

**UNIVERZITA KARLOVA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD
INSTITUT POLITOLOGICKÝCH STUDIÍ
KATEDRA POLITOLOGIE**

IMPERÁTOR A GUBERNÁTOR
PŘEKRYV PŮSOBENÍ DVOU PŘEDSEDŮ VLÁDY
Z HLEDISKA ÚSTAVNÍHO PRÁVA, KOMPARATIVNÍ
POLITOLOGIE A TEORETICKÉ STÁTOVĚDY

Bakalářská práce

Autor práce: Matouš Vanča
Studijní program: Politologie
Vedoucí práce: PhDr. Miloš Brunclík, Ph.D.
Rok obhajoby: 2018

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne

.....

Mgr. Bc. Matouš Vanča

Bibliografický záznam

VANČA, Matouš. *Imperátor a gubernátor. Překryv působení dvou předsedů vlády z hlediska ústavního práva, komparativní politologie a teoretické státovědy*. Praha, 2018. 62 str.

Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra politologie. Vedoucí diplomové práce PhDr. Miloš Brunclík, Ph.D.

Rozsah práce: 142 559 znaků

Anotace

Práce se zabývá tzv. problémem dvou premiérů, tedy situací, kdy v České republice během střídání vlád krátce koexistují dva předsedové vlády vedle sebe. Tato zvláštní situace je potenciálním zdrojem dalekosáhlého konfliktu o to, který z nich má vykonávat ústavní pravomoci předsedy vlády.

V první kapitole je rozebrán celý problém z historického hlediska – jde sice o záležitost současné české ústavy, nicméně i ve starší československé ústavní tradici lze nalézt problémy podobného typu, kterým doposud nebyla věnována větší pozornost.

Druhá kapitola představuje dosavadní názory ústavních právníků na celou záležitost – rozděluje je do tří základních hypotéz, „denialistické hypotézy“, „hodinové hypotézy“ a „hypotézy Benelux“.

Ve třetí kapitole je provedena rozsáhlá komparace v rámci Evropské unie – jsou rozebrány mechanismy výměny vlády v jednotlivých evropských ústavách, analyzovány jejich silné a slabé stránky a státy jsou kategorizovány do několika základních skupin.

Poslední čtvrtá kapitola pak představuje zcela nový koncept – krátkodobé rozdělení funkce předsedy vlády mezi dvě osoby v něm není vnímáno jako negativní jev nebo chyba v Ústavě, ale naopak jako přirozený prvek, odhalující dvě související, ale vzájemně odlišné a samostatné složky vládní moci v parlamentní demokracii: *impérium* (politický výkon moci, založený na všeobecném mandátu) a *gubernium* (úřední výkon moci, založený na řádném uvedení do funkce hlavou státu). Následně je rozvinuta obecná teorie *impéria* a *gubernia*, vyloženy jejich základní zákonitosti a celý koncept je aplikován na vybrané problematické body Ústavy ČR, které s problémem dvou premiérů souvisejí.

Annotation

This thesis deals with the so-called 'problem of the two PMs', i.e. situation during the alternation of governments in the Czech Republic when the two Prime Ministers coexist shortly at the same time. This specific situation is a potential source of extensive conflict over the authority to exercise the constitutional powers of the Prime Minister.

In the first chapter the whole issue is analyzed from the historical point of view—it could be regarded as a relatively new matter of the current Czech constitution, however, even in the older Czechoslovak constitutional tradition, problems of a similar type can be found that have not yet been given more attention.

The second chapter presents the views of constitutional lawyers on the whole topic—they are divided into three basic hypotheses, "denialism hypothesis", "one-hour hypothesis" and "Benelux hypothesis".

In the third chapter there is a comprehensive comparison within the European Union—the mechanisms of government alternation in particular European constitutions are analyzed, their strengths and weaknesses are discussed and the states are categorized into several basic groups. The last fourth chapter presents a completely new concept—the short-term division of the function of Prime Minister between two people is not understood as a negative phenomenon or constitutional error but as a natural element, revealing two related but distinct and mutually separate components of governmental power in parliamentary democracy: the *imperium* (the political execution of power, based on universal mandate), and the *gubernium* (the administrative execution of power, based on proper appointment by the head of state). Subsequently, the general theory of *imperium* and *gubernium* is developed, their basic rules are

formulated and specified and the whole concept is applied to several problematic questions of the Constitution of the Czech Republic, which are related to the problem of the two PMs.

Klíčová slova

předseda vlády, výkonná moc, změna vlády, jmenování vlády, impérium, gubernium

Keywords

Prime Minister, Executive Power, Government Alternation, Appointment of Government, Imperium, Gubernium

Title

Imperator and Gubernator. Overlap of Functions of Two Prime Ministers from the Perspective of Constitutional Law, Comparative Politics and Theoretical 'Staatswissenschaft'

Poděkování

Na tomto místě by autor rád poděkoval za vedení práce a připomínky PhDr. Miloši Brunclíkovi, Ph.D. Za trpělivé korektury a snahu zlidštit místy nesrozumitelný text plný právnických termínů pak děkuje osobě blízké.

PROJEKT ZÁVĚREČNÉ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Katedra politologie IPS FSV UK v Praze

Příjmení, jméno: Vanča Matouš

Studijní obor: Politologie a mezinárodní vztahy (Bc.)

Typ práce: bakalářská práce

Akademický rok podání: 2016/2017

Předpokládaný termín dokončení: ZS 2018

Název práce: Imperátor a gubernátor. Překryv působení dvou předsedů vlády z hlediska ústavního práva, komparativní politologie a teoretické státovědy

Vedoucí práce: PhDr. Miloš Brunclík, Ph.D.

Zdůvodnění výběru práce:

Tématem bakalářské práce bude analýza jedné ze zvláštností české ústavní praxe, totiž situace, kdy dochází ke jmenování nového předsedy vlády, zatímco dosavadní vláda v demisi stále vykonává svou funkci v čele se svým dosavadním předsedou. Republika tak má po určitou dobu dva předsedy vlády najednou. Jakkoli se to může zdát překvapivé, této situaci, která pravidelně při svém vzniku vyvolává mediální pozornost, byla doposud věnována pozornost akademická pouze okrajově. Zatím chybí obsáhlejší politologická analýza, která by se zabývala též srovnáním s dalšími politickými systémy, v oboru ústavního práva se pak s problémem vcelku stručně vyrovnávají (či jej pouze zmiňují) autoři některých komentářů k Ústavě. Tématu nebyla věnována žádná specializovaná studie ani vysokoškolská kvalifikační práce. Problém "dvou premiérů" je přitom potenciálním zdrojem ústavně politického konfliktu či přinejmenším drobných praktických komplikací (např. otázka, který z obou předsedů vlády má vykonávat akt kontrasignace), proto lze říci, že by si zasluhoval širší pozornost odborné veřejnosti, k čemuž by tato práce měla přispět.

Předpokládaný cíl:

Záměrem práce je prozkoumat popisovaný problém z několika pohledů - nabídnout analýzu problému rozborem textu Ústavy a jeho srovnáním se starší československou ústavní tradicí (čímž lze zjistit, že oproti dosavadnímu přesvědčení autorů nejde o problém zcela nový), podat vyčerpávající přehled dosavadních vyjádření expertů k problému (včetně jejich rozčlenění do tří základních hypotéz) a porovnat českou situaci s ústavními úpravami předávání moci mezi

dvěma vládami v ostatních státech EU (čímž lze dokázat, že jde o problém, s nímž se tak či onak vyrovnává většina evropských ústav). Hlavním cílem práce pak je nabídnout k problému "dvou premiérů" zcela novou hypotézu a zasadit jej do rámce širší státovédné teorie.

Metodologie práce:

Problém "dvou premiérů" bude v práci analyzován z několika směrů.

Právně historická analýza se zaměří na rozbor textu Ústavy České republiky a všech starších ústav československých. Díky tomu bude možné odpovědět na otázku, zda se problém skutečně objevuje teprve v současné české ústavě; pokud ano, proč vznikl, pokud nikoli, pak to doposud nebylo v odborné literatuře reflektováno.

Heuristická analýza (analýza odborné literatury) shromáždí dosud formulovaná stanoviska ústavních právníků k problému, kriticky je zhodnotí a pokusí se o jejich klasifikaci, včetně vztahu k poznatkům z analýzy právně historické i komparativní.

Komparativní analýza nabídne rozsáhlé srovnání s úpravou mechanismu předávání moci mezi odcházející a nastupující vládou ve všech zemích EU. Rozbor ústavních textů a také ústavní praxe poskytne paralely k české situaci, neboť s možností překryvu působení dvou vlád (či jejich hlav) se musejí do jisté míry vyrovnat všechny ústavy. Dosavadní odborná literatura prozatím zahraniční srovnání nenabízela a žila v domněnku, že jde o naprostou českou specialitu - některé konkrétní případy však lze s českým případem konfrontovat a ukázat jejich podobné rysy.

Získané poznatky pak bude možné využít při formulování vlastní hypotézy, která nabídne pro problém "dvou premiérů" teoretický rámec pro zasazení do širšího kontextu institucionálních vztahů ve státě s obecnou platností pro všechny zkoumané případy v evropské současnosti i československé minulosti.

Základní charakteristika tématu:

Současné působení dvou předsedů vlády bývá někdy označováno za českou specialitu a také za záležitost, která vychází z problematického znění současné české ústavy a nemá oporu ve starší tradici. Důkladná analýza problému ovšem ukazuje, že ani jedno z těchto tvrzení není zcela pravdivé, a je možno přinést některá zcela nová zjištění, jež dosavadní odborná literatura k tématu nezná.

S tím souvisí i fakt, že problémem se doposud pouze okrajově zabývali někteří ústavní právníci, docházeli však ke zcela odlišným závěrům. I ty je potřeba podrobit kritickému zkoumání a porovnat je s novými zjištěními.

Překryv působení dvou premiérů může být dle dosavadního bádání naprostým omylem (chybným výkladem Ústavy), zcela přijatelnou etapou, kdy je vše v nejlepším ústavním pořádku, či nutnou nepříjemností, kterou Ústava předpokládá, ale její trvání by mělo být omezeno na minimum. Jedním z příspěvků této práce by mělo být i nalezení paralel ke všem těmto přístupům v zahraniční ústavní teorii i praxi. Pozornost je třeba věnovat především situaci na Slovensku (kde je velmi podobná ústavní úprava jako je ta česká) a také zemím Beneluxu, kde se při sestavování vlády vyskytuje role formateur, nikoli nepodobná jedné z hypotéz českých ústavních právníků k problému "dvou premiérů".

Předběžně lze říci, že výměna vlády je v každé zemi situací, v níž vzniká riziko ústavně politických konfliktů, a proto by bylo vhodné nalézt hypotézu s obecnou platností, která by vysvětlovala nejen český případ, ale byla by aplikovatelná i na popisované případy zahraniční.

Předpokládaná struktura práce:

Úvod

1. Vymezení problému "dvou premiérů" ve vztahu k Ústavě a ústavní tradici
 - 1.1 Předávání moci mezi vládami v prvorepublikové úpravě
 - 1.2 Ústava 9. května a první výskyt problému překryvu funkčních období
 - 1.3 Socialistická ústava a její novelizace
 - 1.4 Ústava České republiky a její úprava předávání moci mezi vládami
2. Problém "dvou premiérů" v odborné literatuře
 - 2.1 "Denialistická hypotéza"
 - 2.2. "Hodinová hypotéza"
 - 2.3 "Hypotéza Benelux"
3. Předávání moci mezi vládami v zemích Evropské unie
 - 3.1 Státy, v nichž před jmenováním vlády dochází k hlasování parlamentu
 - 3.2 Státy s "dokonalou" úpravou
 - 3.3 Státy s nekonkrétní úpravou
 - 3.4 Litva: případ sui generis
 - 3.5 Informateur a formateur: poznámka k tvorbě vlády v zemích Beneluxu
4. Imperátor a gubernátor - pokus o teoretickou reflexi problému

Základní literatura:

ADAMUS, Vladimír. O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejích členů. Správní právo 2/1996, str. 73–80.

ANDEWEG, Rudy B.; IRWIN, Galen A. Governance and Politics of the Netherlands. Basingtoke, 2014.

BAHÝĽOVÁ, Lenka; FILIP, Jan; MOLEK, Pavel a kol. Ústava České republiky. Komentář. Praha, 2010.

HENDRYCH, Dušan; SVOBODA, Cyril a kol. Ústava České republiky. Komentář. Praha, 1997.

KOUDELKA, Zdeněk. Ústavní postavení vlády, 1. část. Právní rádce 3/1998.

PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl: Ústavní systém. Praha, 1998.

SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SUCHÁNEK, Radovan; SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. Komentář. Praha, 2016.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Ústavněprávní pravidla sestavování vlády po volbách a jeho praxe. in: LINEK, Lukáš; MRKLAS, Ladislav et al. (edd.). Volby do Poslanecké sněmovny 2002. Praha, 2003, str. 162–168.

WEYR, František. Československé právo ústavní. Praha, 1937.

OBSAH

Úvod	2
1. Vymezení „problému dvou premiérů“ ve vztahu k Ústavě a ústavní tradici	5
1.1 Předávání moci mezi vládami v prvorepublikové úpravě	6
1.2 Ústava 9. května a první výskyt problému překryvu funkčních období	7
1.3 Socialistická ústava a její novelizace	9
1.4 Ústava České republiky a její úprava předávání moci mezi vládami	11
2. „Problém dvou premiérů“ v odborné literatuře	14
2.1 „Denialistická hypotéza“	15
2.2 „Hodinová hypotéza“	18
2.3 „Hypotéza Benelux“	19
3. Předávání moci mezi vládami v zemích Evropské unie	22
3.1 Státy, v nichž před jmenováním vlády dochází k hlasování parlamentu	23
3.2 Státy s „dokonalou“ úpravou	28
3.3 Státy s nekonkrétní úpravou	30
3.4 Litva: případ <i>sui generis</i>	33
3.5 <i>Informatuer a formateur</i> : poznámka k tvorbě vlády v zemích Beneluxu	35
4. <i>Imperátor a gubernátor</i> : pokus o teoretickou reflexi problému	38
4.1 Jedna, nebo dvě funkce?	39
4.2 Obecné zákonitosti týkající se <i>impéria</i> a <i>gubernia</i>	41
4.3 K problému personalizace <i>impéria</i> a <i>gubernia</i>	48
Exkurs: Může prezident odmítnout jmenování ministra?	52
Závěr	55
Seznam pramenů a literatury	58

ÚVOD

*„Nebudem Achájci všichni tu kralovat,
není to dobré, vládne-li vladařů víc –
ať toliko jeden je vládce, jeden buď král!“*

(Homér: Ilias, přel. R. Mertlík)¹

*„Různé zákony vzniknou,
dva králové jestliže vládnou.
Nemůže bezpečný být ni život,
jsou-li dvě hlavy –
toliko pod jednou hlavou
ty můžeš pořádně žít,
jeden jen ať kníže je,
já nechci jich najednou více.“*

(Petr Žitavský: Kronika zbraslavská, přel. R. Mertlík)²

Situace, kdy si vládu nárokují dva nebo více politických subjektů (ať už osob či skupin), byla už od nejstarších dob vnímána jako něco, čemu je potřeba předejít. Pokud nebylo dvojvládí přímo záměrným prvkem ústavy za účelem ochrany před tyranii jednotlivce (jako v antických časech ve Spartě a v Římě, v současnosti v San Marinu), bylo pro filozofy, kronikáře, básníky a jiné muže písma čímsi škodlivým a nebezpečným. V časech rozvinutého moderního konstitucionalismu by pak zdánlivě k dvojvládí vůbec docházet nemělo, neboť „dobrá ústava“ by ho měla znemožnit.

Ani sebelepší ústavní text však nikdy nedokáže zamezit všem problematickým eventualitám. Kritická je v tomto ohledu zejména situace, kdy dochází k předávání moci mezi odcházející a nastupující vládou – v takovém případě může snadno dojít k nejasnostem či dokonce třenicím. V souladu s ústavními tradicemi evropského kontinentu lze ale říci, že je-li něco ještě horšího než dvojvládí, je to bezvládí.³ A proto evropské ústavy, nemají-li dokonalejší úpravu, vesměs preferují to, aby stará a nová vládní moc na okamžik koexistovaly, než aby

¹ HOMÉR, *Ilias*, II, 203–205.

² *Kronika zbraslavská*. Praha, 1975, str. 294.

³ Za všechny lze citovat známý výrok středověkého arabského učence Ahmeda ibn Tajmíji z jeho spisu *al-Sijása al-šaría*: „Šedesát let s nespravedlivým vladařem je horší než jedna jediná noc anarchie.“ (Viz FARRUKH, O. A. (ed.) *Ibn Taimiyya on Public and Private Law in Islam*. Beirut, 1966, str. 188).

došlo ke krátkému mocenskému vakuu. Kontinuita vládnutí, resp. vládní moci je elementárním principem moderního konstitucionalismu.

V celé Evropské unii pak zřejmě neexistuje žádný výraznější a zjevnější případ formálního dvojvládí, než je paralelní působení dvou předsedů vlády v České republice – situace, ke které dochází zcela pravidelně a ke které (jak bude v dalším textu doloženo) právě text Ústavy poskytuje základ.

Je zjevné, že taková situace přináší značné otázky a tím i možnost konfliktu. Jaký je vztah obou předsedů vlády? Je jeden z nich „opravdovějším“, „plnohodnotnějším“ premiérem než ten druhý, nebo je jejich postavení zcela totožné? A pokud totožné není, který z nich vlastně hraje prim?

Od těchto obecných otázek jsou odvozeny problémy praktičtějšího rázu. Který z těchto premiérů v době souběhu vykonává ústavní pravomoci předsedy vlády? Kdo z nich předsedá jednání vlády, kdo odpovídá na premiérské interpelace v Poslanecké sněmovně? A především, kdo má klíčovou ústavní pravomoc kontrasignace? Tato poslední otázka je považována za stěžejní a bylo jí proto doposud věnováno nejvíce pozornosti.

Zároveň je ovšem třeba konstatovat, že jde o otázky v zásadě teoretické, neboť v ústavní praxi je prozatím nebylo třeba řešit. Při dosavadních případech překryvu působení dvou předsedů vlády zatím mezi nimi nedošlo ke konfliktu, který by vyžadoval autoritativní odpovědi na položené dotazy. Doposud se také dařilo proces výměny vlády časově koordinovat tak, aby konfliktní situace (typu jednání parlamentu nebo zásadních aktů prezidenta republiky, vyžadujících kontrasignaci) nevznikly – přesto lze trvat na tom, že potenciál takového konfliktu existuje a není zrovna malý.

V souvislosti s tímto problémem byla také veškerá pozornost prozatím věnována pouze českému ústavnímu kontextu celé věci, a vůbec tedy nebyla zkoumána potíž vyplývající z členství České republiky v Evropské unii – předseda vlády totiž zastupuje ČR na jednání Evropské rady a jeho mandát musí vláda předem projednat. Má-li v té době stát dva premiéry, kdo řídí příslušné jednání vlády, komu je mandát udělen a kdo do Bruselu skutečně odletí?

Časová koordinace výměny vlády s děním na evropské úrovni je samozřejmě poněkud problematictější, a tak v prosinci 2017 k problému tohoto typu také poprvé skutečně došlo – zasedání Evropské rady se mělo konat právě v době, kdy měla ČR mít dva premiéry zároveň. Odcházející vláda Bohuslava Sobotky projednala mandát pro premiéra na svém posledním zasedání dopoledne právě toho dne, kdy byl odpoledne do funkce jmenován Andrej Babiš (tedy schvalovala mandát pro někoho, kdo v tu chvíli nebyl členem vlády). Termín jmenování Babišovy vlády pak byl dodatečně posunut na den před jednáním Evropské rady (původně byl

stanoven až po jejím skončení). Paralelní působení dvou premiérů tak bylo velmi těsně (a až díky dodatečným úpravám termínů) vměstnáno mezi poslední jednání vlády a jednání Evropské rady, aby nedošlo ke konfliktní situaci.

To ukazuje, že je taková situace velmi reálná a že by skutečně bylo záhodno určit, jaké odpovědi na položené otázky jsou správné. Jakkoli si však překryv mandátů často vyslouží samostatný novinový článek nebo mediální komentáře politologů a ústavních právníků (a jakmile přestane být aktuální, zase se na něj zapomene), v odborné literatuře mu doposud byla věnována jen poměrně malá pozornost – alespoň v poměru k tomu, jaké problémy může tato situace potenciálně způsobit a za jaký mezinárodní unikát bývá často označována.

Proto je snad účelné věnovat tzv. problému dvou premiérů samostatnou studii. V 1. kapitole budou analyzovány předmětná ustanovení Ústavy ČR, jakož i starší československá ústavní tradice (která byla v tomto ohledu doposud téměř pomíjena). 2. kapitola bude mít za úkol shrnout dosavadní odborná vyjádření k problému a typologicky je rozčlenit do tří hlavních hypotéz. Ve 3. kapitole bude provedena komparace českého mechanismu výměny vlády s ostatními státy EU, přičemž různé ústavní postupy budou opět roztrženy do několika typů. A konečně poslední 4. kapitola by měla nabídnout oproti dosud formulovaným stanoviskům zcela novou a zásadně odlišnou interpretaci zkoumané otázky na poli obecné státovědy.

