Ak národná rada v splnomocnení prejaví svoju vôľu, aby vláda nariadením vykonala zákon alebo jeho časť, vláda je viazaná vôľou zákonodarcu, pretože zákon jej dovoľuje vydat' nariadenie iba v rozsahu ustanovenom národnou radou.“¹⁰⁶

S ohledem na určování podmínek činnosti vlády Parlamentem jsou však nepřijatelné přímé zásahy Parlamentu do vládních nařízení jakožto zásahy moci zákonodárné do moci výkonné. V případě Slovenské republiky lze příklad takového zásahu demonstrovat na nález Ústavného soudu SR č. 126/1995 Z. z. Zákon rušící vládní rozhodnutí překročil rámec pravomocí Národní rady a byl pro nesoulad s Ústavou, Ústavním soudem Slovenské republiky zrušen.¹⁰⁷

¹⁰¹ JIRÁSEK: *Ústavní základy organizace státu*, s. 213.

¹⁰² KLOKOČKA: *Ústavní systémy evropských států*, s. 231.

¹⁰³ BLAHOŽ a kol.: *Srovnávací ústavní právo*, s. 145-6.

¹⁰⁴ KLÍMA: *O právu ústavním*, s. 88.

¹⁰⁵ KYSELA: *Ústava mezi právem a politikou ...*, s. 296.

¹⁰⁶ nález Ústavního soudu SR ze dne 27. februára 1997, sp. zn. Pl. ÚS 7/96, bod 2

¹⁰⁷ Přesněji šlo o zákon č. 370/1994 Z. z., o zrušení rozhodnutí vlády Slovenské republiky o privatizaci podniků, části majetku podniků a majetkových účastí státu přímým prodejem, viz. SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky. Komentář*, s. 134.

V českém ústavním soudnictví může být takovým dokladem nález Ústavního soudu ve věci návrhu na zrušení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě.¹⁰⁸ Nález naléhá požadavkem na obecnost zákona. Napadené ustanovení nemá normativní povahu, vztahuje se na individuální případ. Došlo tak k narušení principu dělby moci a zásahu do moci výkonné tím, že Parlament aplikoval neurčitý právní pojem v konkrétní věci, což přísluší správnímu orgánu, spadajícímu do exekutivy.¹⁰⁹

Jan Kysela formuluje podle mého správný názor – vláda má mít kvalitní možnosti k realizaci svých návrhů, od toho byla sestavena, a proto jí byla (pokud se tak stane) vyslovena důvěra. Opozici naproti tomu má být umožněno kritizovat vládní politiku (např. prostřednictvím institutu interpelací), v rozumných rovinách argumentovat a připravovat vlastní, lepší návrhy oproti vládním. Nemůže ale úplně zmařit vládní program, obecně by vzájemná součinnost měla fungovat na principu spolupráce.¹¹⁰ Ačkoliv česká opozice častěji volí konfrontační styl nežli smířlivý.¹¹¹ Jak říká Jan Wintr, opozice byly úspěšné i při uskutečňování vlastních návrhů zákonů např. v letech 2007 až 2009.¹¹²

Vláda je stěžejním orgánem všeobecné výkonné moci (ve vztahu k zákonodárné moci) a nařizovací moci (ve vztahu k vertikálně organizované státní správě). Věcná působnost vlády je v zásadě neomezená. Limitována je pouze zákony.¹¹³ Platí, že co není Ústavou nebo zákony řazeno do kompetencí prezidenta, ministerstva nebo jiného správního úřadu, patří do působnosti vlády.¹¹⁴ Čl. 76 odst. 1 Ústavy určí, že vláda rozhoduje ve sboru, odst. 2 potom počet členů vlády nutných k přijetí usnesení, a to nadpoloviční většinu všech jejích členů.¹¹⁵ Usnesení je interním aktem, který slouží vnitřním instrukcím, zavazuje tak všechny členy vlády stejně jako orgány náležející výkonné moci (ministerstva, orgány ústřední státní správy). Formou usnesení vláda rozhoduje o návrhu nařízení vlády.¹¹⁶ Čl. 78 poskytuje vládě generální zmocnění k vydávání nařízení, a to v mezích zákonů a na jejich základě.¹¹⁷ Věcný

¹⁰⁸ zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁹ nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, bod 1

¹¹⁰ KYSELA: *Ústava mezi právem a politikou ...*, s. 296.

¹¹¹ WINTR: *Česká parlamentní kultura*, s. 297.

¹¹² Tamtéž, s. 297.

¹¹³ BLAHOŽ a kol.: *Srovnávací ústavní právo*, s. 175.

¹¹⁴ usnesení vlády ze dne 18. ledna 2016 č. 39, Jednací řád vlády

¹¹⁵ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁶ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*. Komentář, s. 540.

¹¹⁷ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

rozsah určený pro konkretizování zákonů není omezen. Je tedy důležitá diskrece vlády při stanovení konkrétních cílů s možností moderace oblastí, jimž se bude vláda věnovat. Nařízení vlády disponuje nižší právní silou, než mají zákony. Ústavní soud ČR může nařízení vlády zrušit pro rozpor s Ústavou, Listinou nebo se zákony (viz. Čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR).¹¹⁸

Z Ústavy plynoucí oprávnění vlády vydávat nařízení, ke kterému není třeba zvláštní zmocnění Parlamentu, lze opět doložit judikaturou Ústavního soudu: „*Ústava České republiky zná jen jediný typ vládního nařízení. Je to jediné ustanovení čl. 78, který stanoví toliko dvě věcné podmínky: vládní nařízení může vláda vydat (i bez zmocnění parlamentem) pouze k provedení určitého zákona a v jeho mezích. Žádná další ustanovení neurčují, jakým způsobem a v jakém rozsahu se tyto meze stanoví. To znamená, že vyplývají přímo z textu zákona, který je vládním nařízením prováděn.*“¹¹⁹