1. VYMEZENÍ „PROBLÉMU DVOU PREMIÉRŮ“ VE VZTAHU K ÚSTAVĚ A ÚSTAVNÍ TRADICI

Některé ústavní zvyklosti či procedury mají za sebou desetiletí či dokonce staletí postupného vývoje a jejich prvopočátek je obtížné určit. Jiné jsou novodobé, avšak alespoň navazují na ústavní tradici dané země. Zato ústavní zvyklost, jež je tématem této práce, je velmi mladá a její založení lze vymezit zcela přesně: došlo k tomu 17. prosince 1997.

V návaznosti na celou sérii podaných demisí (včetně demise předsedy vlády Václava Klause) odvolal prezident republiky Václav Havel 30. listopadu 1997 vládu⁴ a pověřil ji vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování vlády nové,⁵ přesně podle znění Ústavy. Po následných politických konzultacích pak 17. prosince jmenoval předsedou vlády Josefa Tošovského, aniž by však následovalo jmenování dalších členů vlády. Dosavadní Klausova vláda tak prozatímně vykonávala své funkce až do 2. ledna 1998, kdy teprve došlo ke jmenování členů Tošovského vlády. Od 17. prosince 1997 do 2. ledna 1998 tedy měla Česká republika dva předsedy vlády.

Za existence České republiky, tedy za doby platnosti Ústavy, se jednalo o druhou výměnu vlády, ovšem teprve o první personální výměnu ve funkci předsedy vlády. Proto šlo o první případ, kdy bylo potřeba literu Ústavy v tomto konkrétním bodě naplnit postupem v praxi. Ačkoli text Ústavy nabízí několik možných interpretací, jak při výměně vlády a jejího předsedy postupovat, Václav Havel tehdy zvolil řešení překryvu mandátu dvou předsedů vlády. Stejným způsobem pak postupoval on i jeho nástupci při dalších podobných případech.⁶

Nabízí se otázka, proč bylo nutné volit zcela nový způsob realizace transferu moci mezi odstupující a nastupující vládou – nebylo možné opřít se o starší československou ústavní tradici? Odpověď je zde záporná, protože nová česká ústava se od starších československých ústav v tomto ohledu nenápadně, ale zásadně odlišuje.

⁴ Dle ustanovení článku 62 písmeno a) Ústavy České republiky (dále Ústava ČR).

⁵ Dle ustanovení čl. 62 písm. d) Ústavy ČR.

⁶ K menšímu či většímu překryvu působení dvou předsedů vlády došlo poté během každé výměny na postu předsedy vlády. Jedinou výjimkou je 25. duben 2005, kdy ke jmenování Jiřího Paroubka předsedou vlády a posléze jím navržených členů vlády došlo v odstupu několika hodin – v tomto případě ovšem nešlo o sestavování nové povolební vládní koalice, pouze o výměnu na premiérském postu během volebního období (za trvání koalice ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU) jen s minimálními personálními změnami.

1.1 Předávání moci mezi vládami v prvorepublikové úpravě

Podle prozatímní ústavy z roku 1918 volilo předsedu i další členy vlády Národní shromáždění a mohlo ji také vyslovením nedůvěry odvolat,⁷ prezident republiky tedy neměl ve vztahu k vládě v tomto ohledu žádnou pravomoc. To se změnilo přijetím Ústavní listiny z roku 1920, která jasně stanoví, že prezident

*„...jmenuje a propouští ministry a stanoví jejich počet“.*⁸

Níže je toto ustanovení částečně opakováno s výslovným uvedením předsedy vlády:

*„Předsedu a členy vlády (ministry) jmenuje a propouští president republiky“.*⁹

Stejně tak prezident stanovoval, kteří členové vlády povedou jednotlivá ministerstva;¹⁰ naopak čistě v působnosti vlády bylo zvolení náměstka předsedy vlády¹¹ (obojí se liší oproti současnému stavu). Z hlediska transferu vládní moci byla prvorepubliková ústava poměrně nekonkrétní – prezident podle ní:

*„...určuje, kdo vede vládní věci, pokud nová vláda nebude ustavena.“*¹²

Sluší se také připomenout, že v Ústavní listině zcela chybí obligatorní žádost nově jmenované vlády o důvěru Poslanecké sněmovny (byť ta mohla vládě kdykoli vyslovit nedůvěru). Prezident republiky tak měl poměrně velký prostor k ovlivnění personálního složení vlády a v zásadě mohl jmenovat vládu i zcela o své vůli, neboť ta ke svému vzniku nepotřebovala bezprostředně většinovou podporu v Poslanecké sněmovně (byť ta by se takové prezidentově libovůli mohla bránit vyvoláním hlasování o nedůvěře).¹³ V politické praxi samozřejmě oba prvorepublikoví prezidenti jmenovali vlády odpovídající poměrům v Poslanecké sněmovně, byť jistý vliv na personální složení si vždy ponechali (např. pokud jde o ministerstvo

⁷ Zákon 37/1918 Sb. o prozatímní ústavě, § 14 a 16.

⁸ Zákon 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky (dále Ústava ČSR), § 64 odst. 1 bod 7.

⁹ Ibid., § 70.

¹⁰ Ibid., § 72.

¹¹ Ibid., § 71.

¹² Ibid., § 78, odst. 1.

¹³ To ovšem platí s výraznou výhradou – podle § 68 jakýkoli prezidentův úkon vyžadoval spolupodpis člena vlády, tedy včetně jmenování a propouštění členů vlády samotných. O tom viz níže na začátku 2. kapitoly.

zahraničních věcí).¹⁴ Ke jmenování vlády bez většinové podpory v Poslanecké sněmovně bylo přistoupeno pouze v případech politických krizí a šlo o vlády tzv. úřednické.¹⁵ Ani zcela mimořádná volnost, jakou dávala Ústavní listina prezidentovi při určení výkonu vládních funkcí během střídání vlád, neměla v praxi žádný zásadní dopad.¹⁶

1.2 Ústava 9. května a první výskyt problému překryvu funkčních období

Ústava 9. května z roku 1948 v zásadě přejala prvorepublikovou úpravu. Podle ní prezident republiky

*„...jmenuje předsedu i ostatní členy vlády, stanoví počet jejích členů a určuje, který z nich řídí které ministerstvo“.*¹⁷

Vláda již také byla povinna požádat po svém jmenování Národní shromáždění o důvěru.¹⁸ Stejně tak došlo ke změně v otázce zastupování předsedy vlády – předseda se mohl nechat zastupovat kterýmkoli z členů vlády.¹⁹ Funkce náměstka předsedy vlády tak ztratila svou exkluzivitu, náměstků navíc mohlo být i více a stejně jako všechny členy vlády je jmenoval prezident (nešlo tedy již o volbu vlády). V platnosti zůstává také nutnost kontrasignace všech úkonů včetně výměny vlády.²⁰

Zásadním způsobem došlo k omezení role prezidenta při předávání moci – vláda v demisi

¹⁴ Masaryk nikdy nepřipustil, aby Edvard Beneš opustil ministerstvo zahraničí, bez ohledu na fakt, že Benešova strana (Československá strana národně socialistická) mohla být momentálně v opozici (např. ve třetí Švehlově vládě za tzv. panské koalice v letech 1926–1929). Také Beneš jako prezident pokračoval v intenzivním zasahování do zahraniční politiky a na svou bývalou funkci protlačil do Hodžovy vlády Kamila Kroftu.

¹⁵ Tehdejší Ústavní listina tento pojem samozřejmě nezná, šlo pouze o konstituční praxi. Současná úprava pak ukládá jakékoli vládě povinnost požádat po svém jmenování o důvěru, a tím pádem tak z pohledu Ústavy mezi „politickou“ a „úřednickou“ vládou není žádného rozdílu; tím byla tato praxe znemožněna. Pokud se tedy v České republice hovoří o „úřednických vládách“ (což je samo o sobě diskutabilní), jde již čistě o nálepku bez právní relevance.

¹⁶ Nedošlo k žádnému případu, kdy by prezident během procesu výměny vlády pověřil „vedením vládních věcí“ někoho „zvenčí“ (tj. mimo tento proces). Lze navíc pochybnost o tom, zda toto ustanovení § 78 odst. 1 vůbec bylo naplnitelné, protože to § 68 činil v praxi téměř nemožným. Viz počátek 2. kapitoly.

¹⁷ Ústavní zákon 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky (dále Ústava 9. května), § 74 odst. 1 bod 6.

¹⁸ Ibid., § 82.

¹⁹ Ibid., § 88 odst. 2.

²⁰ Ibid., § 77.

„...vede vládní věci zatímně dále až do té doby, kdy Národní shromáždění vysloví důvěru vládě nově jmenované“.²¹

Zatímco současná úprava tak prezidenta zavazuje, aby odvolanou vládu pověřil prozatímním výkonem funkce, a úprava prvorepubliková umožňovala prezidentovi pověřit v podstatě kohokoli (s podmínkou kontrasignace), Ústava 9. května v tomto ohledu prezidenta úplně obešla a prozatímní výkon vládních funkcí řešila zcela nezávisle na něm.

Objevuje se zde ale velmi podstatný jev, na nějž doposud literatura zabývající se překryvem mandátů dvou předsedů vlády nijak neupozornila. Odcházející vláda prozatímně působí nikoli do jmenování vlády nové, ale až do chvíle, kdy nová vláda získá důvěru Národního shromáždění. Protože navíc na rozdíl od dnešního stavu nesvazovala Ústava 9. května obligatorní žádost vlády o důvěru s žádnou časovou lhůtou, mohl zde vzniknout nejen dlouhý překryv mandátů dvou předsedů vlády, ale dokonce dvou kompletních vlád vůbec.

V praxi však alespoň na úrovni předsedů vlády k žádnému překryvu nedošlo. Po dobu platnosti Ústavy 9. května došlo k personální změně ve funkci předsedy vlády pouze dvakrát, a to vždy v souvislosti se zvolením dosavadního předsedy vlády prezidentem republiky (po zvolení Klementa Gottwalda roku 1948 se stal předsedou vlády Antonín Zápotocký, po smrti Gottwalda roku 1953 jej Zápotocký nahradil a předsedou vlády se stal Viliam Široký). Zvolením do prezidentské funkce Gottwaldovi i Zápotockému automaticky zanikl výkon funkce předsedy vlády,²² takže po jmenování nástupce už žádný překryv funkcí nenastal. Pro druhý z případů navíc platí, že změna předsedy vlády neznamenal změnu vlády,²³ takže vůbec nedošlo k aplikaci výše uvedeného ustanovení a překryv mandátů tedy ani nebyl možný.

Totéž platí i pro jednotlivá ministerstva. Poměrně časté personální změny v dlouhotrvajících komunistických vládách se děly spíše mimo akt formální výměny vlády, takže když byla po zvolení Gottwalda prezidentem jmenována nová vláda v čele s Antonínem Zápotockým, došlo k personální změně pouze v čele jediného resortu,²⁴ ministerstva průmyslu (Zdeňka Fierlingera nahradil Gustav Kliment). Stará Gottwaldova vláda (bez Gottwalda) a nová Zápotockého vláda tak sice existovaly současně (až do chvíle, kdy Národní shromáždění

²¹ Ibid., § 85.

²² Ibid., § 71.

²³ Zásada „vláda padá s premiérem“, která je z dnešního znění Ústavy některými autory vyvozovaná (a jinými zpochybňovaná), tak v dřívějších úpravách (a dřívější praxi) jednoznačně neplatila a k české ústavní tradici nepatří. O problému viz níže.

²⁴ Změny na dalších postech, např. náměstků předsedy vlády nebo ministrů bez vlastního ministerstva, neměly praktický dopad, neboť v daných funkcích by mohlo dojít ke konfliktu úředního výkonu moci jen stěží.

vyslovalo Zápotockého vládě důvěru), ale v čele jednotlivých resortů stáli v obou vládách titíž lidé. Pouze ministry průmyslu mělo Československo dva, a to po dobu tří dnů.²⁵

Jediným dalším případem překryvu funkčního období dvou vlád je formální výměna vlády po volbách do Národního shromáždění roku 1954, kdy jedna vláda Viliama Širokého vystřídala druhou. Obě vlády se opět ve větší míře personálně shodovaly (včetně osoby předsedy), přesto zde již došlo ke kolizím na sedmi resortech, ovšem na pouhý jeden pracovní den.²⁶

Překryv funkčního období vládních představitelů, který umožňovala Ústava 9. května, tak měl v praxi zcela minimální význam a navíc k němu nikdy nedošlo ve funkci předsedy vlády. Přesto je do jisté míry zajímavým precedentem ve vztahu k současnému problému dvou premiérů, zvláště když jde o fenomén dnešní literatury zcela neznámý.

1.3 Socialistická ústava a její novelizace

Tzv. socialistická ústava z roku 1960 je ve věci výměny vlády velmi stručná. Podle ní prezident republiky

*„...jmenuje a odvolává předsedu i ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev a ostatních ústředních orgánů“.*²⁷

Vláda je povinna předložit Národnímu shromáždění své programové prohlášení a požádat ho o souhlas,²⁸ aniž by bylo oproti starší úpravě jasně stanoveno, že souhlas s prohlášením znamená důvěru vládě (ústava ostatně vůbec neřeší, zda musí Národní shromáždění onen

²⁵ Nově zvolený prezident Gottwald jmenoval Zápotockého vládu v úterý 15. června 1948, čímž se stal Gustav Kliment jmenovaným ministrem průmyslu, zatímco Zdeněk Fierlienger jím byl prozatímně nadále. O dva dny později nová vláda předložila Národnímu shromáždění své programové prohlášení a to ho v pátek 18. června schválilo, čímž jí vyslovalo důvěru a nová vláda se mohla ujmout funkce. (I Zdeněk Fierlienger v nové vládě mimochodem zůstal, avšak pouze jako náměstek předsedy vlády mimo resort.)

²⁶ Šlo o ministerstvo spravedlnosti (Václava Škodu nahradil Jan Bartuška), ministerstvo zemědělství (Jindřicha Uhra nahradil Marek Smida), ministerstvo potravinářského průmyslu (Ludmilu Jankovcovou nahradil Jindřich Uher), ministerstvo lesů a dřevařského průmyslu (Marka Smidu nahradil Josef Krosnář), ministerstvo výkupu (Josefa Krosnáře nahradila Božena Macháčová), ministerstvo kultury (Václava Kopeckého nahradil Ladislav Štoll) a ministerstvo školství (Ladislava Štolla nahradil František Kahuda). Prezident Zápotocký jmenoval novou Širokého vládu v neděli 12. prosince 1954, následujícího dne vláda předložila Národnímu shromáždění své programové prohlášení a to ho o den později (v úterý 14. prosince ráno) schválilo, čímž vládě vyslovalo důvěru a noví ministři se mohli ujmout funkce.

²⁷ Ústavní zákon 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, čl. 62 odst. 1 bod 6.

²⁸ Ibid., čl. 71.

souhlas vyslovit a co by se stalo, kdyby jej odepřelo nebo s prohlášením nesouhlasilo – v komunistické totalitě se to ostatně jevilo jako těžko představitelné). Zato je však výslovně uvedeno, že na návrh Národního shromáždění je prezident povinen odvolat vládu nebo jejího člena.²⁹ Zcela chybí prvek kontrasignace. Co je však pro téma této práce nejdůležitější – prozatímní výkon vládních funkcí během výměny vlády ústava vůbec nespécifikuje. Otázka, kdo řídí vládní aparát, není-li bezprostředně po odvolání dosavadní vlády jmenována vláda nová, by tak narazila na právní vakuum.

Po dobu platnosti originálního textu socialistické ústavy k žádnému problematickému střídání vlád nedošlo (ani roku 1968 za pražského jara, kdy odvolání vlády Jozefa Lenárta a její nahrazení vládou Oldřicha Černíka proběhlo v rámci jediného dne; srpnová okupace Československa se obešla bez formální výměny vlády), přesto však byla nedostatečnost právní úpravy zřejmá. Ústavní zákon č. 143/1968 o československé federaci, který ústavu zásadně novelizoval, proto přišel s novým uspořádáním. Navrátil do ústavy pojem důvěry (jak v podobě obligatorní žádosti o důvěru nově jmenované vlády, tak v podobě možnosti vyslovit nedůvěru vládě i jejímu členovi; povinnost prezidenta odvolat vládu či člena vlády na návrh Národního shromáždění byla transformována v povinnost odvolat vládu či člena vlády po vyslovení nedůvěry) a především jasně stanovil, že prezident pověřuje vládu, jejíž demisi přijal, vykonáváním jejích funkcí až do jmenování vlády nové.³⁰ Totéž je zcela nově uplatněno i na jednotlivého člena vlády – prezident

*„...může určit, který z členů vlády povede prozatímně věci dosud spravované členem vlády, jehož demisi přijal“.*³¹

Nedostatkem této úpravy (oproti úpravě současné) byl fakt, že pověření prozatímním výkonem funkce se výslovně týkalo pouze těch, kteří podali demisi (z vlastní vůle). Pokud by vláda byla obligatorně odvolána (tedy poté, co jí byla vyslovena nedůvěra), *sensu stricto* ji nebylo možno prozatímním výkonem funkce pověřit.³²

²⁹ Ibid., čl. 70 odst. 1.

³⁰ Ústavní zákon 143/1968 o československé federaci, čl. 72.

³¹ Ibid., čl. 74.

³² Srov. současnou úpravu, kdy prezident prozatímním výkonem funkce „pověřuje vládu, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal“. Ústava ČR, čl. 62 písm. d.

K odvolání vlády ovšem až do zániku Československa nedošlo. I po sametové revoluci, tedy v demokratických podmínkách, došlo k výměně vlády pouze v souvislosti s parlamentními volbami.³³

1.4 Ústava České republiky a její úprava předávání moci mezi vládami

V současnosti platná Ústava České republiky v zásadě navazuje na československou ústavní tradici. I podle současné úpravy prezident

„...jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi.“³⁴

Jak již bylo uvedeno výše, Ústava upřesňuje prozatímní výkon vládních funkcí, ať už je vláda odvolána, nebo podala demisi³⁵ (v čemž je současná úprava oproti starším podobám bezpochyby nejdokonalejší). Institut kontrasignace prezidentových úkonů členem vlády se sice do ústavního pořádku vrátil, ovšem na ustanovení článku 62 se nevztahuje.³⁶ Nebyl tedy obnoven prvorepublikový paradox, kdy spolupodpis předsedy (nebo jiného člena) vlády vyžadovalo i odvolání vlády.

Výraznou odlišnost, jež je základním kamenem zkoumaného problému, ovšem přináší článek 68. Jeho druhý odstavec zní:

³³ To znamená ve chvíli, kdy vláda po skončení ustavující schůze nově zvoleného Federálního shromáždění podala demisi (jak vyžaduje čl. 71 odst. 3 ústavního zákona č. 143/1968) a mohla tedy být pověřena prozatímním výkonem funkce až do jmenování vlády nové (podle čl. 72). Toto však bylo aplikováno až po volbách roku 1992, kdy mezi přijetím demise druhé vlády Mariána Čalfy (26. června) a jmenováním nové vlády Jana Stráského (2. července) uplynulo několik dní, během nichž byla Čalfova vláda pověřena prozatímním výkonem funkce. Naopak po volbách roku 1990 došlo k poněkud pikantní situaci, kdy první Čalfova vláda podala demisi večer 27. června, asi dvě hodiny před ukončením ustavující schůze parlamentu (jež byla přerušována volbami předsednictva). To by nebyl až takový problém, kdyby došlo pouze na její prozatímní pověření výkonem funkce – v danou chvíli však Václav Havel okamžitě jmenoval vládu novou (opět s Čalfou v čele), jíž po několika desítkách minut, když poslanci ustavující schůzi uzavřeli, vznikla ústavní povinnost podat demisi. 29. června tak druhá Čalfova vláda podala demisi a prezident ji obratem znovu jmenoval. V zásadě ve svém postupu chybovali všichni zúčastnění, nebyl ovšem problém situaci napravit.

³⁴ Ústava ČR, čl. 62 písm. a.

³⁵ Ibid., čl. 62 písm. d.

³⁶ Ibid., čl. 63.

*„Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a **na jeho návrh** jmenuje ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.“³⁷*

Oproti všem předcházejícím úpravám se zde objevuje institut návrhu předsedy vlády na jmenování ostatních členů vlády. To s sebou přináší hned několik možných problémů:

- 1) Je zjevné, že prezident republiky může jmenovat členem vlády pouze toho, koho mu navrhne předseda vlády. Je však povinen tomuto návrhu vyhovět, nebo má naopak možnost návrh odmítnout?
- 2) Vzniká zde nutná posloupnost dvou postupných kroků: nejprve je jmenován předseda vlády, poté jsou na jeho návrh jmenováni ostatní členové vlády. Protože podle článku 62 (písmeno d) vykonává předcházející vláda své funkce prozatímně až do jmenování vlády nové, a protože jmenování nové vlády bude dokončeno až jmenováním jejích členů na návrh předsedy vlády, vzniká mezi prvním a druhým krokem překryv mandátů dvou předsedů vlád – předsedy dosluhující vlády a nově jmenovaného předsedy, na jehož návrh na jmenování ostatních členů vlády se čeká.
- 3) Fakt, že všichni členové vlády jsou jmenováni na návrh jejího předsedy, může naznačovat, že mandát všech členů vlády je od mandátu předsedy vlády odvozen a je s ním nerozlučně svázán a že tedy vláda se svým předsedou „stojí a padá“. Je tedy možné vyměnit předsedu vlády, aniž by to znamenalo jmenování nové vlády? (V předchozích ústavách to možné bylo a také se to opakovaně dělo.)
- 4) Již ve starších ústavních úpravách byl (v různých formulacích) vyjádřen rozdíl mezi „jmenováním členem vlády“ a „pověřením řízení konkrétního ministerstva či jiného úřadu“, kterému bylo doposud věnováno jen málo pozornosti.³⁸ Současná dikce výše citovaného článku 68³⁹ navíc naznačuje, že pověřit řízením ministerstva (či jiného úřadu) je možné pouze ostatní členy vlády (na návrh předsedy), nikoli předsedu samotného. Může tedy být předseda vlády pověřen řízením ministerstva (pokud by sám sebe navrhl)?⁴⁰

³⁷ Ibid., čl. 68 odst. 2.

³⁸ Výjimkou např. BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIP, Jan; MOLEK, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha, 2010, str. 843.

³⁹ Vedle odst. 2 jde i o téměř totožný odst. 5: „*V ostatních případech prezident republiky jmenuje a odvolává na návrh předsedy vlády ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.*“

⁴⁰ Byť existují pádné důvody k domněnce, že tomu tak není, již k tomu opakovaně došlo. Precedentem bylo pověření předsedy vlády Václava Klause řízením ministerstva pro hospodářskou soutěž 4. července 1996 (šlo o prozatímní řešení, neboť ministerstvo bylo určeno ke zrušení). V nedávné době 21. prosince 2012 navrhl

Zatímco u prvního problému se autor této práce domnívá, že navzdory mnoha debatám na toto téma je text Ústavy dostatečně jasný a neumožňuje jiné podání, než že prezident republiky je povinen návrhu předsedy vlády vyhovět a jím navrženého kandidáta jmenovat,⁴¹ problém druhý (tzv. problém dvou premiérů) jednoznačnou interpretaci nemá. Dokazují to i velmi rozdílná stanoviska jednotlivých autorů, kteří se k otázce vyjadřovali, a není proto možné použít jako argument *communis opinio doctorum*. Proto je snad vhodné věnovat tomuto problému celou práci. Třetí z uvedených problémů s tématem práce zdánlivě příliš nesouvisí, ve skutečnosti však má s druhým problémem mnoho společného a tato práce se v rámci výkladu pokusí o jeho vysvětlení. Poslední čtvrtý problém je poněkud okrajového charakteru a bude nutné jej v tomto textu nechat zcela stranou.

předseda vlády Petr Nečas, aby prezident Václav Klaus pověřil řízením ministerstva obrany jeho samého, a to právě s odvoláním na čl. 68 odst. 5. Prezident Klaus tomuto návrhu vyhověl.

⁴¹ Viz Exkurs.

2. „PROBLÉM DVOU PREMIÉRŮ“ V ODBORNÉ LITERATUŘE

Jak vyplývá z předchozí kapitoly, možnost překryvu mandátů dvou předsedů vlády je v zásadě záležitostí mladou, objevující se až v době existence samostatné České republiky. Tak k tomu též přistupují autoři, kteří se problému věnovali či věnují.

Tvrdit, že jde o problém nový a není tedy třeba se při jeho zkoumání ohlížet do historie československé ústavnosti, by ale bylo příliš zjednodušené. Jak bylo ukázáno výše, překryv působení nejen předsedy vlády, ale též vlády celé byl teoreticky umožněn již v Ústavě 9. května, ačkoli politická praxe v totalitním Československu byla jiná. Žádná pozornost zatím nebyla věnována ani problému, který při střídání vlád vyvstával za první republiky a jehož podstata je v zásadě příbuzná s moderním problémem dvou premiérů.

Jak bylo nastíněno v úvodu, za hlavní (ne-li největší) negativum překryvu mandátů dvou předsedů vlády bývá označována otázka, který z nich má podepisovat akty, u nichž to Ústava vyžaduje – odcházející, nastupující, nebo snad oba dva? Prvorepubliková úprava řešila obdobnou potíž v menším měřítku: protože Ústavní listina vyžadovala kontrasignaci odpovědného člena vlády u každého aktu prezidenta republiky, tedy včetně všech kroků procesu výměny vlády, bylo třeba vyřešit otázku, kdo má vlastně kontrasignaci provádět – představitel vlády odcházející, či nastupující? Propouštěcí dekrety těžko mohl podepsat někdo jiný než předseda končící vlády, tím okamžikem ovšem předsedou vlády být přestal a ztratil právo podepsat jmenovací dekret svého nástupce. Ten zase ještě předsedou vlády nebyl a neměl tedy teoreticky pravomoc kontrasignovat.

Pokud by navíc stará vláda odešla (např. obligatorně po vyslovení nedůvěry v Poslanecké sněmovně), aniž by bylo sestavení nové vlády na obzoru, a prezident by měl v tu chvíli využít své pravomoci „určit, kdo vede vládní věci“, není už vůbec zřejmé, kdo by vlastně mohl přicházet pro spolupodepsání takového určení v úvahu. Proto možná nebylo toto ustanovení nikdy použito. Jediným řešením bylo okamžitě jmenovat novou vládu, případně přijmout demisi vlády staré, ale pozdržet podepsání propouštěcích dekretů až do nalezení náhrady.

Znění Ústavy ČSR bylo tedy v tomto bodě zjevně problematické, nicméně v politické praxi bylo zapotřebí najít řešení. Přední prvorepublikový státopěvec a právní teoretik František Weyr (který se sám na vytváření Ústavní listiny podílel) ve svém díle připouštěl, že v otázce, kdo má při výměně vlády kontrasignovat dekrety je jistá nejasnost. Uvádí ovšem, že

„...podle dosavadního zvyku kontrasignuje propouštěcí dekrety odcházející, jmenovací dekrety (a to i svůj vlastní) nový předseda vlády.“⁴²

V československých ústavních dějinách tedy existuje tradice, která by mohla být pro současný (poněkud palčivější) problém vodítkem – akty, vztahující se k působení končícího kabinetu (např. ratifikace mezinárodní smlouvy, jejíž dojednávání nutně probíhalo během funkčního období končícího kabinetu), by tak mohl spolupodepisovat odcházející předseda vlády, zatímco akty, jež přinášejí novou hodnotu (např. otázky personální – jmenování nových soudců a generálů), by již příslušely kontrasignaci nového premiéra.

Protože však ve vztahu ke zkoumanému problému nebyla věnována historickým analogiím pozornost, tato cesta (tj. následování obdobné zvyklosti z časů minulých) nebyla zřejmě žádným z autorů, kteří se problému dvou premiérů věnovali, navrhována.

Je také výmluvné, že až do zmiňovaného prosince roku 1997, kdy poprvé došlo k překryvu působení dvou předsedů vlády, nebyla tato otázka v odborné literatuře reflektována. Dušan Hendrych a Cyril Svoboda v komentáři k příslušným pasážím Ústavy ČR z tohoto roku ještě problém dvou premiérů vůbec neřeší,⁴³ stejně tak jej pomíjí o něco starší rozbor výměny vlády Vladimíra Adamuse.⁴⁴ Dokonce i některé mladší práce problém pouze zmiňují, aniž by se pokusily navrhnout jeho řešení.⁴⁵

Názory autorů, kteří se problémem dvou premiérů zabývali a zaujali k němu stanovisko, pak lze v zásadě rozdělit do tří skupin podle toho, jakou hypotézu ve svém řešení předkládají – pracovní je možné tyto hypotézy nazvat „denialistická hypotéza“, „hodinová hypotéza“ a „hypotéza Benelux“.

2.1 „Denialistická hypotéza“

První hypotéza je poměrně vzácná a v podstatě se snaží o popření problému (proto denialismus). Text Ústavy sice skutečně jmenování vlády rozděluje do dvou kroků a tím otevírá možnost prodlevy mezi nimi, současné působení dvou premiérů se ovšem považuje za z principu vyloučené a problém tedy neexistuje, resp. vzniká pouze chybným postupem.

⁴² WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha, 1937, str. 201.

⁴³ HENDRYCH, Dušan; SVOBODA, Cyril a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha, 1997.

⁴⁴ ADAMUS, Vladimír. O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejích členů. *Správní právo* 2/1996, str. 73–80.

⁴⁵ Např. KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině, 1. díl*. Praha, 2009², str. 529.

„Denialisté“ mají tedy tendenci ve vztahu k dané věci číst Ústavu tak, aby k překryvu nedošlo (vše ostatní se přizpůsobí a „ohne“ tak, aby byl text nejvyššího zákona zachován a zároveň dva předsedy vlády v jednu chvíli nepřipouštěl) – bez ohledu na nedostatky, které takovýmto čtením vznikají.

V odborném článku zřejmě tento postup uplatnil pouze Zdeněk Koudelka.⁴⁶ Postup Václava Havla v prosinci 1997 označil za chybný a výklad, podle kterého by vůbec mohli dva předsedové vlády současně existovat, za „*odporující smyslu i logice ústavního postavení premiéra*“. Překryv působení dvou premiérů je podle Koudelky

„...věc nezvyklá, nevhodná a potencionálně ústavněpoliticky konfliktní, neodpovídající ani naší, ani evropské ústavní praxi.“⁴⁷

Podle navrženého výkladu pak je správným postupem chápat akt jmenování nového předsedy vlády zároveň jako pozbytí funkce dosavadního předsedy vlády, a do doby, než budou na návrh nového předsedy vlády jmenováni ostatní členové nové vlády, budou vládu tvořit **nový premiér a staří členové vlády**. Tím by byl text předmětného ustanovení Ústavy přesně dodržen a zároveň by problém duality nevznikl. Stejně řešení nastiňuje v poněkud populárněji laděném článku také bývalý poradce prezidenta Václava Klause Pavel Hasenkopf.⁴⁸

Jenže tento formalistický přístup zároveň přináší zásadní problémy. Koudelka si ve svém textu klade otázku, co by se stalo, kdyby během překryvu působení dvou premiérů ten nově jmenovaný navrhl prezidentovi ke jmenování pouze několik členů vlády a ten by mu vyhověl (a pověřil je řízením příslušných ministerstev). Šlo by už o akt jmenování vlády, čímž by skončilo působení vlády předchozí, nebo by nově jmenovaní ministři působili paralelně s odstupujícími ministry v podobném modu jako dva premiéři vedle sebe?

(K tomu lze doplnit, že situace není tak nepravděpodobná, jak by se mohlo zdát. Podstatný je fakt, že okamžikem jmenování nové vlády začíná běžet třicetidenní lhůta, kdy musí vláda požádat o důvěru Poslanecké sněmovny. Pokud by tedy prezident republiky – ať už z vlastního vnuknutí nebo s ohledem na výsledek voleb – jmenoval předsedou vlády někoho, kdo by neměl dojednanou většinovou podporu poslanců, mohl by tento předseda oddalovat spuštění lhůty tím, že by se vyhýbal aktu „jmenování vlády“ a jen by postupně měnil staré členy

⁴⁶ KOUDELKA, Zdeněk. Ústavní postavení vlády, 1. část. *Právní rádce* 3/1998, str. 6.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ HASENKOPF, Pavel. Co to vlastně je ta úřednická vláda. *Neviditelný pes*, 16. 4. 2009 [online]. Dostupné z: http://neviditelnypes.lidovky.cz/politika-co-to-vlastne-je-ta-urednicka-vlada-fes-/p_politika.aspx?c=A090415_204326_p_politika_wag [cit. 1. 9. 2016].

vlády za nové. Mohl by třeba – spolu s prezidentem, jenž by mu podle některých výkladů musel vyhovět⁴⁹ – vyměnit po jednom všechny původní členy vlády kromě jediného, a stále by mohl tvrdit, že ke kompletnímu jmenování nové vlády doposud nedošlo a třicetidenní lhůta tudíž ještě nezačala běžet.⁵⁰)

Koudelkův postřeh je zcela správný – toto je cesta doposud neprozkoumaná a zatím se také (možno říci naštěstí) nenašli prezident ani předseda vlády, kteří by to chtěli vyzkoušet. Koudelkou navrhované čtení Ústavy ovšem neznamena žádný výrazný pokrok.

Pokud by nově jmenovaný premiér, předsedající staré vládě, nemohl někoho z odcházejících členů vlády vystát (např. by jej považoval za hrozbu pro bezpečnost nebo za osobu, která by ještě mohla na svém ministerstvu napáchat nevratné škody) nebo pokud by jej dosavadní kabinet soustavně přehlasovával, mohl by se pokusit jednoho, několik či většinu členů vlády vyměnit. Formálně by tedy byl jeden ministr okamžitě nahrazen druhým a k souběhu funkcí by (stejně jako u premiérů) nedošlo, ovšem hlavní problém, tedy zda jde o počátek nové vlády či nikoli, to ovšem nijak nevyřešilo.

Především však denialistická hypotéza v zájmu likvidace jednoho problému přináší problémy další. Klíčovým prvkem české ústavní úpravy výkonné moci, na němž se shoduje řada autorů, je vztah předsedy vlády a ostatních členů kabinetu. Jeden každý z nich je svázán s osobou předsedy, který je jako jediný mohl ke jmenování navrhnout a který může kdykoli navrhnout jejich odvolání, čemuž prezident musí vyhovět.⁵¹ Pokud by měl nově jmenovaný premiér předsedat vládě, jejíž členy „zdedil“ po svém předchůdci, přinášelo by to nejen státoprávní, ale též praktické politické problémy. Výměna vládní garnitury po volbách by mohla vést k tomu, že premiér by mohl předsedat členům vlády s diametrálně odlišnými názory, které navíc mohl v nedávné volební kampani tvrdě kritizovat (což mohlo být vzájemné). Některé z nich může dokonce považovat za nekompetentní, nezpůsobilé či nikoli bezúhonné. Jak vidno z mnohaměsíčního sestavování vlády po volebním patu roku 2006, případná kohabitace nového premiéra a starého kabinetu by mohla trvat i delší dobu, a uvědomíme-li si, že vláda rozhoduje ve sboru hlasováním,⁵² pak by mohl být nový premiér soustavně přehlasován starými ministry. Denialistické řešení tedy přináší stav, který lze považovat za „nezvyklý, nevhodný

⁴⁹ Viz Exkurs.

⁵⁰ Ve znění Ústavy se zde objevuje zjevná terminologická nepřesnost. Jak bylo výše vysvětleno, původně prostý akt „jmenování vlády“, jak jej znaly československé ústavy, byl v Ústavě ČR rozdělen na akt jmenování předsedy vlády a pozdější jmenování dalších členů vlády na jeho návrh. Tyto dva akty od sebe mohou dělit dny či dokonce týdny. Na dalších místech Ústavy ovšem po starším vzoru zůstalo „jmenování vlády“ jako jeden akt.

⁵¹ Ústava ČR, čl. 74.

⁵² Ibid., čl. 76.

a potencionálně ústavněpoliticky konfliktní“ úplně stejně, jako soužití dvou premiérů zároveň, ne-li podstatně více.

Zbývá dodat, že Zdeněk Koudelka právě v onom zmiňovaném roce 2006 uveřejnil v Právu komentář, ve kterém již denialistické řešení nepopisuje, naopak se spíše kloní k „hodinové hypotéze“.⁵³ Zřejmě tak svůj původní názor postupem času přehodnotil.

2.2 „Hodinová hypotéza“

Podstata „hodinové hypotézy“ je velmi prostá – Ústava skutečně rozkládá jmenování vlády do dvou kroků, čímž vzniká prostor pro překryv působení dvou předsedů vlády, toho je však potřeba se vyvarovat a je tedy nutné oba kroky učinit v bezprostředním časovém sledu (tedy nejdéle v řádu hodin).⁵⁴

Václav Pavlíček a Jiří Hřebejk označují překryv za „ústavně i politicky nepřijatelný stav“, přičemž

„...ústavní činitelé jsou (...) povinni postupovat tak, aby k ústavně nepřijatelnému stavu nedocházelo.“⁵⁵

K témuž řešení se připojují i Vladimír Mikule s Radovanem Suchánkem⁵⁶ a částečně též Pavel Molek,⁵⁷ jenž sice souhlasí spíše s „hypotézou Benelux“, ovšem požadavek na co nejkratší trvání celé situace sdílí.

V práci Pavlíčka a Hřebejka je ovšem zajímavý námět, jak problém dvou premiérů vyřešit. Svou formulací jemně naznačují, že věc by bylo možno vyřešit oddělením jmenování nového předsedy vlády do funkce a složení slibu, který by měl složit zřejmě až se jmenováním jím navržených členů vlády. Tím by v mezidobí mezi oběma akty předsedou vlády sice byl (a mohl by tedy navrhnout prezidentovi ostatní členy vlády, jak vyžaduje Ústava), ale ještě by

⁵³ KOUDELKA, Zdeněk. Dva premiéři. *Právo*, 10. 7. 2006 [online]. Dostupné z: http://www.zdenekkoudelka.cz/www/article_detail.php?id=65 [cit. 1. 9. 2016].

⁵⁴ Lze znovu připomenout, že takto jmenování vlády proběhlo od roku 1997 pouze jednou, při nástupu Paroubkovy vlády roku 2005.

⁵⁵ PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl: Ústavní systém*. Praha, 1998², str. 248.

⁵⁶ SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SUCHÁNEK, Radovan; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha, 2016², str. 688–689.

⁵⁷ BAHÝLOVÁ a kol., op. cit., str. 867–868.

se funkce neujal (takže by nevznikl žádný konflikt s dobíhajícím mandátem jeho předchůdce).⁵⁸ Bylo by to řešení elegantní, ovšem ztroskotává na faktu, že na rozdíl od prezidenta republiky či poslance Ústava výslovně neuvádí, že by se člen vlády ujímal funkce až složením slibu. Drobná úprava nejvyššího zákona v tomto smyslu by nejspíš mohla představovat vůbec nejjednodušší a nejméně konfliktní řešení problému.

2.3 „Hypotéza Benelux“

Podstatu této třetí hypotézy lze stručně shrnout v tom smyslu, že v době překryvu funkcí dvou předsedů vlády existuje mezi oběma institucionální odlišnost, tedy že „není premiér jako premiér“. V tomto období se tedy funkce premiéra na krátký čas rozdělí ve dvě, přičemž vzniklé dva posty se vzájemně neovlivňují a pouze se shodně nazývají.

Nově nastupující předseda vlády ještě není předsedou vlády v plném slova smyslu, nýbrž je pouze „oficiálním sestavovatelem nové vlády“ a jinač jeho kompetence nesahají. (Podobné institucionální ukotvení „sestavovatele“ lze najít v zemích Beneluxu, odtud název hypotézy.) Analogicky pak zjevně platí, že odcházející předseda vlády ztratil kompetenci navrhnout prezidentovi změny ve vládě, které jsou již výsostným právem jeho nástupce, zatímco všechny ostatní kompetence si ponechává.

Z hlediska chápání Ústavy a ústavnosti lze jistě o platnosti této hypotézy debatovat, nicméně z hlediska praxe je evidentní, že více méně právě podle této hypotézy se při výměně předsedy vlády běžně postupuje již od prvního případu výměny premiérů roku 1997. Krátce poté o tom píše Brigita Chrástilová:

„...střet kompetencí „dočasného“ (tj. Václava Klause, pověřeného s celou svou vládou prozatímním výkonem funkcí – pozn. MV) a nově jmenovaného (tj. Josefa Tošovského – pozn. MV) předsedy vlády v žádném případě nehrozil. Úkolem nového premiéra v překlennovacím období je pouze podat prezidentovi republiky návrhy na jmenování členů vlády a jejich pověření k řízení ministerstev. Všechny ostatní pravomoci předsedy

⁵⁸ PAVLÍČEK, HŘEBEJK, op. cit., str. 248.

vlády jsou svázány s jeho plnohodnotnou vládou a k jejich převzetí od vlády pověřené dojde v souladu s čl. 62 písm. d) až po jmenování vlády nové.“⁵⁹

Protože Chrastilová byla ředitelkou Legislativního odboru Kanceláře prezidenta republiky, lze soudit, že právě takový byl i pohled prezidenta Havla, který se pro tento postup rozhodl a uvedl tak celý problém dvou premiérů v život. (Nabízí se otázka, zda byla hypotéza zformulována již před Tošovského jmenováním a Václav Havel se jí pouze řídil, nebo zda vznikla až zpětně jako ospravedlnění prezidentova postupu.)

Stejně stanovisko opakovaně vyslovil Vojtěch Šimíček, podle něhož je celý problém v zásadě jednoduše řešitelný:

„Skutečným předsedou vlády je vždy předseda vlády odcházející, „nový“ předseda jeho funkce nemůže plnit, protože ještě nemá komu předsedat – nová vláda dosud neexistuje. Mandát „nového předsedy“ je proto – podle stávající Ústavy – pouze účelově vázán na přípravu nové vlády.“⁶⁰

Na jiném místě pak označuje jmenování nového předsedy vlády (za prozatímního pověření odcházející vlády včetně jejího předsedy výkonem funkcí) za

„...formalizovaný právní akt prezidenta republiky, kterým nového předsedu zmocňuje k přípravě sestavení vlády, tzn. k závaznému výběru budoucích ministrů. Jmenování předsedy vlády tak je – na rozdíl od zmíněného pověření k jednáním o sestavení vlády (míněno je tradiční, i když v Ústavě neukotvené pověření vítěze voleb – pozn. MV) – právní a formalizovaný úkon, avšak jeho materiální podstata zůstává obdobná.“⁶¹

⁵⁹ CHRASTILOVÁ, Brigita. Vládní krize v ČR (podzim 1997) podle ústavních aktů v písemné formě – v datech a poznámkách. in: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Ústava České republiky po pěti letech*. Brno, 1998, str. 105–108 (cit. na str. 107–108).