Vláda slovenské republiky dle čl. 118 Ústavy SR potřebuje shodně s českou vládou hlas nadpoloviční většiny všech členů vlády k přijetí usnesení. Určení pravomocí se potom týká čl. 119 Ústavy SR, kdy vláda rozhoduje ve sboru například o návrzích zákonů, nařízeních vlády, návrzích státního rozpočtu, programu vlády, o tom, jestli požádá o vyslovení důvěry.¹²⁰ Přestože čl. 119 Ústavy SR neobsahuje taxativní výčet, jedná se o konkrétnější právní úpravu naproti české verzi, kde je spíše vymezen okruh vládních kompetencí. Přímé srovnání s čl. 78 Ústavy ČR umožňuje Čl. 120 Ústavy SR, který v odst. 1 říká: „*Na vykonanie zákona a v jeho medziach môže vláda vydávať nariadenia.*“¹²¹ Nález Ústavního soudu SR k působnosti slovenské vlády podle čl. 120 uvedl: „*Výkonná moc sa môže uplatniť normatívnou činnosťou podľa čl. 120 ústavy alebo podľa čl. 123 ústavy. (...) Vláda ani ministerstvá a iné orgány štátnej správy nemôžu vydať všeobecne záväzný právny predpis upravujúci spoločenské vzťahy, ktoré národná rada neupravila zákonom. (...) Vláda má širšiu normotvornú kompetenciu (než ministerstva), pretože ústava v čl. 120 ju oprávňuje vydať nariadenie vlády na vykonanie zákona aj bez výslovného dovolenia udeleného v zákone.*“¹²²

¹¹⁸ BLAHOŽ a kol.: *Srovnávací ústavní právo*, s. 175.

¹¹⁹ nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, bod C 2

¹²⁰ ústavný zákon SNR č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov

¹²¹ Tamtéž.

¹²² nález Ústavního soudu SR ze dne 27. februára 1997, sp. zn. Pl. ÚS 7/96, bod 1

Jedná se tak o velice podobnou právní úpravu. Obě ústavy počítají s generálním zmocněním vlády k vydávání nařízení. Toto nařízení se však může uplatnit pouze v zákonem upravovaných směrech, a pouze pokud neodporují platným právním předpisům.

2.1.4. Interpelace

Interpelace (z lat. *interpellare* = vskakovat do řeči, přerušovat dotazem) představují jednu z nejvýznamnějších částí veřejné kontroly vlády, a to zejména prostřednictvím opozičních poslanců. Členům vlády mohou být kladeny písemné i ústní dotazy. Opozice má tak možnost upozornit na otázky aktuálních problémů, afér anebo požadovat vysvětlení různých pochybení. Člen vlády sice může odpovědět vyhýbavě, soudcem věrohodnosti takových odpovědí zůstává veřejnost.¹²³ Interpelace tvoří důležitou součást nástrojů parlamentní kontroly vůči výkonné moci, konkrétně vrcholnému orgánu – vládě. Představují zároveň možnost, jak rychle získat vysvětlení nebo bližší informace ohledně záležitostí státní správy, stejně jako zviditelnění kritiky k vládní politice.¹²⁴ Na Slovensku má pak tento institut významnou funkci svým propojením s možností spojit rozpravu o odpovědi interpelace s hlasováním o důvěře vlády.

Právo na interpelaci zakotvuje čl. 53 Ústavy, disponuje jím každý poslanec. Dotazy mohou poslanci adresovat vládě jako celku anebo individuálně jejím členům dle jejich rezortů. Na odpověď mají třicet dnů. Komentář k Ústavě rozvádí podrobnosti možností interpelace. Členové vlády mohou být interpelováni ve věcech výkonu své působnosti nebo působnosti ministerstva, jež řídí. Jestliže je interpelace adresována vládě jako celku, coby řídicímu orgánu výkonné moci (čl. 67 odst. 1 Ústavy), jsou možné obě varianty – tudíž otázka z rámce působnosti vlády, ale i záležitostí týkajících se jednotlivých ministrů.¹²⁵

Možnost interpelace poskytuje samozřejmě i Ústava SR, a to čl. 80: „(1) *Poslanec môže interpelovať vládu Slovenskej republiky, člena vlády Slovenskej republiky alebo vedúceho iného ústredného orgánu štátnej správy vo veciach ich pôsobnosti.*“¹²⁶ Druhý odstavec tohoto článku Ústavy SR stanovuje shodnou lhůtu s českou úpravou. Interpelovaný má 30 dnů k odpovědi, oproti české verzi lze ve slovenské úpravě navíc spojit rozpravu o odpovědi na interpelace přímo s hlasováním o důvěře vládě. Ústavní soud Slovenské republiky

¹²³ WINTR: *Česká parlamentní kultura*, s. 300.

¹²⁴ KLÍMA a kol: *Komentář k Ústavě a Listině*, s. 431.

¹²⁵ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky. Komentář*, s. 402.

¹²⁶ ústavný zákon SNR č. 460/1992 Zb., *Ústava Slovenskej republiky*, v znení neskorších predpisov

vykládá čl. 80 Ústavy SR a zmiňuje, že je třeba vnímat interpelaci jako ústavní prostředek k uplatňování kontroly vlády i jednotlivých ministrů prostřednictvím Národní rady. Kontrolní pravomoc se vztahuje i na další subjekty podřízené vládě, vedoucí ústředních orgánů apod.¹²⁷

Slovenská verze interpelace v zákonné úpravě nepostrádá definici, která je uvedena v ustanovení § 129 odst. 1 zákona o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky: „*Interpeláciou sa na účely tohto zákona rozumie kvalifikovaná otázka, ktorá sa vzťahuje na uplatňovanie a vykonávanie zákonov, plnenie programového vyhlásenia vlády a uznesení národnej rady vládou a jej členmi.*“¹²⁸ Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny výslovnou definicí neobsahuje, nemyslím však, že je její absence vůči zavedenému vnímání tohoto pojmu důležitá.

Naskýtá se praktická otázka, zda je možné zastupování členů vlády. Ústava ČR tuto možnost výslovně nezakazuje. Formulace „interpretování členové vlády odpovědí“ nasvědčuje tomu, že musí odpovědět skutečně ti, jimž byla interpelace adresována a do jejichž působnosti věc spadá. Je-li interpelován předseda vlády, nemůže za něj odpovědět jiný člen vlády. Odlišnou situaci tvoří interpelování vlády. Za vládu odpoví premiér a jeho zastoupení podle čl. 77 odst. 2 Ústavy v tomto případě není vyloučeno.¹²⁹

Snaha o zavedení zvyklosti zastupování premiéra (pokud je interpelace směřovaná přímo jeho osobě) vicepremiérem byla neúspěšná hned při historicky prvních interpelacích. O prosazení možnosti zastoupení se marně pokoušel Václav Klaus. Opoziční poslanci nepovažovali za dostačující přítomnost místopředsedy Jana Kalvody, kterého Klaus pověřil kvůli své nepřítomnosti z důvodu cesty do zahraničí. Od té doby je vyžadována osobní odpověď premiéra, nepostačuje jeho zastoupení.¹³⁰

Teze zmíněná v předchozím textu, umožňující zastoupení premiéra podle čl. 77 odst. 2 Ústavy ČR při interpelaci vlády, neodpovídá možnosti zastupování slovenských ministrů. Ustanovení § 131 odst. 7 zákona č. 350/1996 Z. z. určuje, že „*Na hodine otázok musia byť prítomní všetci členovia vlády. Ak sa bude na hodine otázok diskutovať len o určitom probléme (odsek 2), stačí, ak bude prítomný príslušný člen vlády. V odôvodnených prípadoch môže predseda vlády určit, ktorý člen vlády bude za neprítomného člena vlády na otázky*

¹²⁷ nález ústavního soudu SR z 23. června 2005, Pl. ÚS 9/04

¹²⁸ zákon č. 350/1996 Z. z., o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov

¹²⁹ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*, s. 403-404.

¹³⁰ WINTR: *Česká parlamentní kultura*, s. 301.

*odpovedať, alebo oznámi, že bude na ne odpovedať sám.*¹³¹ Takovýto odůvodněný případ Václavu Klausovi při jeho zmíněném pokusu o zavedení zastoupení předsedy vlády nebyl umožněn (ačkoliv šlo výslovně o předsedu vlády).

Lhůta pro odpověď na interpelaci je dána Ústavou – odpověď může být poskytnuta buďto ihned (čímž ustanovení § 111 zdánlivě nedodržuje lhůtu stanovenou Ústavou), nebo do třiceti dnů od podání. Podání probíhá formou přednesení ústní interpelace. U interpelace písemné může být podání provedeno doručením interpelovanému předsedou Poslanecké sněmovny. Lhůta třiceti dnů začíná běžet dnem následujícím po podání a uplyne 30. dnem. Pokud 30. den lhůty připadl na sobotu, neděli nebo den státního svátku, je nutné aplikovat výklad judikatury Ústavního soudu,¹³² tzn., lhůta uplyne v nejbližším pracovním dni.¹³³

Písemná interpelace se od předchozí varianty liší formou, ale i stanoveným postupem v případě nespokojenosti poslance s odpovědí člena vlády. Poslanec může požádat o zařazení interpelace na pořad schůze Poslanecké sněmovny, a záležitost se tak stává předmětem jednání celé Sněmovny. Následně se koná rozprava, jejímž výsledkem je souhlasné, nebo nesouhlasné usnesení Sněmovny. Důsledkem takto vysloveného nesouhlasu je povinnost interpelovaného ministra nebo předsedy vlády vypracovat novou odpověď ve lhůtě 30 dnů.¹³⁴ Je vhodné upozornit i na skutečnost, že v závažnějších případech může takovéto nesouhlasné stanovisko k odpovědi na interpelaci vést nepřímou až k iniciaci vyslovení nedůvěry vládě (čl. 72).¹³⁵

Stejně jako je Ústavou ČR dána lhůta 30 dnů na odpověď interpelace, existuje tato úprava v Ústavě SR, přesněji čl. 80 odst. 1. Rozdíl lhůty však tvoří zákonná úprava předpisu č. 350/1996 Z. z, jehož ustanovení § 130 odst. 2 umožňuje zkrátit lhůtu na 15 dní. Lhůta nesmí být kratší 15 dnů. Zkrácena může být pouze v případě, že Národní rada vyhlásí danou interpelaci za naléhavou.¹³⁶

Nepřímá iniciace vyslovení nedůvěry vládě podle čl. 72 Ústavy ČR jako výsledek nesouhlasného usnesení Poslanecké sněmovny o písemných interpelacích je ve slovenském modelu alternovaná v možnost přímého spojení rozpravy o odpovědi na interpelace

¹³¹ zákon č. 350/1996 Z. z., o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov

¹³² nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, bod IV/c

¹³³ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*. Komentář, s. 402-403.

¹³⁴ KLÍMA a kol: *Komentář k Ústavě a Listině*, s. 432-3.

¹³⁵ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*. Komentář, s. 404.

¹³⁶ Tamtéž.

s hlasováním o důvěře vládě. Čl. 80 odst. 2. určí, že: „*O odpovědi na interpelácie sa v Národnej rade Slovenskej republiky koná rozprava, ktorú možno spojiť s hlasovaním o dôvere.*“¹³⁷ Jak dokládá nálezh Ústavního soudu SR, je nutné rozlišovat mezi možnostmi vyslovení vládě důvěry či nedůvěry na základě čl. 80 Ústavy SROV.¹³⁸ Po skončení rozpravy o interpelaci lze podat návrh na vyslovení důvěry vládě jako celku, nikoliv jednotlivým ministrům, dle dosloveného výkladu čl. 114 odst. 2 Ústavy SR. Na návrh národní rady lze iniciovat i vyslovení nedůvěry, a to jak celé vládě, tak i jednotlivým ministrům. Tato možnost se ovšem řídí čl. 116 odst. 3 Ústavy SR.¹³⁹

2.2. Role prezidenta jako součást exekutivy

Hlavou státu je tradičně prezident. Jeho hlavním úkolem není pouze vystupovat jako „moderátor“ politických sil,¹⁴⁰ ale hlavně svou činností dbát na dobrou pověst republiky (Jiří Jirásek a kol. upřesňuje: „*stojí v čele státu a reprezentuje jej*“¹⁴¹), hledat a nacházet cesty ke vzájemné diskusi či regulaci politických proudů a relevantních aktérů. O tom jak jsou tyto aspekty prováděny, může svým chováním demonstrovat pouze konkrétně zvolená osobnost.