⁶⁰ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Komentář k návrhu na vydání ústavního zákona, kterým se mění Ústava ČR – sněmovní tisk č. 359. in: DANČÁK, Břetislav; ŠIMÍČEK, Vojtěch (edd.). *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno, 1999, str. 115–130 (cit. na str. 125).

⁶¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Ústavněprávní pravidla sestavování vlády po volbách a jeho praxe. in: LINEK, Lukáš; MRKLAS, Ladislav et al. (edd.). *Volby do Poslanecké sněmovny 2002*. Praha, 2003, str. 162–168 (cit. na str. 164).

Stejný názor vyslovili i Radovan Suchánek⁶² a Pavel Molek, který zároveň volá po co nejkratším trvání tohoto stavu v souladu s „hodinovou hypotézou“.⁶³

Tato interpretace je sice v zásadě konzistentní (a jak už bylo uvedeno, prosadila se v praxi), jejím problémem je ale nemalá volnost, s jakou Ústavu vykládá. Fakt, že nově jmenovaný předseda vlády je omezen na sestavování svého kabinetu a nemá žádnou pravomoc využívat až do jmenování vlastní vlády jakékoli další kompetence, sice přináší výhodu v tom smyslu, že nový premiér je tím automaticky tlačěn k tomu, aby novou vládu sestavil co nejrychleji a tím ony kompetence nabyl – jenže nikde v Ústavě zkrátka není výslovně uveden. Stále tak zůstává pouhou volnou interpretací nejvyššího zákona.

Zatím nedošlo k žádné situaci, kdy by se paralelně působící premiéři dostali do sporu – dojde-li však k tomu, bude třeba najít autoritativní výklad Ústavy a „hypotéza Benelux“, jakkoli dosud v praxi převažující, může být rychle obrácena vniveč.

Celkově tedy platí, že nebude-li možnost opřít se o zřetelný judikát Ústavního soudu či nedojde-li v dané věci ke změně znění Ústavy, jež by pochybnosti vyvrátila či celý problém vůbec odstranila, zůstává sporná otázka překryvu funkcí dvou předsedů vlády na světě. Česká republika se tak bude moci v nepravidelných intervalech i nadále pyšnit dvěma premiéry zároveň, což bývá někdy označováno za světový unikát. Je tomu tak ale skutečně?

⁶² „Nový předseda vlády po svém jmenování činí pouze úkony k sestavení své vlády. Veškeré pravomoci náležející vládě a jejímu předsedovi vykonává až do jmenování nové vlády dosavadní vláda.“ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 2. díl: Ústavní právo České republiky*. Praha, 2015², str. 885–886.

⁶³ BAHÝLOVÁ a kol., op. cit., str. 867–868.

3. PŘEDÁVÁNÍ MOCI MEZI VLÁDAMI V ZEMÍCH EVROPSKÉ UNIE

Jak bylo výše (kap. 1.4) dovozeno, český problém dvou premiérů vznikl kvůli pozměnění starší československé ústavní tradice v tom smyslu, že **v České republice jsou členové vlády jmenováni na návrh jejího předsedy** a nikoli, jako tomu bylo dříve, na základě samostatného rozhodnutí prezidenta republiky (byť jistě omezeného politickými faktory). Došlo tedy k rozdělení aktu jmenování vlády na dva kroky a tím vznikla možnost překryvu působení dvou předsedů vlády zároveň. Zdálo by se tedy, že pokud je tedy cílem této kapitoly nalézt analogie zkoumaného problému v ostatních zemích EU, postačí vyhledat všechny státy s podobně formulovaným jmenováním vlády v ústavě, neboť musejí narážet na totožný problém.

Ve skutečnosti však takový postup nevede ke kýženému výsledku – vede pouze ke zjištění, že taková formulace je v evropských ústavách zcela běžná a přesto k problému dvou premiérů zpravidla nevede. Znamená to, že je zapotřebí roztrždit jednotlivé státy EU podle sofistikovanějšího klíče, který bude mechanismus jmenování vlády hodnotit ze širšího hlediska než je pouhý fakt jmenování členů vlády hlavou státu na návrh jejího představeného. Ten ovšem zůstává nutnou minimální podmínkou pro zahrnutí do tohoto přehledu, neboť je-li jmenování vlády upraveno jinak, nemá smysl ho s českou situací a problémem dvou premiérů komparovat – překryv výkonu funkce je tím již z principu vyloučen. Díky provedenému srovnání bude možno zjistit, jakých metod jednotlivé ústavy s úpravou podobnou té české používají, aby se překryvu působení odcházející a nastupující vlády vyvarovaly.⁶⁴

Nejprve je tedy možno vytrždit státy, které nutnou podmínku nesplňují:

- a) Na prvním místě lze vyloučit Kypr, který je v EU unikátní tím, že funkce hlavy státu a hlavy vlády jsou spojeny v osobě prezidenta.
- b) Dánsko zachovává úpravu podobnou Československu, kdy celou vládu jmenuje král najednou, aniž by potřeboval návrh *státního ministra* (premiéra).⁶⁵ Akt jmenování vlády je tak zachován v jednom jediném kroku, což znemožňuje jakýkoli překryv

⁶⁴ Citace jednotlivých ústav vychází vždy z jejich aktuálního znění a je připojen odkaz na jejich anglický překlad (ze stránek některé státní instituce příslušného státu). Pokud to bylo možné, bylo vždy pracováno s originálním textem a přihlíženo k českému překladu (pokud ještě zachycoval aktuální znění) z publikace KLOKOČKA, Vladimír; WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie* (2 díly). Praha, 2004 a 2005.

⁶⁵ Danmark Riges Grundlov, kap. III, § 14. Dostupné z: http://www.thedanishparliament.dk/Publications/The_Constitutional_Act_of_Denmark.aspx [online, cit. 31. 1. 2017].

mandátů. (Podobná úprava je také v Belgii, Nizozemsku a Lucembursku – Beneluxu však bude věnována zvláštní pozornost na konci kapitoly.)

- c) Ve Švédsku,⁶⁶ Lotyšsku⁶⁷ a Chorvatsku⁶⁸ jmenují jednotlivé členy kabinetu přímo tamní premiéři (resp. švédský *státní ministr*, lotyšský *ministerský předseda* a chorvatský *předseda vlády*), takže opět nevzniká žádná možnost překryvu.
- d) Ve Slovinsku⁶⁹ jsou členové vlády voleni parlamentem na návrh tamního *předsedy vlády*. Každý ministr přitom vykonává svou funkci do zvolení svého nástupce, takže premiér, kterému ještě nezvolili jeho nové ministry, krátce vládne s ministry předchozí vlády, kteří jsou postupně nahrazováni – nemůže však dojít k působení dvou lidí zároveň na stejné pozici.
- e) Bulharsko⁷⁰ se od Slovinska odlišuje pouze tím, že Radu ministrů navrženou *ministerským předsedou* volí tamní parlament jako celek jedním hlasováním – analogicky je pak stanoveno, že členové Rady ministrů vykonávají svou funkci do zvolení nové Rady ministrů.

Všechny ostatní státy EU splňují podmínku jmenování členů vlády hlavou státu na návrh jejího představeného, a proto je třeba přistoupit k jejich přesnějšimu rozdělení.

3.1 Státy, v nichž před jmenováním vlády dochází k hlasování parlamentu

Tato skupina států se vyznačuje tím, že pro jmenování člena vlády hlavou státu je vyžadován návrh šéfa vlády podobně jako v České republice, ale ke jmenování dochází až poté, co je nějakým způsobem vyjádřena parlamentní důvěra nebo alespoň vůle vznikající vládu podpořit. To znamená, že je již zformována vládní parlamentní většina a nastupující hlava vlády už v zásadě ví, jaké politické subjekty budou v jejím kabinetu zastoupeny, nebo je už dokonce známo jeho úplné personální složení.

⁶⁶ Regeringsformen, kap. 6, čl. 1. Dostupné z: <http://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf> [online, cit. 31. 1. 2017].

⁶⁷ Latvijas Republikas Satversme, odd. 4, odst. 55. Dostupné z: <http://saeima.lv/en/legislation/constitution/> [online, cit. 31. 1. 2017].

⁶⁸ Ustav Republike Hrvatske, čl. 110. Dostupné z: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=729> [online, cit. 31. 1. 2017].

⁶⁹ Ustava Republike Slovenije, kap. IV, písmeno d), čl. 111, 112 a 115. Dostupné z: <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitution/> [online, cit. 31. 1. 2017].

⁷⁰ Konstitutsia na Republika Balgaria, kap. 3, čl. 84 a kap. 5, čl. 111. Dostupné z: <http://www.parliament.bg/en/const/> [online, cit. 31. 1. 2017].

Následuje-li nejprve jmenování šéfa vlády a následně na jeho návrh i ostatních členů vlády, znamená to, že není žádný důvod k prodlevě mezi oběma kroky a k podání návrhu může dojít obratem. (To lze srovnat s českou situací, kdy je předsedou vlády jmenován člověk, kterého teprve čeká žádost o důvěru a který vůbec nemusí tušit, jestli se mu podaří sestavit koalici a jaké obrysy bude jeho vláda mít.) Tím se možnost překryvu působení v praxi eliminuje a posouvá do zcela teoretické roviny, v některých ústavách je navíc výslovně znemožněna.

- a) Německo je pravděpodobně nejznámějším případem popsaného mechanismu. *Spolkový kancléř* je volen Spolkovým sněmem⁷¹ a teprve poté jej jmenuje spolkový prezident do funkce. Na návrh spolkového kancléře pak spolkový prezident jmenuje členy spolkové vlády.⁷² Německá úprava navíc výslovně stanoví, že každý člen spolkové vlády je povinen (je-li požádán spolkovým prezidentem, případně spolkovým kancléřem jakožto svým přímým nadřízeným) vést záležitosti svého resortu do okamžiku jmenování svého nástupce,⁷³ čímž je otázka předání moci uspokojivě vyřešena.
- b) Ve Španělsku je úprava téměř totožná; i zde volí Kongres poslanců *předsedu vlády*, ten je následně jmenován králem do funkce a na jeho návrh jsou jmenováni další členové vlády.⁷⁴ Podobná je i španělská úprava předání moci, neboť ústava praví, že odstupující vláda zůstává v úřadě do nástupu vlády nové.⁷⁵
- c) Také Finsko se řídí podobným modelem,⁷⁶ ovšem s tou výjimkou, že předání moci mezi odstupující a nastupující vládou (ve Finsku Státní radou) není v tamní ústavě přesně upraveno. I zde ovšem platí, že *hlavní ministr* je zvolen parlamentem, takže vládní většina už musí být před jmenováním Státní rady zformována a není tudíž důvod ke kolizi.

⁷¹ Spolkový prezident má nejprve pouze právo navrhnout Spolkovému sněmu kandidáta, ten ho však může nezvolit a zvolit kohokoli jiného. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, část VI, čl. 63. Dostupné z: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> [online, cit. 31. 1. 2017].

⁷² Ibid., čl. 64.

⁷³ Ibid., čl. 69, odst. 3.

⁷⁴ Constitución española, část IV, čl. 99 a 100. Dostupné z:

<http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/leyfundamental/Paginas/index.aspx> [online, cit. 31. 1. 2017].

Odlíšností oproti Německu je fakt, že výhradní právo navrhnout Kongresu poslanců kandidáta ke zvolení předsedou vlády má král (po předchozí poradě s reprezentanty poslaneckých frakcí) a Kongres poslanců nemůže zvolit nikoho, koho by král nenavrhl.

⁷⁵ Ibid., čl. 101.

⁷⁶ Drobný rozdíl oproti předchozím dvěma případům je v tom, že i zde sice navrhuje parlamentu kandidáta ke zvolení prezident, v případě neúspěchu má ovšem ještě jeden pokus a teprve poté může parlament zvolit někoho o své vůli bez prezidentova návrhu. Suomen perustuslaki, kap. 5, § 61. Dostupné z: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> [online, cit. 31. 1. 2017].

- d) Maďarsko má co do volby *ministerského předsedy* a jmenování vlády téměř shodnou úpravu jako Španělsko,⁷⁷ zajímavě je ovšem upravena otázka předání moci. Běžné situace, po nichž dochází k výměně vlády (schůze nově zvoleného parlamentu, vyslovení nedůvěry, rezignace ministerského předsedy atd.), podle maďarské ústavy znamenají, že vláda ztrácí mandát. Vláda bez mandátu vykonává svou funkci prozatímně do jmenování vlády nové, ovšem jako vláda přechodná s výslovně omezenými pravomocemi (což platí i pro ministerského předsedu).⁷⁸ Poměrně ojedinělé je také ustanovení výslovně uvádějící, že akt vzniku vlády je totožný s aktem jmenování ministrů,⁷⁹ což vylučuje problémy nejasného vymezení aktu jmenování vlády, jež se týkají i Ústavy ČR.
- e) V Estonsku je celý proces poměrně podrobně (možná až zmatečně) popsán a okořeněn přesnými časovými lhůtami.⁸⁰ Prezident musí do 14 dnů po volbách nominovat kandidáta na *hlavního ministra* a „svěří“ mu sestavení vlády. Kandidát musí do 14 dnů předložit parlamentu (Státnímu shromáždění) zprávu, v níž sestavování vlády odůvodní, a Státní shromáždění mu poté hlasováním udělí „pověření“ k sestavení vlády⁸¹ (čili tentýž úkol je mu nejprve „svěření“, poté je jím „pověřen“, a to od různých orgánů). Do 7 dnů pak musí předložit prezidentovi návrh na jmenování vlády a ten ji musí do 3 dnů jmenovat. Zajímavě je v Estonsku řešeno předání moci mezi vládami – odcházející vláda není pověřována prozatímním výkonem funkcí, místo toho je zde institucionalizováno časové rozpětí mezi odstoupením vlády a jejím odvoláním. Odstoupivší vláda tak zůstává plnohodnotně ve funkci, protože prezident ji odvolává vždy až v okamžiku jmenování nové vlády.⁸²

⁷⁷ Magyarorszag Alaptörvénye, čl. 16. Dostupné z:

<http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf> [online, cit. 31. 1. 2017]. I zde je tedy parlament při své volbě vždy vázán návrhem prezidenta; jedinou odlišností (kromě záměny prezidenta za krále) je, že na rozdíl od Španělska nemá hlava státu povinnost svůj výběr konzultovat. Ve Španělsku i v Maďarsku mají tedy hlavy státu teoretickou možnost bez omezení blokovat sestavení vlády tím, že budou úmyslně navrhnout parlamentu nepřijatelné kandidáty.

⁷⁸ Ibid., čl. 20 a 22. Vláda bez mandátu nesmí uzavírat mezinárodní smlouvy a vydávat exekutivní nařízení může jen v případě nezbytnosti, ministerský předseda nemůže navrhnout jakékoli změny ve vládě.

⁷⁹ Ibid., čl. 16, odst. 8.

⁸⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus, kap. VI, § 89. Dostupné z: <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [online, cit. 31. 1. 2017].

⁸¹ Pokud Státní shromáždění tomuto kandidátovi pověření neudělí, může prezident navrhnout druhého kandidáta a proces se opakuje. Teprve v případě druhého neúspěchu může vybrat kandidáta samo Státní shromáždění.

⁸² Ibid., § 92.

- f) Rumunsko se od popsaných případů odlišuje v tom, že kandidát na *premiéra*⁸³ musí mít vládu sestavenou už ve chvíli, kdy předstupuje před obě komory Parlamentu. Získá-li pak vláda důvěru, prezident ji musí jmenovat.⁸⁴ Ustanovení o předání moci pak praví, že vláda, kterou prezident odvolal (to může udělat pouze ve stanovených případech, jako je její demise, ztráta důvěry Parlamentu nebo okamžik oficiálního potvrzení výsledků voleb do Parlamentu), zůstává ve funkci do nástupu vlády nové, ovšem její působení je omezeno na akty nezbytné ke správě věcí veřejných; drobnou zajímavostí je fakt, že jako počátek fungování nové vlády (a konec fungování vlády předcházející) není uveden jinde obvyklý akt jmenování, ale akt složení slibu (byť oba akty jsou nerozlučně spojeny).⁸⁵
- g) Irsko se od výše popsaných států odlišuje v tom, že prvotní iniciativu má samotný parlament (resp. jeho dolní komora, Sněm Irska), který navrhne prezidentovi kandidáta na *taoiseacha* (premiéra) – procedura je tedy jednodušší o jeden krok (místo *hlava státu – parlament – hlava státu* je zde pouze *parlament – hlava státu*). *Taoiseach* po svém jmenování navrhne prezidentovi kandidáty na další místa ve vládě, ten však ke jmenování přistoupí až poté, co s těmito návrhy vysloví souhlas Sněm.⁸⁶ Stejně jako v Německu každý odcházející člen vlády (i pokud odchází vláda jako celek) vykonává svou funkci, dokud není jmenován jeho nástupce.⁸⁷
- h) Řecko má v tomto ohledu jednu z nejpodrobnějších ústav vůbec; postup při výběru a jmenování *předsedy vlády* je v ní přesně stanoven a nedává prezidentovi žádný prostor k vlastnímu rozhodování. Jeho úkolem je pouze jmenovat do čela vlády předsedu strany, která má v parlamentu většinu křesel, případně postupně pověřovat předsedy (případně jiné kandidáty) tří největších politických stran zastoupených v parlamentu průzkumným mandátem k vytvoření většinové vlády, dokud některý

⁸³ Jeho nominace je výlučnou pravomocí prezidenta, který tak činí na základě konzultací s politickými stranami v Parlamentu (či pouze se stranou, která má většinu křesel), na druhou stranu prezident nemůže z vlastní vůle vládu odvolat. Prezident by teoreticky mohl blokovat sestavení vlády a nenavrhovat kandidáty přijatelné pro Parlament, v takovém případě by ale ze strany Parlamentu zřejmě čelil pokusu o odvolání.

⁸⁴ Constituția României, část III, kap. II, čl. 85 a kap. III, čl. 103. Dostupné z: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> [online, cit. 31. 1. 2017].

⁸⁵ Ibid., kap. III, čl. 104, 107 a 110.

⁸⁶ Constitution of Ireland – Bunreacht na hÉireann, čl. 13, odst. 1. Dostupné z:

http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/ [online, cit. 31. 1. 2017].

⁸⁷ Ibid., čl. 28, odst. 11. Oproti Německu je však v Irsku třeba, aby Sněm vyslovil souhlas i se jmenováním jednotlivých ministrů, čímž se může celý proces pozdržet – tím vzniká možnost, že by někteří dosavadní členové vlády vykonávali své funkce v čele jednotlivých resortů ještě nějakou dobu poté, co je jmenován nový taoiseach, pokud by se v parlamentu zdrželo schválení jejich resortních nástupců. V praxi však tatáž většina, jež navrhla taoiseacha, bez problémů odhlasuje i jím navržené kandidáty.

z nich nebude úspěšný nebo dokud situace nedospěje k novým volbám.⁸⁸ To ve svém důsledku znamená, že se do čela vlády může dostat pouze člověk s většinovou podporou poslanců, což má v praxi stejný efekt jako úpravy v ostatních státech této skupiny.

I přes drobné odchylky tedy ve všech státech této skupiny platí, že do čela vlády nastupuje vždy člověk, který již má zajištěnou většinovou podporu mezi zákonodárci a tudíž lze očekávat, že jednotlivé kroky výměny vlády – hlasování v parlamentu, následné jmenování šéfa vlády hlavou státu a poté jmenování ostatních členů vlády na jeho návrh – se budou odehrávat v rychlém časovém sledu.

Přesto si lze povšimnout, že i v těchto případech může dojít k drobnému zdvojení funkcí, a to v okamžiku mezi parlamentní volbou hlavy vlády (či podobným typem hlasování) a jejím obligatorním jmenováním do funkce hlavou státu. V tu chvíli existuje jak dosavadní vláda, stále ještě ve funkci, tak nastupující šéf vlády, který už byl zvolen či potvrzen parlamentem (takže jeho pozice je nějakým způsobem institucionalizována), ale ještě nebyl jmenován do funkce. V Rumunsku dokonce takto krátce existují dvě kompletní vlády. Podrobná analýza zkoumaných ústav navíc ukazuje, že z jejich textu (s výjimkou ústav rumunské a estonské) nelze vyčíst, zda lze zvolenou, ale ještě nejmenovanou osobu nastupující do čela vlády nazývat termínem pro danou funkci (ať už je to kancléř, premiér či předseda vlády) – před volbou je to kandidát na funkci, po jmenování už ji zastává, ale o stavu mezi volbou a jmenováním texty ústav mlčí.

Každopádně platí, že obecná úprava popsaných ústav vede k tomu, že takový stav trvá jen velmi krátkou dobu. Z porovnání s českým případem, kdy vedle sebe mohou existovat dva předsedové vlády (ani u jednoho není pochyb o oprávnění tohoto titulu používat) na dobu, jež se může protáhnout i na měsíce, však vychází ústavní úprava států v této skupině přece jenom jako komplexnější a méně riziková.

⁸⁸ Sýntagma tis Elladas, část 3, odd. II, kap. II, čl. 37. Dostupné z: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf> [online, cit. 31. 1. 2017].

3.2 Státy s „dokonalou“ úpravou

Další skupinu tvoří státy, jejichž ústavy lze v otázce přesunu moci od jedné vlády ke druhé považovat za zcela vycizelovanou; tyto úpravy řeší problém vcelku detailně a dá se říci, že nepřipouštějí co do výkladu žádné pochybnosti. Všechny tyto ústavy obsahují princip jmenování členů vlády hlavou státu na návrh jejího představeného, nicméně jakékoli možné spory, natož pak souběh funkce dvou premiérů, jsou díky preciznímu zpracování mechanismu alternace vlády vyloučeny.

- a) Polsko se řídí podle úpravy velmi podobné Ústavě ČR, ovšem s malým, leč významným rozdílem. Zatímco český předseda vlády je jmenován do funkce a teprve tím získává oficiální status a možnost navrhnout prezidentovi další členy své vlády, v Polsku je *předseda Rady ministrů* nejprve pověřen sestavením vlády a jmenován je, jak ústava výslovně praví, až současně se zbytkem vlády.⁸⁹ Tímto okamžikem také zaniká pověření odcházející vlády prozatímním výkonem funkce.⁹⁰ Toto řešení by mohlo být inspirací pro případnou úpravu Ústavy ČR, neboť se od její současné podoby odlišuje jen minimálně a přesto zcela efektivně zamezuje problému dvou premiérů.
- b) Portugalsko má na první pohled standardní úpravu, kdy prezident po volbách nebo za jiných okolností jmenuje *premiéra* „po slyšení stran, zastoupených ve Shromáždění republiky, a se zřetelem na volební výsledky“. Na jeho návrh potom jmenuje ostatní členy vlády.⁹¹ Poměrně důležitý je fakt, že vláda je odpovědná parlamentu, ale premiér je odpovědný též prezidentovi, a že prezident také může ve výjimečném případě vládu odvolat.⁹² Pro předávání moci je ovšem klíčový článek ústavy, který jasně definuje, že v případě výměny vlády je odstupující premiér

⁸⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, kap. VI, čl. 154. Dostupné z: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [online, cit. 31. 1. 2017]. Jinak se Polsko odlišuje od ČR tím, že pokud takto vytvořená vláda nezíská důvěru, volí nového předsedu Rady ministrů přímo parlament. Třetí a poslední pokus má pak opět prezident.

⁹⁰ Ibid., čl. 162, odst. 3.

⁹¹ Constituição portuguesa, část III, odd. IV, kap. II, čl. 187. Dostupné z:

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf> [online, cit. 31. 1. 2017].

⁹² Ibid., čl. 191 a 195. Odvolání vlády z vůle prezidenta je možné pouze tehdy, je-li to nutné pro „zajištění řádného chodu demokratických institucí,“ a prezident si musí vyžádat stanovisko Státní rady. (Státní rada je poradním politickým orgánem prezidenta republiky, definovaným v části III, odd. II, kap. III, složeným z nejvyšších představitelů výkonné, zákonodárné i soudní moci, zástupců Azor a Madeiry a dalších jmenovaných členů.) Podle čl. 133 písmeno e) může prezident – opět po konzultaci se Státní radou a s parlamentními stranami – rozpustit též Shromáždění republiky, což mu dává poměrně rozsáhlou moc.

propuštěn ke dni jmenování a nástupu do úřadu svého nástupce; všichni ostatní členové vlády vykonávají mandát do okamžiku propuštění premiéra.⁹³ Portugalská úprava tedy vůbec nedává prostor k tomu, aby mohla vzniknout nějaká kolize mezi odcházejícím a nastupujícím premiérem či jejich vládami, ani nepřipouští mocenské vakuum.⁹⁴

- c) Ústava Rakouska vznikala ve stejné době a v obdobném právním prostředí jako prvorepubliková československá ústava, proto není náhodou, že se jí v některých bodech podobá. Jedním z nich je v novějších evropských ústavách nevídaná relativní volnost spolkového prezidenta (který jinak jmenuje *spolkového kancléře* a na jeho návrh další členy spolkové vlády) při zařazení prozatímního výkonu vládních funkcí poté, co spolková vláda podala demisi nebo byla odvolána (což může spolkový prezident kdykoli učinit). V takovém případě vytvoří spolkový prezident vládu prozatímní, přičemž správou jednotlivých resortů mohou být pověřeni odcházející členové vlády, jejich státní tajemníci (tedy „politici náměstkové“ nebo „nižší ministři“) nebo též vedoucí úředníci daného ministerstva. Jeden z členů této prozatímní vlády je pověřen jejím předsednictvím, tedy nikoli jmenován prozatímním kancléřem – to tedy znamená, že v tomto období Rakousko plnohodnotnou vládu a kancléře přísně vzato vůbec nemá.⁹⁵ Tím pádem nemůže vzniknout překryv působení dvou kancléřů, pouze spolkového kancléře a člena prozatímní vlády pověřeného předsednictvím, kdy ústavní postavení spolkového kancléře je nepochybně silnější. Zatímco je tedy v některých státech alternace v osobě hlavy vlády řešena tak, že plnohodnotný výkon funkce zůstává odcházejícímu premiérovi a nově nastupující je pouze sestavovatelem nové vlády, v Rakousku je situace obrácená a silnější postavení má osoba nově přicházející.

⁹³ Ibid., čl. 186.

⁹⁴ To platí s výše popsanou výjimkou odvolání vlády z vůle prezidenta, kdy jde o odvolání okamžité, což je zjevně mimořádný krok k zajištění demokracie a reakce na portugalské zkušenosti 20. století. Prezident je tedy oprávněn neprodleně odvolat vládu, která by se „zvrhla“ a začala porušovat ústavu, neboť v takovém případě by bylo krátké mocenské vakuum menším zlem než setrvání vlády ve funkci.

⁹⁵ Österreichische Bundesverfassung, kap. III, část A, odd. 2, čl. 70 a 71. Dostupné z: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf [online, cit. 31. 1. 2017].

3.3 Státy s nekonkrétní úpravou

Další skupinu tvoří státy, jejichž ústava hovoří nejednoznačně a stejně jako v případě České republiky je tak při výměně vlády umožněno hned několik interpretací, jak postupovat. V těchto konkrétních případech je tak nutno obrátit se spíše do roviny ústavních zvyklostí, podobně jako to musí badatel udělat v případě ČR, což může nabídnout materiál pro zajímavou komparaci.

- a) Ústava Francie je v otázce mechanismu výměny vlády až pozoruhodně stručná. Neříká nic víc, než že prezident jmenuje *premiéra* a na jeho návrh další členy vlády a že odvolává vládu, která podala demisi.⁹⁶ Jak dlouhá doba může mezi jmenováním premiéra a zbytkem vlády uplynout, zda musí být vláda jmenována naráz nebo může premiér navrhnout jednotlivé její členy postupně a kdo spravuje vládní záležitosti, pokud vláda podala demisi, to z textu ústavy nijak nevyplývá. Ve Francii se ovšem vyvinula zvyklost *passation de pouvoir*,⁹⁷ tedy předání pověření, a to v konkrétním, fyzickém smyslu. Znamená to, že premiér po svém jmenování prezidentem odjede do Matignonského paláce (premiérského sídla), kde jej očekává jeho předchůdce a za přítomnosti médií mu správu úřadu předá doslova „z ruky do ruky“. Tentýž postup se pak opakuje na jednotlivých ministerstvech, a to i s odstupem několika dní po nástupu nového premiéra. Prakticky to znamená, že ministr staré vlády zůstává v úřadu (čímž je míněno též fyzicky v budově) i poté, co je jmenován nový premiér, a dokonce ještě i chvíli poté, co je jmenován jeho resortní nástupce, a výkonu pravomoci se vzdává až ve chvíli, kdy se s nástupcem vidí tváří v tvář. V teoretické rovině tím samozřejmě vzniká problém krátkodobé kohabitace nového premiéra a starých ministrů,⁹⁸ v praxi však francouzskou národu podobné otázky zjevně příliš netrápí.

V této souvislosti by také bylo možné pokusit se o státovědeckou definici francouzského modelu střídání vlád. V jiných zemích je klíčovým prvkem *demise*, při níž se vláda vzdává svého pověření, a byť může prozatím zůstat ve funkci,

⁹⁶ Constitution française, část 2, čl. 8. Dostupné z: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html> [online, cit. 31. 1. 2017].

⁹⁷ Na tomto místě děkuje autor práce za konzultaci doc. Michelu Perottinovi.

⁹⁸ Doslova krůpěje potu pak polévají nebohého státovědce při pomýšlení, co by se stalo, kdyby došlo k teroristickému útoku nebo vypuknutí války ve chvíli, kdy by nově jmenovaný ministr vnitra či obrany vyjžděl z Elysejského paláce směrem ke svému ministerstvu a v následném chaosu se mu tam nepodařilo dojet a převzít od předchůdce úřad – kdo by vlastně činil akutní rozhodnutí?

je nadále odkázána na další kroky prezidenta republiky, které nemůže nijak ovlivnit, a jakmile k nim prezident přistoupí, automaticky zaniká; ve Francii vedle toho hraje konstitutivní roli též akt *admise*, kdy sama nová vláda musí nejprve moc aktivně převzít a tím akt jmenování prezidentem uvést v život.

- b) Taktéž ústava Itálie je skoupá na přesné formulace, upravující postup při střídání vlád; je ale možné logicky dospět k přesnému průběhu na základě jiného místa ústavy a jiných právních předpisů. V Itálii platí nutnost kontrasignace jakéhokoli aktu prezidenta členem vlády, tedy včetně přijetí demise staré a jmenování nové vlády.⁹⁹ Vedle toho existuje též nižší právní předpis jménem „zákon o uspořádání vládní činnosti a organizaci předsednictva Rady ministrů“, podle něhož dekret o svém jmenování spolupodepisuje nastupující *předseda Rady ministrů* současně s dekretem o přijetí demise vlády předcházející.¹⁰⁰ To tedy musí nutně znamenat, že k aktu přijetí demise odcházející vlády dochází až v okamžiku nástupu nového předsedy. Tím je formálně zajištěna kontinuita vládní moci a zároveň je zabráněno překryvu působení. Nevýhodou tohoto uspořádání je ovšem fakt, že nově jmenovaný předseda se v daný okamžik stává jediným představitelem vlády a musí tudíž svou Radu ministrů (už z praktických důvodů) sestavit velmi rychle, což v turbulencích italské politické scény nemusí být nic jednoduchého. Italská ústavní úprava tedy de facto předpokládá, že ke jmenování nového předsedy Rady ministrů dojde až ve chvíli, kdy bude mít pro fungování své vlády zajištěnou podporu. Značná část vyjednávání se tedy musí odehrávat na neformální bázi a výběr budoucího premiéra prezidentem má formu neoficiálního pověření.
- c) Spojené království, jak známo, nemá kodifikovanou ústavu a samotný úřad *premiéra* nebo existence jeho kabinetu jsou založeny převážně na zvyklostech. V těchto podmínkách je formální překryv vyloučen; v praxi probíhá výměna vlády velmi rychle, odcházející premiér na audienci u panovníka seznámí Veličenstvo se situací a navrhne svého nástupce, ten jej za několik desítek minut v Buckinghamském paláci vystřídá a je požádán o sestavení nové vlády, přičemž její členové jsou průběžně oznamováni v horečném tempu příštích hodin a dní. Problematické situace jsou samozřejmě možné – naposledy po volbách do Dolní

⁹⁹ Costituzione della Repubblica Italiana, část II, odd. II, čl. 89. Dostupné z: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf [online, cit. 31. 1. 2017].

¹⁰⁰ Zákon Italské republiky č. 400 z 23. srpna 1988, čl. 1, odst. 2. V italském znění dostupný zde: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1988-08-23:400!vig> [online, cit. 31. 1. 2017].

sněmovny roku 2010 nebylo bezprostředně jasné, jaká vláda vznikne, což bylo vyřešeno tím, že původní vláda Gordona Browna zůstala prozatímně ve funkci a okamžitě poté, co do médií pronikly zprávy o uzavření vládní koalice, byl spuštěn výše popsáný mechanismus (ačkoli koaliční vyjednávači ještě nebyli hotovi a sám nastupující premiér David Cameron netušil, zda vůbec koalici sestaví).¹⁰¹ V praxi se tak předešlo jak mocenskému vakuu, tak překryvu působení.

- d) Malta má naopak pravděpodobně nejdelší a nejpodrobnější ústavu ze všech států EU. Protože jde o bývalou britskou kolonii, její ústava je v mnohém ohledu přesným převodem britských ústavních zvyklostí do psané podoby, což se týká i procesu výměny vlády, v němž pouze britského panovníka nahrazuje maltský prezident (ovšem ve stejně pasivní úloze). Ačkoli tedy maltská ústava hovoří prostě o nástupu nového *premiéra* a jmenování členů vlády prezidentem na základě premiérovy „rady“ (které hlava státu stejně jako v Británii vždy vyhoví)¹⁰² a nijak neupravuje přesný způsob předání moci od vlády staré, v praxi se maltská situace neliší od britské.
- e) Slovensko navazuje na stejnou ústavní tradici jako Česká republika a nepřekvapí proto, že ustanovení slovenské ústavy, podstatná pro problém dvou premiérů, jsou v podstatě totožná s českými. Přesto lze nalézt malou odlišnost, která je pravděpodobně důvodem, proč se na Slovensku s problémem nelze setkat. I tam platí, že prezident jmenuje *předsedu vlády* a na jeho návrh pak jmenuje další členy vlády; stejně tak prezident pověřuje vládu, kterou odvolal, výkonem funkce do jmenování nové vlády.¹⁰³ Potud se situace zcela shoduje. Zatímco však česká ústava nařizuje vládě podat demisi po skončení ustavující schůze a na takový případ hledí jako na jakoukoli jinou demisi (je uveden společně s ostatními případy demise vlády), takže prezident pak vládu odvolá a pověří ji prozatímním výkonem funkce, slovenská ústava pojednává o demisi po skončení ustavující schůze Národní rady ve zvláštním článku:

¹⁰¹ Viz BBC. Cameron ‚unsure of government’s form‘ as he met Queen. 29. 7. 2010 [online]. Dostupné z: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-10794180> [cit. 31. 1. 2017].

¹⁰² Constitution of Malta, kap. VII, čl. 80. Dostupné z: <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566&l=1> [online, cit. 31. 1. 2017].

¹⁰³ Ústava Slovenskej republiky, hlava 6, odd. 2, čl 110, 111 a čl. 115 odst. 2. Dostupné z: http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_ustava_20160302.pdf [online, cit. 31. 1. 2017].

„Vláda podá demisi vždy po ustavující schůzi nově zvolené Národní rady Slovenské republiky; vláda však vykonává svoji funkci až do vytvoření nové vlády.“¹⁰⁴

To znamená, že vláda sice podá demisi, ale de facto s odloženou platností až od okamžiku jmenování nové vlády.¹⁰⁵ Prezident je z tohoto procesu zcela vyloučen a demise je mu vlastně doručena až při jmenování nové vlády. To znamená, že ani není oprávněn jmenovat nového předsedu vlády (funkce není uprázdněna a nebyla mu předána demise), ledaže by jmenoval novou vládu jako celek (čímž teprve nabyde demise moci). Jakkoli je tedy podobně jako v ČR i leckde jinde jmenování vlády rozděleno na dva kroky, slovenští účastníci tohoto procesu jsou okolnostmi nuceni učinit tyto kroky v bezprostředním časovém sledu, kdy nově jmenovaný předseda vlády obratem navrhne prezidentovi jmenování členů vlády a ten tak učiní (jinak by se všichni dostali do neřešitelné situace – bez jmenování zbytku vlády by se jmenování předsedy vlády stalo neplatným, protože by nevstoupila v platnost demise vlády předcházející). Přesně tímto způsobem také střídání slovenských vlád v praxi probíhá.

Celý popsaný postup se týká pouze vytváření vlády po volbách a v jiném případě by teoreticky překryv působení dvou premiérů možný byl; je ovšem nutné si uvědomit, že na Slovensku vlády jinak než po volbách ani nevznikají. Jediným případem, kdy změna kabinetu nebyla spojena s volbami, byl hned v roce 1994 pád vlády Vladimíra Mečiara a vytvoření přechodné vlády Jozefa Moravčíka, která dovedla zemi k předčasným volbám – i ta však vznikala v rychlosti a ke jmenování vlády došlo bezprostředně po jejím předsedovi, takže Slovensko jednoduše doposud nezažilo precedens, kdy by se situace se dvěma premiéry vůbec dostala do úvah.

3.4 Litva: případ *sui generis*

Litevská ústava velice zajímavě kombinuje různé prvky z výše uvedených případů. Prezident jmenuje *ministerského předsedu*, ovšem se souhlasem parlamentu (tedy Sněmu). To v praxi

¹⁰⁴ Ibid., čl. 117.

¹⁰⁵ Cf. Estonsko.

znamená obdobné řešení jako ve skupině států, kde na návrh hlavy státu volí premiéra parlament, a znamená to, že již před svým jmenováním musí mít ministerský předseda za sebou většinovou podporu poslanců. Velmi raritní je ovšem fakt, že poté, co prezident na návrh ministerského předsedy jmenuje zbytek vlády, musí tato vláda požádat Sněm o důvěru, což se již ve státech výše uvedené skupiny neděje.¹⁰⁶ Tím je i ten nejjednodušší postup jmenování vlády rozdělen do pěti následných kroků (*návrh hlavy státu na jmenování ministerského předsedy – vyslovení souhlasu Sněmu s návrhem – jmenování ministerského předsedy – jmenování dalších členů vlády na jeho návrh – hlasování o důvěře*) a lze jej bez skrupulí označit za nejkomplicovanější v celé Evropské unii. Další zvláštností je odpovědnost jednoho každého člena vlády jak Sněmu, tak prezidentovi.¹⁰⁷

Největší pozoruhodností litevské úpravy je ovšem fakt, že zatímco odcházející vláda je vcelku standardně pověřena výkonem svých funkcí až do vytvoření nové vlády, nastupující vláda se smí ujmout svého úřadu („získává oprávnění jednat“) až v momentě, kdy získá důvěru Sněmu (resp. souhlas poslanců s předloženým programem).¹⁰⁸ Tím nutně vzniká období mocenského vakuu, kdy Litva nemá akceschopnou vládu, resp. má vládu, která nesmí vykonávat své pravomoci. Elementární princip kontinuity výkonné moci, který se více či méně úspěšně snaží dodržet všechny ústavy států EU, je zde tedy zásadně porušen.

Pokud by úprava prozatímního výkonu odcházející vlády byla chápána tak, že zůstává ve funkci až do chvíle, kdy nová vláda získá důvěru, znamenalo by to naopak překryv působení nejen dvou ministerských předsedů, ale dvou kompletních vlád – tedy situaci, která není možná ani v České republice (a to už je co říci).¹⁰⁹

Litevci mají tedy na výběr mezi neexistencí akceschopné vlády nebo naopak existencí dvou vlád současně. Nezbyvá než upozornit, že předmětné problematické ustanovení, které váže výkon vlády až na získání důvěry parlamentu, je velmi podobné československé úpravě z let 1948–1990 (Ústava 9. května). V podmínkách totalitního komunistického státu to fungovat mohlo, v podmínkách svobodné soutěže politických stran však může taková ústavní úprava vést ke značným potenciálním rizikům.¹¹⁰

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucija, kap. VII, čl. 92. Dostupné z: <http://www.lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192> [online, cit. 31. 1. 2017].

¹⁰⁷ Ibid., čl. 96.

¹⁰⁸ Ibid., čl. 92.

¹⁰⁹ Nepodařilo se zjistit, že by byla ústava v Litvě vykládána tímto způsobem – naopak vše nasvědčuje tomu, že v ústavní praxi bývá dodržován přístup prvý, tedy mocenské vakuu.

¹¹⁰ Sluší se ovšem dodat, že Litva má (na rozdíl od Československa a ČR) poměrně silný prezidentský úřad, tudíž mocenské vakuu není doslovné.

3.5 *Informateur a formateur*: poznámka k tvorbě vlády v zemích Beneluxu

Belgie, Nizozemsko a Lucembursko jsou vedle Dánska posledními evropskými státy, kde hlava státu podle ústavy sama rozhoduje o kompletním personálním složení vlády a premiér není v tomto ohledu vůči ostatním ministrům jakkoli nadřazen a do jejich výběru nemá co zasahovat. Není jistě náhodou, že všechny tyto státy jsou konstitučními monarchiemi, takže úpravu jmenování vlády lze chápat jako relikvitu doby, kdy panovník vládl přímo. Nizozemská ústava dodnes praví, že vládu tvoří král a ministři¹¹¹ (ministři sami tvoří Radu ministrů, jíž předsedá *ministerský předseda*, v širším složení i se státními tajemníky pak jde o kabinet), belgická a prastará lucemburská ústava (z r. 1868, byť mnohokrát upravovaná) pak hovoří o vládě ve vztahu k panovníkovi jako o „jeho vládě“ a „jeho ministrech“. Belgický král má své rozhodování omezeno pouze při jmenování *premiéra*, a to pouze v případě, pokud je vládě vyslovena nedůvěra nebo nevyslovena důvěra a Poslanecká sněmovna mu navrhne jiného kandidáta – toho je pak král povinen jmenovat.¹¹²

Je zřejmé, že úprava neodpovídá současné situaci, kdy je vláda sestavována na základě situace v parlamentu, *nota bene* když v Belgii a Nizozemsku je velmi fragmentovaný stranický systém a sestavení většinové vládní koalice se může ukázat jako úkol, který (bez nadsázky) zabere podstatnou část volebního období. Za těchto podmínek tedy bylo nutno vyvinout mimoústavní (tedy neformální) mechanismus, kterým budou zabezpečeny všechny kroky směřující k sestavení vlády, aby panovník nakonec mohl splnit svou roli a vládu formálně jmenovat (ač byla sestavena při složitých jednáních parlamentních stran a návrh jejího personálního složení mu byl pouze předložen).