Prezidenta republiky podle předchozí právní úpravy volil Parlament na schůzi obou komor (tradičně od roku 1918¹⁴²). Ústavní změna, přesněji ústavní zákon č. 71/2012 Sb.,¹⁴³ zavádí nově od roku 2013 přímou volbu občany.¹⁴⁴ Dvojice autorů Tomáš Lebeda a Michal Kubát shrnují kritiku zavedení přímé volby jako rozklížení principů parlamentní demokracie a mimo jiné uvádějí i kritický pohled Miroslava Nováka, který jako jeden z prvních vyjádřil nevhodnost této úpravy.¹⁴⁵

Jak vhodně doplňuje publikace *O ústavním právu*, legitimita prezidenta zvoleného přímou volbou se liší od předchozí, závislé na parlamentní volbě. Legitimita odvozená přímo od lidu, nikoli zprostředkovaná parlamentem, se zajisté bude považovat (minimálně

¹³⁷ ústavný zákon SNR č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov

¹³⁸ nálezh ústavního soudu SR z 23. června 2005, Pl. ÚS 9/04

¹³⁹ DRGONEC: *Ústava Slovenskej republiky*, s. 678.

¹⁴⁰ Jak uvádí J. Blahož. Prezidenta pojímá jako „nadstranický ústavní subjekt“. Blíže viz BLAHOŽ a kol.: *Srovnávací ústavní právo*, s. 114.

¹⁴¹ JIRÁSEK: *Ústavní základy organizace státu*, s. 175.

¹⁴² Tamtéž, s. 174.

¹⁴³ Později doplněna prováděcím zákonem č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

¹⁴⁴ Na základě tajného hlasování, rovného, všeobecného a přímého volebního práva (čl. 56 Ústavy). Viz. JIRÁSEK: *Ústavní základy organizace státu*, s. 174.

¹⁴⁵ LEBEDA, KUBÁT: *O komparativní politologii a současné české politice*, s. 16.

samotným prezidentem) za silnější – „legitimnější“. Úvaha naznačuje vytvoření uceleného úřadu a tzv. prezidentské moci spojené s řadou pravomocí. Obává se také vytvoření konkurenčního prostředí prezidenta a vlády vůči neodpovědnosti prezidenta v rámci měnícího se prezidentského úřadu. Další změnu ve společnosti představuje „dvoublokový“ efekt, vznik soupeřících politických bloků v rámci poražení finálního soupeře.¹⁴⁶ S těmito názory se ztotožňuji a nevnímám přímou volbu prezidenta jako vhodnou, ať už z důvodu rozdělování společnosti, špatné voličské morálky anebo cizorodosti toho prvku v parlamentním systému vlády.

Čl. 54 odst. 3 označuje prezidenta jako neodpovědného z výkonu své funkce, vlivem novely ale může být nově se souhlasem Poslanecké sněmovny Senátem podána ústavní žaloba k Ústavnímu soudu, a to buď pro velezradu, nebo i pro hrubé porušení Ústavy (s účinností od roku 2013). Odsouzením prezidenta rozhodnutím Ústavního soudu by tak hlava státu přišla o svou funkci spolu se způsobilostí ji v budoucnu nabýt.¹⁴⁷ *Ústavní základy organizace státu* ještě doplňují možnost § 5 zákona č. 275/2012 Sb. o volbě prezidenta republiky jako: „zbavení způsobilosti k právním úkonům,“¹⁴⁸ což by prezidentovi nejspíše zabránilo ve výkonu funkce.

Hlavní odlišnost odpovědnosti hlavy státu Slovenské republiky spočívá v možnosti odvolat ho referendem – lidovým hlasováním podle čl. 106 Ústavy Slovenské republiky.¹⁴⁹ V souvislosti obdobné právní úpravy i relativně nedávno zavedené přímé volby prezidenta ČR lze uvažovat i o jeho přímém odvolání.¹⁵⁰ Vyšše jsem vyjádřil názor o nevhodnosti přímé volby prezidenta, proto bych ho zde rád rozvinul v podobě využitelnosti přímého odvolání (které de constitutione ferenda mělo být zakotveno) v případě setrvání současné právní úpravy.

Další možností je sistace funkce prezidenta dle čl. 66 Ústavy, „nemůže-li prezident republiky svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat.“¹⁵¹ Absence přesnějšího stanovení těchto závažných důvodů bývá cílem oprávněné kritiky.¹⁵² Dle mého názoru by bylo vhodné blíže

¹⁴⁶ KLÍMA: *O právu ústavním*, s. 91.

¹⁴⁷ BLAHOŽ a kol.: *Srovnávací ústavní právo*, s. 155.

¹⁴⁸ JIRÁSEK: *Ústavní základy organizace státu*, s. 177.

¹⁴⁹ ústavní zákon SNR č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění neskorších predpisov

¹⁵⁰ Tato myšlenka je blíže rozvinuta ve článku - KLANG, Mikuláš. STRUHLÍKOVÁ, Lucie. *Odvolat prezidenta? Slováci můžou, čeští politici tomu brání* [online].