V Beneluxu tedy došlo k institucionalizaci formálních „sestavovatelů vlády“ (a to hned v různých podobách podle fází procesu), kteří sice představovali jen ústavní zvyklost, ale velmi pevně zakořeněnou. Kupříkladu v Nizozemsku se po volbách (nebo v případě pádu vlády) král setkal s představiteli parlamentu a jednotlivých politických stran a vyslechl si jejich představy. Poté určil *informateura* (nemusel být pouze jeden), jenž měl za úkol vést rozhovory za účelem zjištění, na jakém politickém půdorysu by vůbec mohla vzniknout vládní koalice. *Informateur* vůbec nemusel být aspirantem na funkci ministerského předsedy či jinou vládní funkci, ani

¹¹¹ Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, kap. 2, § 2, čl. 42. Dostupné z: <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008> [online, cit. 31. 1. 2017].

¹¹² Constitution belge, část III, kap. III, odd. II, čl. 96. Dostupné z: http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf [online, cit. 31. 1. 2017].

zástupcem nejsilnější politické strany, mohlo jít naopak o zkušeného politika na odpočinku nebo člena První (horní) komory. Pokud *informateur* neuspěl, mohl se své funkce vzdát do králových rukou a panovník pak mohl pověřit toutéž rolí někoho jiného; shledal-li ovšem *informateur* možnost vytvoření vládní koalice, sdělil to panovníkovi a jeho úkol tím skončil.

Král poté určil *formateur*a, který již měl za úkol vést koaliční jednání a sestavit vládu – šlo tedy často o vůdce nejsilnější strany vznikající koalice (a tím o ministerského předsedu *in spe*). Ve chvíli, kdy byla koalice utvořena a personální složení vlády dohodnuto, *formateur* výsledky předložil králi a ten vládu jmenoval. Teprve v tu chvíli také skončilo působení dosavadní vlády, která na dokončení jednání (často nekonečně zdoluhavých) netrpělivě čekala.¹¹³

V nedávné době ovšem došlo k dílčí změně, která přesunula pravomoc určit *informateur*a a *formateur*a na Druhou komoru (dolní komora parlamentu, jíž je vláda odpovědná) a zakotvila tyto instituce v jednacím řádu, ba dokonce z nich učinila nutnou součást procesu vytváření vlády po volbách (nikoli při změně vlády v průběhu volebního období).¹¹⁴ Tím se oba sestavovatelé stali součástí právních předpisů a úloha panovníka byla omezena čistě na formální jmenování kabinetu, sestaveného *formateurem*. Problémem nové úpravy je ovšem fakt, že zatímco doposud *informateur* možnost vzniku parlamentní většiny pouze hledal, což mezi množstvím politických stran často nebylo nic jednoduchého, nyní je již jako první krok nově zvolené Druhé komory potřeba najít většinu pro zvolení *informateur*a. To může pochopitelně vést k vážným problémům a k zablokování celého procesu.¹¹⁵

¹¹³ Podrobnější popis celé procedury viz ANDEWEG, Rudy B.; IRWIN, Galen A. *Governance and Politics of the Netherlands*. Basingtoke, 2014⁴, str. 140–154. Uvádí se zde (str. 141), že původně postačoval k vytvoření vlády *formateur*, nicméně po 2. světové válce se *formateur*ovi už nikdy nepodařilo sestavit vládu na první pokus, proto začali být pověřováni též *informateur*u, aby věc předpřipravili.

¹¹⁴ Reglement van Orde van de Tweede Kamer, kap. XIa, odst. 139a. Dostupné z: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/170530-reglement_van_orde_engels.pdf [online, cit. 31. 12. 2017].

¹¹⁵ ANDEWEG, IRVIN, str. 143. První sestavování vlády, k němuž za platnosti nových pravidel došlo (po volbách v roce 2012), proběhlo na nizozemské poměry podivuhodně hladce a *informateur* a *formateur* nebyli v podstatě zapotřebí. Zato po volbách roku 2017 trvalo sestavení vlády 225 dní a za tu dobu se v pozici *informateur*a postupně vystřídali tři politici. Chybějící parlamentní většina ovšem při ustanovování *informateur*ů nevadila – zatímco v jednacím řádu se hovoří o tom, že *informateur*a ustanovuje Druhá komora po debatě na plénu, v praxi byla první *informateur*ka Edith Schippersová vybrána na uzavřeném jednání vedení všech poslaneckých klubů bezprostředně po volbách, než se vůbec mohla nově zvolená komora sejít. Z toho je tedy zřejmé, že instituce *informateur*a si i přes svou kodifikaci zachovává spíše neformální charakter. Jistě pomohl i fakt, že bez ohledu na změnu rozložení sil zůstala v čele Druhé komory i po volbách Khadija Aribová, ačkoli její vlastní strana výrazně oslabila a nakonec i zůstala v opozici – v nizozemské politické realitě není předseda komory nutně reprezentantem vládní většiny, ale spíše konsenzuálním kandidátem na základě neformálních dohod. Viz NL TIMES, Revised Vote Totals Show Extra Gains for VVD, Wilders; Health Min. Schippers to Help Form Coalition. 16. 3. 2017 [online]. Dostupné z: <https://nltimes.nl/2017/03/16/revised-vote-totals-show-extra-gains-vvd-wilders-health-min-schippers-help-form-coalition> [cit. 31. 12. 2017].

V Belgii a Lucembursku se postupuje obdobně,¹¹⁶ byť zde zatím nedošlo k zanesení těchto neformálních institucí do právního řádu a k přesunu kompetence z panovníka na parlament – kromobyčejně složitý belgický politický systém může celý proces sestavování vlády výrazně zkomplikovat i bez toho.¹¹⁷ Podstatné je, že ačkoli jde o pouhou ústavní zvyklost, vymezení sestavovatele jako separátní politické funkce nezávislé na oficiální pozici premiéra se velmi blíží tomu, jak si někteří čeští autoři představují čerstvě jmenovaného předsedu vlády, který ještě nemá vlastní kabinet. Jak už bylo v příslušném oddílu popsáno, právě tato interpretace se nejvíce blíží české ústavněpolitické praxi; stejně tak ale existují důvody proti tomu, aby se hovořilo o „českém *formateurovi*“.

(Navíc v České republice se v tomto kontextu pojem *formateur* vůbec nepoužívá, zato se lze setkat s použitím tohoto pojmu ve spojení s českou politikou v zahraniční literatuře.)¹¹⁸

Zbývá dodat, že institut *formateura* si nesmírně oblíbili autoři zabývající se formováním koalic v rámci teorie veřejné volby a teorie her, takže naprostá většina odkazů k tomuto pojmu ve vědecké literatuře se dnes týká právě této specifické abstraktní problematiky.¹¹⁹

¹¹⁶ KOZUBÍK, Jan; CHYTILEK, Roman. Formální pravomoci současných evropských monarchů a jejich reálné využití. *Politologický časopis* 20/2014, str. 483–503 (k jmenování premiéra v Belgii a Lucembursku na str. 491–492). V Lucembursku se ovšem hovoří spíše o „mediátorovi“ než o *formateurovi*.

¹¹⁷ Lze připomenout, že sestavování belgické vlády v letech 2010–2011 trvalo 541 dní.

¹¹⁸ CLARK, William Roberts; GOLDBER, Matt; GOLDBER, Sona N. *Principles of Comparative Politics*. Los Angeles, 2013², str. 472. Autoři zde při popisu českých podmínek vůbec nečiní rozdíl mezi neoficiálním pověřením k sestavení vlády a oficiálním jmenováním předsedou vlády. Koneckonců podobným případem je i anglické heslo „Formateur“ na Wikipedii, které jako země s formateurem kromě Beneluxu uvádí i Itálii, Izrael a ČR. Viz *Formateur* [online]. Wikipedie, poslední aktualizace 4. 10. 2016. Dostupné z: <https://en.wikipedia.org/wiki/Formateur> [cit. 31. 1. 2017].

¹¹⁹ Např. SEIDMANN, Daniel J.; WINTER, Eyal; PAVLOV, Elan. The Formateur's Role in Government Formation. *Economic Theory* 31/2007, str. 427–445. BÄCK, Hanna; DUMONT, Patrick. Making the First Move. A Two-stage Analysis of the Role of Formateurs in Parliamentary Government Formation. *Public Choice* 135/2008, str. 353–373.

4. IMPERÁTOR A GUBERNÁTOR: POKUS O TEORETICKOU REFLEXI PROBLÉMU

Ve 2. kapitole byly vyloženy tři hypotézy, jež dosavadní literatura k problému dvou premiérů nabízí. Ve 3. kapitola pak bylo ukázáno, že ke každému z těchto přístupů lze v evropských ústavách nalézt příslušnou paralelu. Jsou státy, v nichž je ústava naplňována striktně tak, aby k překryvu mandátů nedošlo, i když by to bylo teoreticky možné, nebo tomu výslovně zamezuje (např. Itálie, praxe v Litvě); jinde je teoreticky umožněno současné působení nového premiéra a starých ministrů (např. Irsko) – to by odpovídalo „denialismu“. Dále jsou státy, kde je kladen důraz na rychlé či dokonce osobní předání moci (např. Slovensko, Velká Británie a Malta, Francie) – to by odpovídalo „hodinové hypotéze“. A konečně existují státy, jejichž ústavy tak či onak nevyklučují nebo dokonce předpokládají krátkodobý překryv působení odcházejícího a nastupujícího šéfa vlády či dokonce vlády celé (např. Německo, Rumunsko, možný výklad ústavy v Litvě, Benelux) – jak s tím počítá „hypotéza Benelux“. Navíc v tomto posledním případě může hrát silnější roli činitel nastupující (Rakousko – pouze nový spolkový kancléř může užívat svého titulu), nebo naopak odcházející (Benelux – *formateur* je pouhým sestavovatelem vlády a nemá ještě pravomoc vládnout). Vždy však platí (ať už v Rakousku, Německu, Nizozemsku nebo v případě české „hypotézy Benelux“), že pouze jeden z dvojice je plnohodnotnou hlavou vlády, zatímco ten druhý je ve svém působení omezen. *Sensu stricto* tedy nejde o výskyt „dvou premiérů“, ale spíše „jednoho a půl premiéra“.

Český případ se odlišuje v tom, že k takové situaci dochází pravidelně a na podstatně delší dobu než v ostatních zemích, které (pokud takový stav vůbec umožňují) jej znají jen jako krátkodobou nezbytnost nebo pouhou teoretickou možnost; pokud hrozí delší sestavování vlády, je úloha účastníků přesně vymezena (*formateur*), zatímco v České republice se oba aktéři nazývají předsedou vlády a Ústava jejich vzájemný poměr nijak neupravuje. Případ ČR by tedy v komparativní analýze bylo možno vyhodnotit jako extrémní.

Z celkového srovnání však zároveň vyplývá, že předávání moci mezi dvěma vládami je vždy aktem do jisté míry rizikovým, v němž hrozí buď dvojvládí, nebo naopak mocenské vakuum, a většina evropských ústav se tohoto rizika snaží více či méně úspěšně vyvarovat.

Otázka tedy zní: bylo by možné vytvořit obecně platnou teorii s příslušným pojmovým aparátem, jež by celý problém komplexně postihovala a nabízela východisko pro analýzu všech konkrétních případů (tj. stála na pozicích všeobecné teoretické státovědy)? Tato kapitola se o zformulování takové koncepce pokusí.

4.1 Jedna, nebo dvě funkce?

Všechny výše popsané přístupy spojuje jediné – hypotetickou existenci dvou premiérů považují za jev nešťastný, kdy dochází k rozpolcení **jedné funkce ve dvě**. Zde nabízená interpretace je zásadně odlišná – současné působení odcházejícího a nastupujícího premiéra považuje za stav, kdy se **dvě zvláštní funkce**, po většinu času spojené v jedné osobě, na krátký čas oddělí. Každá z těchto funkcí představuje jednu sféru výkonu vládní moci. Pro tyto sféry je možno použít ústavněpolitických termínů *impérium* a *gubernium*, převzatých z antické státovědy,¹²⁰ a pro osoby, jež jimi disponují, pak názvů *imperátor* a *gubernátor*.¹²¹

Impérium představuje politický výkon vládní moci s možností formulovat nebo měnit politickou linii státu, založený na svěření všeobecného mandátu k takové činnosti v souladu s ústavními principy daného státu.

Gubernium představuje úřední výkon vládní moci s možností disponovat úředním aparátem, založený na zákonném, formálním a procedurálně správném uvedení do úřadu.

Impérium a *gubernium* jsou zpravidla spojeny v rukou jedné osoby a bylo by možno říci, že je to dokonce žádoucí. Není to ovšem nezbytně nutné – lze si snadno představit, že skutečný vůdce vládnoucí politické strany ustoupí do pozadí a oficiální vládní pozice přenechá svým zplnomocněncům, ačkoli bude nadále určovat politickou linii (např. Jarosław Kaczyński v Polsku).

V jedné situaci však k oddělení *impéria* a *gubernia* dochází s železnou pravidelností – jde právě o proces výměny vlády. Tehdy se od sebe obě sféry zcela přirozeně na nějaký čas odpoutají, neboť změna v rámci *gubernia* vždy následuje až po změně v rámci *impéria* (o důvodech níže). V každé zkoumané zemi, kde jsou odděleny funkce hlavy státu a šéfa vlády,

¹²⁰ Rozbor základního pojmosloví antické státovědy viz KUNKEL, Wolfgang; WITTMANN, Roland. *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik. 2. díl: Die Magistratur*. München, 1995, str. 3–37 (k pojmu *impérium* zvláště str. 23–28). Např. nejnovější český překlad Cicerona z pera J. Janouška a M. Novotného překládá *impérium* podle situace jako konkrétní rozkaz, abstraktněji rozkazovací pravomoc či oblast rozkazování. (CICERO, Marcus Tullius. *O zákonech*. Praha, 2017, str. 138–139, pozn. 3.) *Impérium* bylo původně vojenská, později obecně svrchovaná moc nejvyšších římských úředníků – naopak pojem *gubernium* je užíván (i u Cicerona) v nejobecnějším smyslu jako vláda, řízení věcí. V římském politickém myšlení byla významná rovněž pojmová dichotomie *auctoritas X potestas*.

¹²¹ Jako české ekvivalenty by bylo možno použít: *impérium* – mocenství, *imperátor* – mocnář, *gubernium* – vládnutí, *gubernátor* – vladař.

Ize během tohoto procesu identifikovat osoby *gubernátora* a *imperátora*,¹²² s tou výhradou, že se samozřejmě ani v tomto procesu nemusí od sebe odloučit (pokud např. vládní strana zvítězila ve volbách a nedochází ke změně na postu premiéra) a že *impérium* může dočasně zmizet (k obecným zákonitostem níže).

Tak tedy všichni ti premiéři, kancléři, ministerští předsedové aj. v demisi, kteří zůstávají ve funkci do jmenování svého nástupce nebo do vytvoření celé nové vlády, jsou *gubernátory*, kteří ztratili *impérium*. Všichni jejich nástupci *in spe*, tzn. oficiální kandidáti, navržení hlavou státu k volbě parlamentem nebo navrženi parlamentem ke jmenování hlavou státu, jsou zpravidla *imperátory*. V České republice mají *imperátor* i *gubernátor* zpravidla po jeden čas oba postavení předsedy vlády (což je důvod názvu této práce). Tady se ovšem nabízí cesta k radikálně nové interpretaci českého souběhu působení dvou premiérů – Česká republika není extrémním případem nedokonalé ústavní úpravy, naopak je to v zásadě jediný stát, který reflektuje během střídání vlád stav věcí a *imperátorovi* i *gubernátorovi* přiznává plnohodnotné oficiální postavení ústavního činitele, jakkoli snad poněkud neobratně.

Nabízí se otázka, zda navržené výrazy *imperátor* a *gubernátor* (resp. *impérium* a *gubernium*) nejsou pouhou terminologickou libůstkou. Nebylo by možné vystačit si s dosud užívanými pojmy? Snad by šlo *gubernátora* bez *impéria* dále nazývat „chromou kachnou“ nebo přechodným/prozatímním/úřednickým premiérem, zatímco *imperátora* bez *gubernia* premiérem *in spe* nebo designovaným premiérem (a hovořit o jeho „politickém mandátu“).

Přijetí navrženého konceptu však znamená více než pouhou změnu pojmů. Autor této práce je přesvědčen, že koncept při své důsledné aplikaci umožňuje nový přístup k širšímu spektru státoprávních problémů, neboť pro některé ústavněpolitické vztahy představuje nový teoretický rámec a tím i nový úhel pohledu.

¹²² Výjimkou v EU je samozřejmě Kypr, kde je hlava státu zároveň hlavou vlády. V zemích s prezidentským systémem, tedy na Kypru nebo v USA, je celá záležitost podstatně méně komplikovaná, neboť se drží v pevných mantinelech. Např. by bylo možno říci, že v USA se *impérium* a *gubernium* oddělují jen a pouze v období mezi prezidentskými volbami, v nichž nebyl zvolen dosavadní prezident, a inaugurací nově zvoleného prezidenta. Dosavadní prezident v tomto období stále drží *gubernium*, ale již nemá *impérium* (kterážto formulace je jen vznešeným opisem mnohem sympatičtějšího obratu *lame duck*), zatímco zvolený prezident má *impérium*, ale ještě nikoli *gubernium*. Někdo by mohl argumentovat, že voliči svěřili *impérium* na pevně vymezené období, tj. k určitému datu (tedy s vědomím, že nově zvolený kandidát bude mít *impérium* až od inaugurace a do té doby má *impérium* dosavadní hlava státu) a že tedy k oddělení nedochází, přesto je zjevné, že politický mandát dosluhujícího prezidenta je považován za omezený a nějaký jeho razantní krok v tomto období by vzbudil kontroverze.

4.2 Obecné zákonitosti týkající se *impéria* a *gubernia*

První zákonitost byla již v předchozím textu naznačena a má vcelku lapidární povahu – *gubernium* je stálé, *impérium* nikoli.

Jak již bylo naznačeno v úvodu, v zásadě všechny evropské ústavy s různou mírou úspěšnosti řeší otázku kontinuity moci, tj. snaží se zajistit, aby výkon moci byl nepřerušovaný a stát se ani na okamžik neocítl bez fungujících institucí – v tomto ohledu se v podstatě nikterak neliší od svých staletí starých předchůdců.¹²³

Ve státech se samostatně volenou exekutivou (nejběžnějším případem je prezidentský systém amerického typu) je *impérium* alespoň teoreticky kontinuální stejně jako *gubernium*. Pokud se podaří realizovat volební akt, přebírají přímo volení prezidenti *impérium* a *gubernium* jeden od druhého a tato předání se odlišují pouze okamžikem (*impérium* získává nastupující prezident řádným zvolením, *gubernium* pak řádnou inaugurací). V případě úmrtí, odstoupení nebo sesazení prezidenta je pak tento automaticky nahrazen předem danou osobou (zpravidla viceprezidentem, pokud taková funkce v daném státě existuje). K situaci zániku *impéria* by tedy vůbec nemělo dojít. Ne každá ústava ovšem jasně specifikuje, co by se stalo, kdyby se nepodařilo provést řádný volební akt a časově omezené funkční období dosluhujícího prezidenta by vypršelo, nebo kdyby v případě úmrtí prezidenta nebyla obsazena ani funkce jeho nástupce, nebo kdyby i on zemřel etc. Podobné (samozřejmě v zásadě jen hypotetické) situace by bylo možno rozvíjet velmi dlouho, ovšem v této práci na to není prostor.¹²⁴

Oproti tomu ve státech, kde je vláda odvozena od parlamentu (přesněji řečeno kde vláda musí získat důvěru parlamentu a tudíž je v praxi formována na základě parlamentní většiny), což je model běžný v evropských zemích, může dojít k pozbytí *impéria* velmi snadno – stačí

¹²³ *Interregnum* (v církvi *sedisvakance*) bylo již od nejstarších dob kritickým momentem pro každý státní útvar a zabezpečení nástupnictví bylo kardinální povinností každého vládce – není tedy divu, že šlo o téma nespočtu státovédných úvah a že i pro moderní státní útvar je bezvládní hrozbou, které se snaží za všech okolností vyhnout. Již po mnoho staletí je také zjevné, že není-li následník pevně dán a podléhá volebnímu klání, může k *interregnu* dojít velmi snadno a je zapotřebí vytvořit mechanismus s trvalou platností, jenž by nepodléhal častým změnám a zabezpečoval jak cestu ke zvolení nového vladaře, tak provizorní fungování státu v mezidobí. Moderní evropské ústavy, jež zpravidla nelze měnit pouhým zákonem, zde tak pouze navazují na apoštolské konstituce upravující papežské volby a *sedisvakance* nebo třeba na Zlatou bulu Karla IV.