¹⁵¹ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵² PAVLÍČEK, HŘEBEJK: *Ústava a ústavní řád České republiky*. Komentář, s. 244.

specifikovat důvody dostatečně závažné pro iniciaci náhradního výkonu funkce prezidenta. Pro nahrazení výkonu funkce prezidenta uvedené v čl. 66 Ústavy je nutné přijetí usnesení obou komor Parlamentu dle čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy. Předseda vlády a předseda Poslanecké sněmovny (případně předseda Senátu), na které výkon určených pravomocí přechází, získávají tyto pravomoci ex constitutione okamžikem přijetí usnesení druhé komory.¹⁵³ Prezident zbavený výkonu funkce může proti usnesení prohlašujícímu, že není schopen vykonávat svou funkci ze závažných důvodů, podat návrh k Ústavnímu soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. h).¹⁵⁴

Dle mého názoru by změna v podobě přímé volby mohla v prezidentovi nebo jeho nástupcích vyvolat pocit větší legitimacy, a to díky zvolení přímo lidem. Přichází tedy v úvahu detailněji propracovat možnosti odvolání, případně sistace funkce prezidenta. A ačkoli Josef Blahož a kol. uvádí že „*Ústavní novelizace posílila prvky prezidentského systému v České republice,*“ nepřikláním se ani k vhodnosti přechodu na odlišný systém (např. na systém prezidentský, či poloprezidentský),¹⁵⁵ ani ad hoc nesystémovým změnám Ústavy.

¹⁵³ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky. Komentář*, s. 480-481.

¹⁵⁴ Tamtéž, s. 482.

¹⁵⁵ Blíže viz NOVÁK, M. BRUNCLÍK, M. (eds): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, s. 390; FIALA, Václav. *Politolog připomíná Zemanova slova po pádu Topolánkovy vlády* [online]; I. Kanárik, *Forma vlády v Slovenskej republike*. In. OROSZ a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky*, s. 238.

3. Současná situace v České republice a Slovenské republice

Pro aktuální vývoj ústavních institucí státu, mezi něž prezident i vláda jako součást moci výkonné patří, jsou důležité diskuse vedoucí ke schválení ústavních zákonů. Vhodné je věnovat se těmto návrhům, i pokud schváleny nejsou, jestliže o jisté změny alespoň usilují. Lze si z nich minimálně vzít ponaučení pro úpravy de constitutione ferenda. Rád bych proto přiblížil parlamentní úvahy, týkající se rozboru úpravy vztahu mandátu poslance při činnosti ve vládě.

Článek (*Právních rozhledů*) Úvahy a náměty ke změnám Ústavy ČR může poskytnout relativně dobrou představu o směrech a snahách změnit ústavní pořádek, či přímo Ústavu. Ústavněprávní výbor Poslanecké sněmovny inicioval na toto téma seminář dne 9. 3. 2015. Na půdě Poslanecké sněmovny tak začala debata se zástupci akademické veřejnosti i orgánů justice. Tato diskuse reagovala na programové prohlášení a Plán legislativních prací vlády na r. 2014 (usn. vlády č. 165 z 12. 3. 2014), jímž se vláda zavázala k vytvoření novely Ústavy v souvislosti s přímou volbou prezidenta republiky. Novela měla upravovat vzájemné vztahy ústavních aktérů při zachování „*parlamentního charakteru české demokracie*.“¹⁵⁶ Dále bylo poslanci předloženo dalších 8 návrhů změn Ústavy (jeden z nich na zavedení tzv. klouzavého mandátu (Sněm. tisk č. 506, VII. volební období) – ke kterému byla vyjádřena skepse ze strany akademické veřejnosti).¹⁵⁷

Tzv. klouzavý mandát by měl fungovat jako řešení situace, kdy je poslanec jmenován členem vlády. V tomto případě se poslaneckého mandátu daného poslance ujímá náhradník. Náhradník funkci opouští, pokud člen parlamentu přestane být členem vlády, a navrátí se tak do původní pozice. Pro parlamentní formu vlády je typická slučitelnost členství ve vládě s poslaneckým mandátem. Proto klouzavý mandát tvoří jistou odchylku, pokus o kompromisní překlenutí „*tvrdé*“ neslučitelnosti typické pro prezidentské systémy – objevuje se i například v parlamentárním Nizozemí.¹⁵⁸

Hlavní důvod snahy o zavedení klouzavého mandátu v České republice lze spatřovat ve vládách nedisponujících masivní většinou. V případě vyhraněné opozice rozhodnuté nespolupracovat se stávající vládou by hrozil neúspěch většiny vládních návrhů. Jak potvrzuje názor Jana Kysely: „*v plné schůzi by buď museli stále sedět a hlasovat všichni ministři-*

¹⁵⁶ REDAKCE. Poslanecká sněmovna: Úvahy a náměty ke změnám Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 6, s. I.

¹⁵⁷ Tamtéž.

¹⁵⁸ KYSELA: O imunitě třikrát jinak. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 24 s. 836.

*poslanci, anebo by trvale hrozila porážka vládních záměrů.*¹⁵⁹ Z tohoto důvodu by pro tu část parlamentu, jež sestavila vládu, bylo výhodnější nahradit ministra s poslaneckým mandátem po dobu jeho činnosti ve vládě.

Zmiňovaný vládní návrh č. 506, VII. volební období, cílí na neslučitelnost mandátů poslance a člena vlády, nikoli ovšem na mandát člena vlády a senátora (naproti předchozímu návrhu poslanců hnutí ANO (Sněm. tisk č. 420, VII. volební období). Navrhovaná úprava byla formulována článkem 22a takto: *„(odst. 1) S výkonem mandátu poslance je neslučitelný výkon funkce člena vlády. (odst. 1) Po dobu, kdy je poslanec členem vlády, přechází výkon mandátu na náhradníka, a to se všemi právy a povinnostmi poslance; po tuto dobu se náhradník považuje za poslance. Podrobnosti stanoví zákon.*“¹⁶⁰

Jan Kysela naráží na zbytečnost změny čl. 27 Ústavy *„poslance, který jako člen vlády nevykonává podle čl. 22a mandát.*“¹⁶¹ Jedná se o přiznání indemnity týkající se hlasování v parlamentu, přičemž právě kvůli odstranění plného mandátu člen vlády hlasovat nemůže. S tímto vládním návrhem jsou spojeny i jisté nesrovnalosti, například změna v počtu poslanců (při zahrnutí náhradníků) v průběhu volebního období. Přiznání imunity osobám, nikoli parlamentu jako celku, je současně v rozporu s nálezem Ústavního soudu Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 3018/14, bod 31.¹⁶²

Dle mého názoru by bylo vhodné doplnit vládní návrh de constitutione ferenda o rozšíření inkompatibility s dalšími funkcemi jednak pro zamezení budoucích i současných střetů zájmu, jednak pro možnost poslanců plně se soustředit na výkon svého mandátu. Konkrétní nový článek Ústavy zakotvující tuto inkompatibilitu by se mohl inspirovat čl. 66 Ústavy SRN, který zní *„Spolkový kancléř a spolkoví ministři nesmějí vykonávat žádný jiný placený úřad, živnost ani povolání a nesmějí být členy vedení a bez souhlasu Spolkového sněmu ani členy dozorčí rady výdělečného podniku.*“¹⁶³

Smysl a důvod zavedení klouzavého mandátu na Slovensku byl kategoricky stejný jako při podání návrhu prezidenta ČSFR v roce 1991 ve Federálním shromáždění České a Slovenské Federativní republiky, neboť z něho slovenská právní úprava vycházela. Tento

¹⁵⁹ KYSELA: O imunitě třikrát jinak. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 24 s. 836.

¹⁶⁰ sněm. tisk č. 506, VII. volební období

¹⁶¹ Tamtéž.

¹⁶² KYSELA: O imunitě třikrát jinak. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 24 s. 836.

¹⁶³ Ústava SRN, ve znění pozdějších předpisů, [cit. 3. března 2016]. Překlad dostupný na: <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/js09/dejiny/web/prameny/09/Zakladni_zakon_SRN_-_Grundgesetz_-_1949.pdf>.

návrh uvádí, že: „*Smyslem institutu inkompatibility je ochrana poslanců před zásahy do jejich činnosti ve smyslu svobodného (volného) mandátu (viz čl. 4 návrhu) a zábrana zneužívání poslaneckého mandátu.*“¹⁶⁴

Slovenská úprava klouzavého mandátu se objevuje již po rozpadu československého státu. Odpovídá třetí variantě v návrhu prezidenta ČSFR na změnu ústavního zákona dle konstrukce portugalského vzoru: „*poslanec jmenovaný za člena vlády (federální nebo republikové) pozbývá mandátu jen dočasně na dobu, kdy vykonává funkci člena vlády. Po tuto dobu nastupuje na jeho funkci jiná osoba, která však vykonává mandát jen po dobu, kdy původně zvolený poslanec vykonává funkci člena vlády.*“¹⁶⁵ Finální podoba zakotvená do Ústavy Slovenské republiky čl. 77 odst. 2. zní: „*Ak bol poslanec vymenovaný za člena vlády Slovenskej republiky, jeho mandát poslanca počas výkonu tejto funkcie nezaniká, iba sa neuplatňuje.*“¹⁶⁶ V zásadě se tak jedná o formálně stejnou formulaci, jako je obsažena v české verzi vládního návrhu č. 506, VII. volební období, s rozdílem uvedení náhradníka v zákonné formě (Zákon č. 518/1992 Národní rady Slovenské republiky¹⁶⁷), nikoli přímo v Ústavě.

Ján Drgonec hodnotí výkon poslaneckého mandátu spojený s funkcí člena vlády jako „*prinajmenšom sporný z hľadiska del'by moci,*“ byť zároveň uznává, že úprava čl. 77 odst. 2 Ústavy SR vyvolává jisté pochybnosti. Poslanec při výkonu vládního postu neuplatňuje svůj mandát poslance, poslancem de iure však zůstává. V důsledku se tedy vytvořil rozdíl mezi počtem poslanců de iure a de facto, přičemž poslanců de iure je více než 150, jak uvádí čl. 73 odst. 1 Ústavy SR.¹⁶⁸ Měníci se počty poslanců, vytvářející nejasnosti, jsou tedy společným problémem jak pro český vládní návrh, tak pro slovenskou stávající úpravu klouzavého mandátu.

Tato problematika se jako nedořešená v české právní úpravě bezpochyby znovu objeví v parlamentních debatách. Další možné řešení nabízí Jan Kysela v celkem šesti variantách, například: 1. neprovádět žádnou změnu, ministři hlasují jako ostatní poslanci, harmonogram koncentruje zásadní hlasování, takže umožní ministrům účast jen v určité době, 2. řešením je

¹⁶⁴ Návrh prezidenta České a Slovenské Federativní Republiky na Ústavní zákon, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 142/1968 Sb., o československé federaci [cit. 3. března 2016]. Dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t1078_01.htm>.

¹⁶⁵ Tamtéž.

¹⁶⁶ ústavný zákon SNR č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění neskorších predpisov

¹⁶⁷ zákon č. 518/1992 Zb., zákon ktorým sa mení a doplňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o vol'bách do Slovenskej národnej rady, v znení neskorších predpisov

¹⁶⁸ DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky*, s. 655-656.

mít zřetelnou většinu, případně provést volební reformu – stanovení bonusů pro vítěze voleb, ulehčení vzniku koherentní vládní většiny, 3. sestavení vlády z osob mimo Poslaneckou sněmovnu (expertů), anebo zavedení formální neslučitelnosti.¹⁶⁹

V širším kontextu vládní návrh č. 506, VII. volební období, předpokládá doplnění kompetencí prezidenta vůči moci výkonné při podání demise předsedy vlády anebo upřesnění impeachmentu. Navrhuje taktéž přesun pravomoci jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu do privilegovaných dle čl. 62 Ústavy z nynějších kontrasignovaných pravomocí dle čl. 63 odst. 2 Ústavy. Vystupujícími na semináři byla zdůrazněna neúplnost a nesystémovost Ústavy v některých rysech a při snaze tyto problémy řešit by se mělo vycházet z komplexní analýzy, jejíž předpoklady vládní novela spíše nesplňuje, byť se o ni snaží.¹⁷⁰ Debaty o výše popisované novelizaci Ústavy ustoupily do pozadí po schválení Plánu legislativních prací na rok 2016, ve kterém vláda vyjádřila, že již neusiluje o předložení tohoto návrhu novely Ústavy.¹⁷¹

¹⁶⁹ KYSELA: O imunitě třikrát jinak. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 24 s. 836.