¹²⁴ Lze dodat, že v USA se zejména od dob studené války považuje za nutné, aby prezidentská pravomoc měla svého držitele doslova v každé vteřině. Lyndon Johnson skládal prezidentskou přísahu bezprostředně poté, co se dozvěděl o skonu prezidenta Kennedyho; i v případě lékařského zákroku s krátkou narkózou (např. kolonoskopické vyšetření) prezidenti formálně předávají své pravomoci viceprezidentům zvláštním ústavním aktem; existuje (až absurdně dlouhý) seznam potenciálních nástupců, pokud by viceprezident nebo další v pořadí nemohli nastoupit; a když prezident podává Kongresu Zprávu o stavu Unie, přičemž podstatná část všech osob připadajících v úvahu jako jeho nástupci se nachází spolu s ním v jednacím sále Sněmovny reprezentantů, dodnes se jeden z nich jakožto „určený přeživší“ (*designed survivor*) odebírá na přísně tajné místo mimo Washington, aby mohl převzít moc v případě, že by Kapitol zasáhla jaderná raketa či prostě jenom spadla střecha.

k tomu jedno parlamentní hlasování. Řečeno českou ústavní terminologií každá vláda se může kdykoli ocitnout z minuty na minutu bez důvěry (jež ale není totožná s *impériem*, jak bude vysvětleno dále). Neztrácí tím sice své formální postavení ve smyslu úředního výkonu moci (*gubernium*) a dále tedy spravuje zemi, nemá však již mandát k politickému rozhodování. Jsou ústavy, které se tomu snaží čelit zavedením pravidla, že o důvěru je možno vládu připravit jen souběžně s vyslovením důvěry vládě nové (tzv. konstruktivní nedůvěra). Kromě jisté problematičnosti tohoto kroku (bylo by možno tvrdit, že je-li vláda odpovědná parlamentu, měl by mít parlament možnost jí kdykoli vyslovit nedůvěru bez jakýchkoli podmínek) však ani toto opatření neřeší zdaleka nejčastější příčinu ztráty *impéria*, jíž se v demokratických podmínkách nelze vyhnout: volby.

Pokud volby nevedou ke vzniku absolutní většiny jednoho politického subjektu, případně nevedou k zachování dosavadní koaliční většiny, vždy je třeba novou většinu na základě výsledků voleb teprve zformovat, čímž nutně vzniká časová prodleva. Vláda, jejíž důvěra byla odvozena od skončivšího parlamentu, tak nutně pozbyla své *impérium* a disponuje pouze *guberniem*. Čekání na vytvoření nové většiny pak může trvat velmi dlouho¹²⁵ a po celou tu dobu spravuje zemi vláda nedisponující *impériem*. V dané situaci by si samozřejmě mohl *impérium* nárokovat vítěz voleb, nicméně pokud se mu nepodaří získat většinu a možnosti sestavit vládu se buď vzdá, nebo jím sestavená vláda nezíská důvěru, pak i jeho *impérium* zaniká.

Co se týče první zákonitosti, je tedy možno shrnout, že k situaci, kdy zcela chybí *impérium*, dochází v parlamentní demokracii ve dvou případech: a) pokud je parlamentem vyslovena nedůvěra vládě a není přitom zformována většina pro vytvoření vlády nové, b) pokud vítěz voleb nedokáže uplatnit získané *impérium* a nepodaří se mu dojednat většinovou podporu pro vytvoření vlády. V obou případech sice nejde o situace příliš běžné, ale na druhou stranu nejsou ani výjimečné.

Z toho tedy vychází zcela elementární odlišnost mezi *impériem* a *guberniem* – fakt, že první je nestálé, zatímco druhé stálé, má klíčový význam pro všechny další zákonitosti.

Druhou zákonitost lze vyjádřit větou: *impérium* vzniká hlasováním, *gubernium* aktem hlavy státu. Jakkoli jsou tedy obě sféry vládní moci propojeny, každá má svůj vlastní, odlišný a vzájemně nezávislý zdroj.

¹²⁵ Lze uvést již výše zmiňované případy Belgie v letech 2010–2011, Nizozemska roku 2017 nebo též České republiky v letech 2006–2007.

Vznik *impéria*, tedy všeobecného politického mandátu, je v podstatě automatický – nárokovat si jej může vítěz řádně proběhlých demokratických voleb, aniž by to vyžadovalo nějaký formální akt. *Impérium* je ovšem vázáno na schopnost ho uplatnit, tedy nabýt i *gubernium* – tj. sestavit vládu a získat pro ni podporu. Akt vyslovení důvěry nově sestavené vládě lze tedy interpretovat jako potvrzení této schopnosti; naopak není-li nově sestavené vládě důvěra vyslovena, *impérium* odvozené z voleb tím (opět automaticky) zaniká.

Nejllepší metodou k názornému vysvětlení obecného charakteru *impéria* bude jeho vztažení k symbolickému předmětu, odznaku moci, do nějž je *impérium* hypoteticky vtěleno. Jako takový předmět by jistě leckoho napadla specifická ozdoba hlavy (koruna, diadém, tiára, mitra apod.), milovníky Středozeemě pak „prsten moci“, zde však bude zvolen předmět ještě vhodnější: hůl (*baculum*). Kromě toho, že se jedná o prastarý symbol moci v mnoha kulturách od Peršanů po Aztéky,¹²⁶ zasluhuje si své místo v tomto textu především proto, že minimálně v jedné evropské zemi (nepočítaje tradiční monarchie s kontinuálně užívanými panovnickými insigniemi) se takový předmět dodnes používá jako symbolický odznak moci demokraticky zvoleného státního představitele – jde o ukrajinského prezidenta a jeho *bulavu*.

Pokud by tedy podobný objekt, představující *impérium* (*imperátorská hůl*), existoval v typickém evropském kontinentálním systému parlamentní demokracie, např. v České republice, pak by jej držel úřadující premiér až do okamžiku voleb. V případě, že by volby skončily vítězstvím jiného politického subjektu, premiér by okamžitě odvezl *impérium* zpodobněné holi tomu, kdo vítězný subjekt vedl do voleb, a osobně mu jej předal (v současné politické realitě tuto roli hraje tradiční, v mnoha zemích velmi sledovaná osobní gratulace vítězi, nebo alespoň projev uznávající porážku – tím dosavadní držitel uznává výsledky voleb a *de facto* předává *impérium* novému držiteli).¹²⁷ Nový *imperátor* by své *impérium* držel tak dlouho, dokud by jej opět nepředal svému nástupci. Pokud by ovšem nedokázal sestavit vládu a sám se *impéria* vzdal, pokud by jím sestavené vládě nebyla vyslovena důvěra nebo pokud by mu po nějaké době vládnutí s důvěrou byla vyslovena nedůvěra, pak by *imperátorská hůl* byla umístěna v jednacím sále parlamentu, neboť ten by jako jediný mohl *impérium* někomu

¹²⁶ Do evropské kultury pronikla hůl v mnoha formách – *fasci* starého Říma, královské žezlo, biskupská berla, *main de justice* (ruka spravedlnosti) nebo dodnes přežívající ozdobná maršálská hůl; ale také dirigentská taktovka nebo kouzelnická hůlka. Viz ROUX, Jean-Paul. Král. Mýty a symboly. Praha, 2009, str. 196–198.

¹²⁷ V české politice tuto úlohu plní i SMS. Představa, že ve volbách poražený premiér ctihodně nakráčí k vůdci vítězné strany a obřadně mu předá zdobenou *imperátorskou hůl* tak má k české realitě opravdu hodně daleko. (Při této příležitosti je také pro úplnost vhodné uvést, že hůl, jíž prezident Miloš Zeman mával na premiéra Bohuslava Sobotku před kamerami na Pražském hradě, nelze považovat za ekvivalent *impéria* ve smyslu této pasáže, byť jistý symbolický význam vypovídající o zúčastněných to jistě mělo.)

opětovně udělit (zde lze opět odkázat na dodnes užívaná parlamentní žezla ve Velké Británii či v USA).

Toto symbolické vyjádření, odkazující na v některých státech dodnes užívané hmotné odznaky moci a jejich symbolický význam (jejž zde ovšem nelze podrobněji rozebírat), mělo ukázat specifický charakter *impéria* – není zcela totožné s důvěrou parlamentu, neboť vzniká automaticky již z volebního aktu, ovšem pokud v průběhu volebního období dochází k jakýmkoli změnám, s důvěrou parlamentu se již fakticky překrývá (vyslovením nedůvěry *impérium* zaniká, vyslovením důvěry vzniká). Navíc se *imperátor* může rozhodnout dosadit na pozici *gubernátora* někoho jiného a zůstat v pozadí, takže v takovém případě hlasování o důvěře či nedůvěře *gubernátorově* vládě neznamena zároveň hlasování o *impériu*, dokud odpovídá *imperátorovým* intencím. *Impérium* je tedy oproti prosté parlamentní důvěře pojmem obecnějším, tvárnějším a komplexnějším.

Vznik *gubernia* je zcela odlišný. Jak je zjevné ze srovnání evropských ústav (lišících se v tomto ohledu zpravidla jen v drobnostech), úřední výkon moci začíná okamžikem jmenování, resp. uvedení vlády (nebo jejích jednotlivých členů) do funkce. To se vždy odehrává na základě aktu hlavy státu (v kontextu ČR a vůbec většiny evropských zemí jde o prezidenta, proto bude nadále užíván tento pojem), což má dvojí dopad, který vede k jistým problematickým nejasnostem.

Zaprvé je tím založen vztah mezi vládou a prezidentem, neboť vláda je od prezidenta svým způsobem odvozena – znamená to snad, že vláda je prezidentovi nějakým způsobem podřízena? Lze dokonce hovořit o odpovědnosti vlády prezidentovi?

Zadruhé jde o akt svébytný, odlišný od procesu vzniku *impéria* – znamená to tedy, že prezident je při vytváření *gubernia* na *impériu* nezávislý? Má možnost při jmenování *gubernátora* ignorovat držitele *impéria*? Nebo tím, že *imperátora* učiní též *gubernátorem*, stvrzuje teprve jeho *impérium*, a tím tedy i uplatňování *impéria* závisí na prezidentově souhlasu?

Oba okruhy otázek jsou nesmírně zásadní a mají dalekosáhlý dopad na celý ústavní systém; nejprve bude účelné zabývat se prvním z nich.

I v českém prostředí existují autoři, kteří užívají poměrně jednoduchou logiku – stejně jako parlament vyslovuje vládě důvěru a kdykoli ji může zase vzít zpět, tak i prezident vládu jmenuje a kdykoli ji může zase odvolat. Zdeněk Koudelka přímo hovoří o tom, že (ač to není v Ústavě ČR výslovně napsáno) vláda je prezidentovi odpovědná a musí požívat jeho důvěry,

stejně jako je odpovědná Poslanecké sněmovně a musí mít i její důvěru.¹²⁸ Lze také zmínit často uváděný případ Litvy, kde je odpovědnost členů vlády nejen parlamentu, ale též prezidentovi do ústavy přímo začleněna, přesně v této linii uvažování.¹²⁹

Proti tomu by ovšem bylo možno namítnout, že samotný fakt, že prezident někoho ustanovuje do nějaké funkce, nezakládá žádným způsobem vztah odpovědnosti. Hlava státu funguje jako „vrchní ustanovitel“, v České republice jmenuje soudce, guvernéra a radní České národní banky, rektory univerzit, vysokoškolské profesory, činovníky různých státních úřadů (např. Úřadu pro ochranu osobních údajů, Úřadu pro dohled nad financováním politických stran etc.) a další nejrůznější funkce. Představa, že všichni tito funkcionáři jsou odpovědní prezidentu republiky, nebo dokonce že by si prezident mohl nárokovat hodnocení jejich činnosti a pak je eventuálně i odvolávat, je jistě poněkud absurdní.

Lze připustit, že vztah vlády a prezidenta je vztahem *sui generis* – už proto, že společně s vládou tvoří výkonnou moc¹³⁰ a že možnost odvolat vládu je mu v jistých případech výslovně svěřena. Proto lze podotknout, že pokud lze ve vztahu vlády k prezidentovi hovořit o odpovědnosti, jde o odpovědnost zcela jiného typu než je odpovědnost vůči parlamentu. Vláda je parlamentu odpovědná politicky, ve věci svého všeobecného politického mandátu, tj. *impéria* – zato prezident má ve své působnosti pouze *gubernium*, sféru úředního výkonu moci, a proto by i teoretická odpovědnost vlády vůči němu byla omezena čistě na otázku, je-li vládní administrativa vykonávána řádně. Prezident republiky by tak mohl volat vládu k odpovědnosti např. z hlediska úředních či dokonce trestních pochybení při řízení vládních resortů, neměl by ovšem možnost zasahovat do politického rozhodování vládního kabinetu.¹³¹

Fakt, že sféra *gubernia* je odvislá od aktu prezidenta, tedy teoreticky skýtá do jisté míry základ pravomocí prezidenta vůči vládě (byť by bylo záhodno už kvůli možnému zmatení pojmů neužívat pro takový vztah slova odpovědnost; např. by bylo možno užít formulaci, že od složení slibu do rukou prezidenta republiky je vláda vůči němu povinna tento slib dodržovat); ještě daleko podstatnější je ale fakt, že prezidentovi jeho prostor vymezuje negativně, tedy

¹²⁸ KOUDELKA, Ústavní postavení vlády, 1. část, str. 5–6 a též pozn. 8 Lze zdůraznit, že tento názor vyslovil dávno předtím, než došlo k zavedení přímé volby prezidenta, jež těmto úvahám ještě přidala na vážnosti.

¹²⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija, kap. VII, čl. 96. Známe je též ustanovení čl. 92, podle něhož po zvolení prezidenta mu vláda musí „vrátit své pravomoci“ – i zde je vidět logika, že vláda je odvozena od prezidenta a s koncem jeho mandátu tak končí i mandát vlády, úplně stejně jako u parlamentu.

¹³⁰ I to by mohlo být chápáno jako diskutabilní, nicméně v Ústavě ČR jde na rozdíl od některých jiných ústav o jasně a zřetelně uvedený fakt.

¹³¹ Právě tak ostatně vyznívá zmiňovaný čl. 96 litevské ústavy: „Vláda Litevské republiky je odpovědná Sněmu jako celek i jednotlivě za společnou vládní činnost. Při řízení jim svěřeného úseku působnosti jsou ministři odpovědní Sněmu a prezidentu republiky a přímo podřízeni ministerskému předsedovi.“

pouze na sféru *gubernia*, což logicky znamená, že *impérium* je na prezidentovi zcela nezávislé a on tak nemá možnost se do této sféry vládnutí vměšovat.

Tento závěr už se logicky vztahuje k druhému okruhu otázek. Tím, že proces vzniku, zániku a předávání *impéria* je striktně oddělen od působnosti prezidenta, znamená to, že prezident nemůže mít možnost o *impériu* rozhodovat. To tedy logicky vylučuje tezi, že by snad prezident republiky tím, že jmenuje držitele *impéria gubernátorem*, potvrzoval platnost *impéria* (a že by tedy *impérium* záviselo na jeho souhlasu) – něco takového není a nemůže být v jeho kompetenci. Především to však logicky znemožňuje, aby prezident *impérium* ignoroval a svěřil *gubernium* někomu zcela z vlastní vůle – prezident *imperátora gubernátorem* jmenovat **musí**, neboť jde o jediné logické vyústění.

A z toho tedy vyplývá třetí zákonitost, nejdůležitější ze všech – *impérium je nadřazeno guberniu*. *Imperátor* je oprávněn získat též *gubernium*, a to pro sebe nebo pro toho, koho prezidentovi navrhně, a prezident republiky je povinen mu *gubernium* (tedy jmenování předsedou vlády) udělit. *Imperátor* má totiž nárok na to, aby bylo jeho *impérium* uplatněno, a to právě na základě řádných voleb, z nichž *impérium* primárně vzniká.

Diskuse o tom, zda musí prezident po volbách jmenovat vůdce vítězného politického subjektu, je velmi dlouhá a neprobíhá jen v České republice. Existovaly i návrhy na změnu Ústavy, podle které by to bylo prezidentovi výslovně nařízeno – jiní (především zastánci silného prezidentství) naopak tvrdí, že prezident není vázán vůbec ničím a může jmenovat, kohokoli uzná za vhodné. Nejčastěji se uvádí, že prezident má z logiky věci (tedy v souladu duchem Ústavy) jmenovat premiérem toho, kdo má šanci na zformování vlády s většinovou podporou – v liteře různých ústav je to pak většinou vyjádřeno tím, že pokud by tak prezident neučinil a parlamentní většinu ignoroval, nakonec je mu právo navrhnout předsedu vlády dle vlastního uvážení odňato (v českém případě při třetím pokusu navrhuje kandidáta na jmenování předsedou vlády předseda Poslanecké sněmovny, tedy člověk, k jehož zvolení se již musela nějaká většina vytvořit a který tedy bude takovou většinu reprezentovat).

Přijetí konceptu *impéria* a *gubernia*, který vztahy mezi ústavními institucemi propojuje pevnými a logicky uzavřenými vztahy, pak znamená, že odpověď na otázku je v podstatě institucionalizována. Prezident republiky je povinen jmenovat premiérem *imperátora* – nemá tedy zcela volnou ruku a musí respektovat výsledek voleb nebo vůli parlamentu, zároveň ale není otrocky povinen jmenovat vůdce vítězné strany. V běžné situaci by se právě tento držitel *impéria* stal i předsedou vlády, ovšem pokud by se ihned po volbách zformovala většina bez vítězného politického subjektu (jako tomu bylo v ČR roku 2010), mohl by parlament ihned na

své ustavující schůzi schválit usnesení, že navrhuje prezidentovi ke jmenování premiérem někoho jiného – tím by představiteli vítězné, leč při formování většiny opomenuté strany *impérium* získané volbami automaticky zaniklo a novému kandidátovi parlamentní většiny vzniklo. Taková interpretace efektivně předchází tomu, aby byl zbytečně vyplýván jeden pokus na jmenování kandidáta, který sice vyhrál volby, ale nemá šanci na získání většinové parlamentní podpory – a tím spíše by se zamezilo jmenování premiéra navzdory zjevné parlamentní většině, jako tomu bylo v českém případě roku 2013. Premiérem by mohl být jmenován pouze ten, kdo získal mandát k sestavení vlády vítězstvím ve volbách, případně (pokud by takový mandát nebyl v parlamentu realizovatelný) ten, kdo již má za sebou zformovanou vládní většinu. (Někdy se ovšem čeští prezidenti podobného efektu snažili docílit poněkud krkolomnější cestou, tedy požadavkem na sesbírané podpisy absolutní většiny poslanců – instituce *impéria* plní tuto úlohu jednodušeji.)

Pokud by ovšem *impérium* zcela zaniklo (představitel vítězného subjektu by se po neúspěšných jednáních *impéria* buď zřekl, nebo by neuspěl se svou žádostí o důvěru), měl by prezident volnou ruku (dokud by parlament *impérium* někomu nesvěřil) a mohl by tedy fungovat jako mediátor nebo přikročit ke jmenování prozatímního kabinetu.¹³²

Zbývá doplnit, že v pravidlu nadřazenosti *impéria guberniu* je také obsažena logika následnosti – ke změně *gubernia* dochází v návaznosti na změnu *impéria*. To mimochodem znamená, že k tomu dochází v drobném časovém odstupu – a právě v tomto časovém odstupu

¹³² I prozatímní, úřadující nebo „úřednické“ vykonavatele vládní moci je možné začlenit do terminologie *impéria* a *gubernia*, a to prostřednictvím formulace dvojího typu prozatímního *gubernia* za situace, kdy chybí *impérium*.

Protože *gubernium*, jak již bylo uvedeno, je z principu kontinuální, jeho držba musí být zajištěna i v době náhlého úmrtí *gubernátora* či při jeho odchodu z funkce s okamžitou platností. Úřední výkon vládní moci pak přebírá (v závislosti na znění konkrétní ústavy) vicepremiér, pověřený člen vlády nebo i prozatímně jmenovaný premiér. Takového *gubernátora* by bylo možno nazývat ***gubernátor ad interim*** (jde tedy o premiéra, který by byl v politické komunikaci označen jako „úřadující“). Jeho úkolem je prozatímně vykonávat funkci až do doby, než bude řádně ustanoven nový *gubernátor*.

Naopak v situaci, kdy např. dlouhodobě není zformována vládní většina, zaniklo dosavadní *impérium* a nikdo nezískal nové, může dojít k cílenému jmenování *gubernátora*, který na *impérium* ani nemá aspirovat (tedy to, čemu se v politickém žargonu říká „úřednický“ premiér) a má pouze vést prozatímní kabinet, než se nová parlamentní většina zformuje nebo než proběhnou nové volby. Pro tento typ lze zvolit označení ***gubernátor pro tempore***.

Zatímco tedy první typ prozatímního *gubernátora* řeší krizi *gubernia*, které by bylo náhle uprázdněno (je přitom lhostejno, zda dosavadní *gubernátor* náhle opustivší svou funkci byl či nebyl zároveň *imperátorem*), a už z principu je jeho charakter silně krátkodobý, druhý typ řeší krizi *impéria*, které zaniklo a není žádoucí nechávat *gubernium* v rukou dosavadní vlády, která *impérium* ztratila (ve volbách nebo vyhlášením nedůvěry vládě).