¹⁷⁰ REDAKCE. Poslanecká sněmovna: Úvahy a náměty ke změnám Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 6, s. I.

¹⁷¹ Tamtéž.

Závěr

Jelikož v současné době žijeme v demokratickém parlamentním uspořádání vlády, je téma vztahu hlavních ústavních institucí, konkrétně odpovědnosti exekutivy vůči parlamentu, velice aktuální. S přihlédnutím na společnou minulost se Slovenskou republikou se tak naskýtalo i srovnání s instituty odpovědnosti našeho souseda.

Doufám, že se mi v práci podařilo zodpovědět výzkumné otázky uvedené v úvodu, týkající se rozdílů právní úpravy odpovědnosti výkonné moci vůči Poslanecké sněmovně v české verzi naproti slovenské podobně odpovědnosti vlády a prezidenta vůči Národní radě. Dle mého názoru jsou tyto vztahy v možnostech rozsahu práce popsány dostatečně, leč by jim samozřejmě mohla být věnována mnohem rozsáhlejší publikace. Druhá kapitola zmiňuje nejenom rozdílné prvky, ale i prvky společné oběma parlamentním systémům. V otázkách odpovědnosti exekutivy jsou zahrnuty: kreace a kontrola vlády, odpovědnost vlády i možnosti odvolání prezidenta.

Z hlediska aktuálnosti byla zařazena samostatná kapitola věnující se současným poměrům jak v České, tak Slovenské republice zaměřená zejména na klouzavý mandát. V rámci současného a budoucího vývoje někteří autoři narážejí na vliv přímé volby prezidenta, a tím i změnu parlamentního systému na poloprezidentský či prezidentský, který ovšem nevnímám jako nejvhodnější.

Ačkoliv se lze setkat s četnou literaturou popisující buď ústavní instituce, anebo Českou případně Slovenskou republiku, jistá absence publikace věnující se pouze odpovědnosti exekutivy těchto dvou zemí pak dává odůvodnění vzniku této bakalářské práci. Publikací upravujících dílčí tematiku existuje řada, v práci jsem rozsáhleji využil zejména komentáře k Ústavě, ale i odborné články či judikaturu Ústavních soudů České i Slovenské republiky. V teoretičtějších rovinách ústavních systémů se naskýtalo použití posledního vydání *Srovnávacího ústavního práva a Ústavních základů organizace státu* z důvodu aktuálnosti českých poměrů.

Odpověď na hypotézu zmíněnou v úvodu není jednoznačná. Vztah odpovědnosti exekutivy v obou popisovaných ústavních systémech odpovídá konstrukci ústavních orgánů parlamentní republiky. Prostor pro změny určitých aspektů či jejich detailnější rozpracování nadále existuje. Oběma ústavním systémům by dle mého názoru prospělo nahrazení destruktivního vyjádření nedůvěry konstruktivní variantou jakožto prvku stability. Ústava České republiky by mohla být de constitutione ferenda doplněna o možnost přímého odvolání

prezidenta v kontextu novelizace zavádějící jeho přímou volbu. Jistou pozornost by bylo vhodné věnovat také možnému zakotvení inkompatibility mandátu.

Závěrem bych chtěl podotknout, že celý proces dotváření i samotné existence parlamentních systémů, a to zejména v České a Slovenské republice, je stále v průběhu. Veřejnost jakožto voliči této země by měli věnovat dostatečnou pozornost (k čemuž doufám přispěje i tato práce) nejenom změnám zákonné úpravy, ale především námětům na změnu ústavního pořádku kvůli jeho nejvyšší právní síle.

Seznam literatury

• Publikace

1. BLAHOŽ, Josef, BALAŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 520 s.
2. BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*, Praha: Jan Košatka, 1924. 345 s.
3. CABADA, Ladislav a kol. *Úvod do studia politické vědy*, Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 455 s.
4. HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 364 s.
5. JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013. 368 s.
6. KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 316 s.
7. KLÍMA, Karel. *Ústavní právo 4*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. 800 s.
8. KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006. 423 s.
9. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1999. 264 s.
10. KOLÁŘ, Petr et al. *Parlament České republiky: odpovídá právnímu stavu ke dni 1. listopadu 2013*. 3. vydání Praha: Leges, 2013. 511 s.
11. KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou - Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014. 352 s.
12. LEBEDA, Tomáš, KUBÁT, Michal a kol. *O komparativní politologii a současné české politice*. Praha: Karolinum, 2014. 164 s.
13. LOEWENSTEIN, Karl. *Verfassungslehre*. 2. vydání. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1969. 498 s.
14. OROSZ, Ladislav a kol. *Ústavní systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009. 374 s.
15. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. 364 s.
16. SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství*. 2. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011. 238 s.
17. WINTR, Jan. ANTOŠ, Marek, *Parlamenty - funkce, kultura, procedury*. Praha: Leges, 2011. 160 s.
18. WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. 432 s.
19. WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 260 s.

• Sborníky

20. NOVÁK, Miroslav. BRUNCLÍK, Miloš. (ed). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha: Dokořán, 2008. 400 s.
21. KOUDELKA, Zdeněk. *Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování*. In 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Košice: Ústavný súd SR, 2007. s. 351-359.
22. KYSELA, Jan (ed). *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. 286 s.

• Komentáře

23. ČIČ, Milan a kol. *Komentár k Ústavě Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2012. 831 s.
24. DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky, komentář*. 2. vydání. Šamorín: Heuréka, 2007. 1197 s.
25. HENDRYCH, Dušan. SVOBODA, Cyril a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997. 242 s.
26. KLÍMA, Karel et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 1448 s.
27. PAVLÍČEK, Václav. HŘEBEJK, Jan. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*. 1. díl. Ústavní systém. Praha: Linde, 1998. 772 s.
28. SLÁDEČEK, Vladimír. MIKULE, Vladimír. SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. 960 s.

• Právní předpisy

29. ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
30. ústavný zákon SNR č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov
31. zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
32. zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
33. zákon č. 350/1996 Z. z., o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov

34. zákon č. 333/2004 Zb., o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov

• **Judikáty**

- 35. nález Ústavného súdu ze dne 28. dubna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 60/04
- 36. nález Ústavného súdu ze dne 18. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02
- 37. nález Ústavného súdu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, bod IV/c
- 38. nález Ústavného súdu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, bod 1
- 39. nález Ústavného súdu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, bod C 2
- 40. nález Ústavného súdu SR z dňa 27. februára 1997, sp. zn. Pl. ÚS 7/96, bod 2
- 41. uznesenie Ústavného súdu SR z dňa 11. júla 1996, sp. zn. I. ÚS 7/96
- 42. uznesenie Ústavného súdu SR z dňa 2. júna 1993, sp. zn. I. ÚS 39/93
- 43. rozhodnutie Ústavného súdu SR z dňa 2. júna 1993, sp. zn. I. ÚS 39/1993
- 44. nález Ústavného súdu SR z dňa 27. januára 1995, Pl. ÚS 16/95

• **Odborné články**

- 45. BAXA, Bohumil. Parlament a parlamentarismus. In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek III., Brno: Eurolex Bohemia, 2000, s. 11-17.
- 46. KELSEN, Hans. Problém parlamentarismu. *Revue Parlament*, 1926, č. V, s. 10-11.
- 47. KOUDELKA, Zdeněk. Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. *Právní rádce*, Praha: Economia a.s., 2008, roč. 2008, č. 1, s. 63-66.
- 48. KYSELA, Jan. O imunitě třikrát jinak. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 24, s. 836.
- 49. VNENK, Vladislav. Rozbor pravomoci prezidenta ke jmenování ostatních členů vlády metodou historického výkladu. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 1, s. 29.
- 50. REDAKCE. Poslanecká sněmovna: Úvahy a náměty ke změnám Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 6, s. I.

• **Internetové zdroje**

- 51. *Důvodová zpráva k Ústavě* [online]. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna [cit. 7. února 2015]. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_03.htm>.
- 52. KLANG, Mikuláš. STRUCHLÍKOVÁ, Lucie. *Odvolat prezidenta? Slováci můžou, čeští politici tomu brání* [online]. Zpravy.aktuálně.cz, 7. listopadu 2014. [cit. 20. února

2016]. Dostupné na: <<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/odvolat-prezidenta-slovaci-muzou-cesti-politici-tomu-brani/r~b80817ee65bb11e490f70025900fea04/>>.

53. FIALA, Václav. *Politolog připomíná Zemanova slova po pádu Topolánkovy vlády* [online]. parlamentnilisty.cz, 7. července 2013 [cit. 4. února 2016]. Dostupné na: <<http://www.parlamentnilisty.cz/arena/politologove/Politolog-pripomina-Zemanova-slova-po-padu-Topolankovy-vlady-278141>>.

Abstrakt

Bakalářská práce na téma vztah zákonodárné moci a exekutivy je analýzou postavení vlády České republiky a Slovenské republiky. Práce zahrnuje rozbor činnosti vlády v souvislosti její odpovědnosti Parlamentu. Pozornost je věnována také kontrole Poslaneckou sněmovnou (Národní radou) anebo postavení prezidenta jako součásti výkonné moci. Komparativní část práce se pro lepší přehlednost člení do jednotlivých tematických úseků, obsahujících kromě možnosti vyslovit vládě důvěru či nedůvěru, například i možnost interpelovat členy vlády. Část práce zabývající se současným stavem poté shrnuje nedávné pokusy o změny Ústavy zaměřující se na inkompatibilitu mandátu poslance. Aktuální témata se stejně jako rozbor odpovědnostních institutů prolínají s úvahami ústavního inženýrství. Odpověď na první část výzkumné otázky je zřejmá – oba popisované ústavní systémy modelově odpovídají systému parlamentní republiky. Druhou část hypotézy lze zodpovědět konstatováním, že stále existuje prostor pro změny, které jsou ovšem v rukách zákonodárců.

Abstract

This thesis focuses on the relation between legislative and executive power and analyses the executive of the Czech Republic and the Slovak Republic. It includes the analysis of government activities in context of its responsibility to the parliament. Attention is also devoted to the control of the Chamber of Deputies (The National Council) or the position of the president as a part of the executive branch. The comparative part of the thesis is divided into thematic subsections, which include for example the opportunity of the parliament to pronounce confidence or no confidence to the government or the opportunity to interpellate members of the government. The chapter which deals with current events summarizes recent attempts to change the Constitution, focusing on the incompatibility of the deputy mandate. The current topics as well as the analysis of liability institutes are intertwined with considerations of constitutional engineering. The answer to the first part of the research question is obvious – each of the two constitutional systems corresponds with the model of a parliamentary republic. The answer to the second part of the hypothesis can be summarized by stating that there is still space for changes, but these are in the hands of lawmakers.

Seznam klíčových slov

Parlamentarismus

Exekutiva

Kreace vlády

Poslanecká sněmovna

Národní rada

Inkompatibilita mandátu

Aktuální ústavní vývoj

Institut odpovědnosti vlády

Kontrola parlamentem

Interpelace

Postavení prezidenta

List of the keywords

Parliamentarism

Executive branch

Creation of government

House of Commons

The National Council

Incompatibility of the mandate

Current constitutional development

Liability of Government

Control of Parliament

Interpellation

Position of the president