Sluší se připomenout (a bylo to již zmíněno výše), že v některých zemích včetně ČR musí jakákoli jmenovaná vláda získat důvěru parlamentu, takže z hlediska litery ústavy není žádný rozdíl mezi běžnou vládou s *impériem* a vládou „udržovací“, „prozatímní“, „úřednickou“. Přesto mají z politického hlediska odlišný charakter, který ovšem není možné vyjádřit současnými ústavními pojmy. Protože, jak bylo vysvětleno, *impérium* není přímo totožné s důvěrou parlamentu, ale jde o obecnější pojem (přesto však jde o institucionální prvek), umožňuje koncept *impéria* a *gubernia* oba typy vlády odlišit i v současných ústavních podmínkách – na *gubernium* obecně (jež je vždy odvozeno z *impéria*) a *gubernium pro tempore* (jež může být ustaveno, pokud *impérium* chybí).

dochází k rozdělení *impéria* a *gubernia*, zpravidla spojených v jedné ruce, mezi dvě osoby. V českém případě to mj. znamená existenci dvou předsedů vlády, a to je tedy důvod, proč zaměření na tento konkrétní problém dovedlo tuto práci až k obecnému výkladu o všeobecných otázkách fungování vládní moci.

4.3 K problému personalizace *impéria* a *gubernia*

Doposud byla v této kapitole řeč o *impériu* a *guberniu* jako o obecných pojmech, které byly dávány do souvislosti především s parlamentní demokracií evropského typu. Je možné, že čtenář by doposud s touto obecnou teorií souhlasil, jakmile by však mělo být překročeno k její aplikaci na Ústavu České republiky, jistě by jej brzy napadla zásadní námitka.

Celý koncept totiž počítá s tím, že *impérium* i *gubernium* jsou personalizované instituce, tj. mají jednoho konkrétního nositele. V případě *impéria*, které vzniká automaticky, tomu ani jinak být nemůže. Jenže česká ústava (a není mezi zkoumanými evropskými ústavami jediná) jasně uvádí, že „vláda rozhoduje ve sboru“¹³³ – jde tedy o kolektivní orgán, který jedná, koná a má obecný mandát ke své činnosti jako celek. Lze tedy takto formulovaný koncept vůbec aplikovat na české ústavněpolitické reálie?

Pokud by to možné být mělo, znamenalo by to připustit, že předseda vlády je do určité míry zosobněním vlády jak ve smyslu jejího ústavního postavení, tak ve smyslu jejího politického mandátu; to ovšem zároveň znamená, že vláda je nerozlučně svázána s osudem premiéra a jeho konec ve funkci znamená i konec působení vlády. To je již problém z českých politologických a ústavněprávních diskusí obecně známý – jde o často řešenou otázku, zda demise předsedy vlády znamená demisi vlády, tedy zda vláda s premiérem „stojí a padá“.

Je tedy možné celou „námitku personalizace“ převést na tento obecnější spor – pokud je vláda opravdu se svým předsedou nerozlučně spojena, pak je premiér skutečně jejím zosobněním a tudíž lze s personalizovanými pojmy *impérium* a *gubernium* pracovat.

Ústavní praxe hovoří poměrně jasně: když roku 1997 podal premiér Klaus demisi, prezident Havel ji zároveň přijal jako demisi celé vlády,¹³⁴ čímž došlo k vytvoření precedentu (lze připomenout, že zároveň došlo poprvé k překryvu mandátu dvou premiérů, jakož i k sestavování vlády neopírající se o výsledky voleb, takže situace byla precedentní v mnoha

¹³³ Ústava ČR, čl. 76.

¹³⁴ CHRASTILOVÁ, op. cit., str. 107.

ohledech). Od té doby bylo takto zacházeno s každou premiéřskou demisí, a to až do roku 2017, kdy dal prezident Miloš Zeman otevřeně najevo, že demisi premiéra Bohuslava Sobotky přijme, ale nebude ji akceptovat jako demisi vlády.¹³⁵ Tím dosavadní zvyklost (jíž se v případě demise Petra Nečase roku 2013 sám řídil) razantně porušil, takže Sobotka nakonec raději demisi vůbec nepodal.

Komentátoři Ústavy, jejichž názory byly citovány již dříve ve 2. kapitole, se na řešení tohoto problému neshodnou. Cyril Svoboda,¹³⁶ Václav Pavlíček s Jiřím Hřebejkem,¹³⁷ Karel Klíma,¹³⁸ Václav Pavlíček samostatně,¹³⁹ Radovan Suchánek samostatně¹⁴⁰ i Vladimír Mikule s Radovanem Suchánkem¹⁴¹ docházejí k závěru, že demise předsedy vlády znamená demisi celé vlády (tedy v souladu s dosavadní politickou praxí). Argument pro toto tvrzení je u všech těchto autorů v zásadě shodný: pouze předseda vlády je oprávněn navrhnout členy vlády ke jmenování, tudíž členství ve vládě je založeno na důvěře předsedy vlády a s jeho koncem končí i tento základ členství; navíc je vláda bez předsedy vlády ústavně nemyslitelná.

Naopak Zdeněk Koudelka,¹⁴² Jan Filip,¹⁴³ Vojtěch Šimíček¹⁴⁴ či Pavel Molek¹⁴⁵ tvrdí, že demise předsedy vlády nemůže být chápána jako demise celé vlády, ačkoli se to tak v ústavní praxi dělo. Argumentují především tím, že Ústava nic takového výslovně nestanoví, ba naopak její text odděluje demisi (a odvolání) předsedy vlády a demisi (a odvolání) vlády jako dva odlišné kroky, tzn. že demise předsedy vlády musí existovat samostatně a nemůže být totožná s demisí vlády.¹⁴⁶ Zatímco rozhodování vlády je vždy kolektivní a rozhoduje většina hlasů (včetně rozhodování o podání demise vlády), v tomto případě by za vládu *de facto* rozhodl pouze premiér, v čemž lze spatřovat porušení článku 76 Ústavy. Československá ústavní tradice také znala výměny premiérů, které neznamenalý výměnu vlády jako celku. Navíc bylo již opakovaně navrhováno, aby byl princip, že demise premiéra je demisí vlády, do Ústavy doplněn, což lze chápat jako přiznání toho, že dnešní text Ústavy tomu neodpovídá.

¹³⁵ KOPECKÝ, Josef. Pád premiéra znamená novou vládu, přitakal dříve Zeman. Tady je důkaz. *iDNES.cz*, 4. 5. 2017 [online]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/zeman-demise-premiera-nova-cela-vlada-ds4-domaci.aspx?c=A170504_190817_domaci_kop [cit. 10. 12. 2017].

¹³⁶ HENDRYCH a kol., op. cit., str. 95.

¹³⁷ PAVLÍČEK, HŘEBEJK, op. cit., str. 255.

¹³⁸ KLÍMA, op. cit., str. 553.

¹³⁹ PAVLÍČEK a kol., op. cit., str. 866.

¹⁴⁰ Ibid., str. 892.

¹⁴¹ SLÁDEČEK a kol., op. cit., str. 711–712.

¹⁴² KOUDELKA, Zdeněk. Ústavní postavení vlády, 2. část. *Právní rádce* 4/1998, str. 7.

¹⁴³ FILIP, Jan. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno, 2001, str. 324.

¹⁴⁴ ŠIMÍČEK, Ústavněprávní pravidla, str. 166.

¹⁴⁵ BAHÝLOVÁ a kol., op. cit., str. 870.

¹⁴⁶ Dle článku 62 písm. a) Ústavy ČR prezident republiky „jmenuje a **odvolává předsedu** a další členy vlády a **přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi**“.

Autor této práce vnímá tyto námitky jako velmi pádné, přesto se kloní jednoznačně k názoru, že s koncem premiéra skutečně končí i celá vláda. Argumenty pro tento postoj jsou ale poněkud odlišné než u komentátorů citovaných výše.

Zaprvé je nezpochybnitelným právem předsedy vlády nechat odvolat kteréhokoli člena vlády, uzná-li to za vhodné; Ústava je v tomto bodě (článek 74) až netypicky jednoznačná a praví, že prezident republiky v takovém případě člena vlády odvolá. To mimochodem znamená, že v okamžiku, kdy by premiér podával svou osobní demisi, mohl by ještě předtím prezidentovi navrhnout odvolání všech ostatních členů vlády. Premiér tedy zcela nezpochybnitelně má možnost „stáhnout s sebou do hlubin“ celou vládu, pokud se mu zamane,¹⁴⁷ čímž padá argument, že by bylo nezbytné kolektivní rozhodnutí vlády. Výsledný efekt je stejný, tj. konec celé vlády, a proto lze tvrdit, že Ústava tuto výhradní pravomoc premiéra v momentě jeho demise předpokládá, a tudíž ani nepotřebuje výslovně uvádět, že demise premiéra toto odvolání všech ostatních členů vlády automaticky znamená.

Druhý argument je co do průkaznosti poněkud masivnější. Ti, kdo odmítají tezi, že konec premiéra znamená konec vlády, tím v podstatě připouštějí, že vláda může pokračovat a pouze bude jmenován její nový předseda. Jenže Ústava přece o jmenování předsedy vlády zcela výslovně stanoví, že

„...předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.“¹⁴⁸

To znamená, že krok „jmenování premiéra“ je automaticky následován krokem druhým, „jmenováním členů vlády na jeho návrh“. Text Ústavy nedává vůbec žádnou oporu k tvrzení, že by po jmenování předsedy vlády snad nemusel tento druhý krok přijít nebo že by se toto ustanovení týkalo jen některých případů jmenování předsedy vlády.¹⁴⁹ Nový předseda vlády samozřejmě může navrhnout ke jmenování zcela shodné osoby, které tyto funkce vykonávaly pod skončivším premiérem, ale i tak jde již o jmenování nové vlády, která samozřejmě musí požádat Poslaneckou sněmovnu o důvěru.

¹⁴⁷ To mimochodem na citovaném místě uznává i Pavel Molek.

¹⁴⁸ Ústava ČR, čl. 68 odst. 2.

¹⁴⁹ Je zarážející, že se tento podstatný argument v celé debatě objevil zřejmě jenom dvakrát (ADAMUS, op. cit., str. 79. Též SYLLOVÁ, Jindřiška; KOLÁŘ, Petr. K ústavní úpravě jmenování vlády. Studie Parlamentního institutu č. 1.174. Praha, 2006, str. 5–6.) a nebyla mu věnována další pozornost, především není vůbec obsažen v žádném z komentářů k Ústavě.

Textualistické argumenty lze tedy v zásadě považovat za zcela pravdivé – Ústava skutečně princip „demise premiéra rovná se demisi vlády“ výslovně neuvádí, ba její doslovné čtení (článku 62) naznačuje rozdíl mezi oběma akty. Zároveň ovšem tatáž interpretační metoda v případě článku 68 ukazuje, že po jmenování předsedy vlády musí následovat jmenování vlády.

Celý řešený problém je tedy vlastně zcela irelevantní – konec starého premiéra možná neznamená konec vlády, ale začátek nového premiéra zcela jistě znamená začátek vlády nové; stará vláda tedy končí tak jako tak.

Pozorný čtenář si jistě povšiml, že rozhodující článek 68 odstavec 2 Ústavy je tentýž, který byl citován již v úvodu práce, neboť právě on stojí u kořene problému dvou premiérů, který v dřívějších československých ústavách nebyl znám. I v tomto případě se toto místo v Ústavě ukázalo jako klíčové pro řešení důležité otázky.

Lze tedy konstatovat, že na pohled drobná změna v mechanismu sestavování vlády, kdy jsou oproti starším úpravám členové vlády jmenováni na návrh jejího předsedy, má naprosto dalekosáhlé důsledky – kromě toho, že otevírá dveře k překryvu působení dvou premiérů (tím, že rozděluje jmenování vlády do dvou kroků) zároveň způsobuje, že vláda s premiérem skutečně stojí (všichni členové vlády mají svůj mandát odvozený od něj) a padá (neboť nový premiér si přivádí novou vládu, takže stará automaticky končí), a ve svém obecném důsledku tak mění princip fungování vlády a posiluje pozici premiéra jak ve vládě samotné, tak v ústavním systému jako takovém.

(Jistým limitem tohoto posílení by však mohla být nejasnost, zda je prezident povinen jmenovat toho, koho mu premiér navrhne – této otázce se bude věnovat následující Exkurs.)

Protože princip „vláda stojí a padá s premiérem“ byl vyhodnocen jako platný, znamená to, že premiér skutečně do jisté míry je zosobněním vlády – tedy že vládní moc je v České republice personalizována. V terminologii této práce tak lze říci, že premiér je nadán osobním *impériem* a/nebo *guberniem*. Proto lze konstatovat, že celou koncepci *impéria* a *gubernia* lze v českých podmínkách použít.

EXKURS: MŮŽE PREZIDENT ODMÍTNOUT JMENOVÁNÍ MINISTRA?

Protože otázka, jež je předmětem tohoto exkursu, souvisí s tématem *impéria a gubernia* jen nepřímo, bude o ní pojednáno ve stručnosti hraničící se strohostí. Nebude zde ani představen přehled dosavadních vyjádření jednotlivých autorů k této problematice, už proto, že tato otázka přichází na přetřes velmi často a počet stanovisek je výrazně vyšší než u jiných v této práci doposud zkoumaných problémů. Lze jen zběžně konstatovat, že výrazná většina autorů soudí, že prezident je povinen jmenovat členem vlády toho, koho předseda vlády navrhne. Z této skupiny lze uvést Vojtěcha Šimíčka, který se problémem zabýval podrobněji a formuloval pravidlo, podle něhož prezident republiky navrženého kandidáta do vlády jmenovat musí, ledaže by se tím sám dopustil velezrady, za niž jedinou může být on sám postižen – jelikož velezradou je jednání „proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu“, ¹⁵⁰ v daném kontextu by to znamenalo jmenovat do vlády někoho, kdo by byl v tomto ohledu pro republiku hrozbou. ¹⁵¹ Pavel Molek doplňuje, že prezident může odmítnout jmenování, pokud by jím způsobil jakýkoli protiprávní stav (např. z hlediska zákona o střetu zájmů nebo vůbec obecné způsobilosti vykonávat funkci). ¹⁵² Jinak má být prezident povinen respektovat vůli premiéra a navrženého kandidáta jmenovat.

Na druhé straně existují i výrazní odpůrci této teze – nejde jen o právníky a politology dlouhodobě podporující velmi extenzivní výklad prezidentských pravomocí (Zdeněk Koudelka, Jan Bárta ¹⁵³), ale též např. o Pavla Holländera, který argumentuje tím, že spoluúčast prezidenta na výběru členů vlády představuje demokratickou brzdu a rozdělení moci v oblasti exekutivy (jakkoli nakonec souhlasí s názorem Šimíčka a Molka, že důvody k prezidentovu odmítnutí navrženého kandidáta mohou být zúženy na protiprávnost či obavy z nerespektování ústavních principů daným kandidátem). ¹⁵⁴

Účelem tohoto krátkého exkursu je nabídnout jeden argument, který se doposud v literatuře neobjevil (pokud je autorovi známo). Je zjevné, že v článku 68 odstavci 2 se skutečně nepíše „prezident musí jmenovat“, ale „prezident jmenuje“. Taková formulace

¹⁵⁰ Ústava ČR, čl. 65 odst. 2.

¹⁵¹ ŠIMÍČEK, Ústavněprávní pravidla, str. 166–167.

¹⁵² BAHÝLOVÁ a kol., op. cit., str. 841–842.

¹⁵³ Právě Jan Bárta je autorem krátkého posudku (Ústav státu a práva, č.j. USP/74/2013), kterým prezidentem Miloš Zeman při sestavování vlády Bohuslava Sobotky na přelomu let 2013/2014 podporoval své tvrzení, že má právo kandidáty na členy vlády posuzovat a případně odmítat.

¹⁵⁴ HOLLÄNDER, Pavel. Základy všeobecné státovědy. Plzeň, 2012³, str. 387–388.

poskytuje prostor k interpretaci, do které se také zastánci toho či onoho názoru chutě pouštějí a popouštějí uzdu někdy až příliš volnému teoretizování, co že chtěl vlastně ústavodárce říci.

Autor této práce se však domnívá, že v případě nejasné formulace právního textu, která je otevřena více výkladům, je třeba ještě předtím, než je možné se pustit na pole volných teorií, prozkoumat zbytek textu samého, zda se v něm nenachází vhodné vodítko k osvětlení přesného smyslu problematického místa.

Jen o tři řádky níže, v tom samém článku 68 (ovšem odstavci 4), se nachází zcela shodná formulace (jde o třetí pokus při sestavování vlády):

*„Jestliže ani takto (tj. napodruhé prezidentem) jmenovaná vláda nezíská důvěru Poslanecké sněmovny, **jmenuje prezident republiky předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny.**“*

Opět tedy prezident jmenuje určitou osobu do určité funkce na návrh třetí osoby. Je nepochybné, že zcela shodná formulace musí mít v rámci jednoho právního textu stejný význam, jinak by sebelepší metoda právní interpretace nebyla spolehlivější než věštění z křišťálové koule.

Znamená tedy v případě třetího pokusu o sestavení vlády předmětná formulace, že prezident musí jmenovat premiérem toho, koho mu předseda Poslanecké sněmovny navrhne? Zaprvé zřejmě neexistuje autor, který by tvrdil něco jiného (proto lze použít argumentu *communis opinio doctorum*). Třetí pokus slouží především k tomu, aby se k sestavení vlády dostal představitel parlamentní většiny (kterou by měl předseda sněmovny reprezentovat nebo minimálně znát, neboť k jeho zvolení byla většina hlasů potřeba), pokud by snad prezident tuto většinu při předchozích dvou pokusech ignoroval (a Ústava prostřednictvím povinné žádosti jmenované vlády o důvěru přímo vyžaduje, aby se vláda o parlamentní většinu opírala).

Co je však ještě podstatnější – pokud by prezident nebyl povinen jmenovat při třetím pokusu kandidáta předsedy Poslanecké sněmovny, situace by se stala neřešitelnou – Ústava by zkrátka a dobře nedávala smysl. Pokud se tedy nabízejí dvě možnosti řešení problému, přičemž jeden dává smysl a druhý smysl nedává, resp. vytváří další komplikované problémy k řešení, je zřejmé, že správné je to první řešení (což je elementární princip tzv. Ockhamovy britvy).

Lze tedy jednoznačně dovodit, že formulace „prezident jmenuje“ v článku 68 odstavci 4 nemůže mít žádný jiný význam, než „prezident **musí** jmenovat“. Nechť tedy platí – jde o logický důkaz *per analogiam* – že shodná formulace v témže článku Ústavy o dva odstavce výše musí mít zcela shodný význam. Teze, že prezident republiky má volnost v případném

odmítnutí kandidátů, je tedy nesprávná, neudržitelná, neobhajitelná a především nepřípustná z hlediska právní logiky.

Nezbývá tedy než vyjádřit plný souhlas s Molkem a Šimíčkem, že prezident republiky může odmítnout jmenování ministra pouze tehdy, pokud by tím sám vytvořil protiprávní stav. Sluší se podotknout, že to naprosto dokonale odpovídá koncepci *impéria* a *gubernia*, kdy pouze *gubernium* vychází z aktu prezidenta a jeho působnost je omezena pouze na něj, jak bylo vyloženo výše.

ZÁVĚR

Ačkoli je tzv. problém dvou premiérů mezi odbornou veřejností relativně známý a pravidelně se během střídání vlád těší mediální pozornosti, zatím se nestal předmětem podrobnějšího pojednání. Cílem této práce bylo tuto mezeru zaplnit – určit původ této „konstituční kuriozity“ a její vztah ke starším československým ústavám, analyzovat problém, přehledně vyložit dosavadní stanoviska k tématu a konečně provést komparaci s ostatními státy EU. Z tohoto hlediska snad toto pojednání splnilo svůj účel.

Kromě toho se však práce pokusila nabídnout i vlastní, zcela novou interpretaci překryvu působení dvou předsedů vlády – ba co více, pokusila se zformulovat podstatně obecnější koncepci *impéria* a *gubernia*. Vychází totiž z přesvědčení, že tyto dva pojmy, tyto dvě abstraktní instituce z roviny obecné státovědy, jsou v české Ústavě implicitně obsaženy – jsou ukryty za textem, tu a tam se jejich vliv projeví, ovšem v případě souběžného působení dvou premiérů se na krátkou chvíli naplno odhalí. Tento moment byl doposud chápán jako anomálie, jako cizorodý prvek v poklidném komplexu tradičních ústavních pojmů – ovšem co když se nejedná o anomálii, ale naopak o projev něčeho, co je Ústavě bytostně vlastní? Co když nejde o nežádoucí rozdělení jednolité premiérské funkce na dvě části, ale spíše o krátkodobé odhalení toho, že tento nejmocnější post v zemi je v principu složen ze dvou samostatných a oddělených částí?

Aplikace tohoto neotřelého pohledu může být provedena jen jako zajímavý, možná až trochu divoký experiment – ovšem bez takových by se lidské poznání nevyvíjelo. Kdyby Koperník nenapadlo opustit tisícileté geocentrické dogma a nepokusil se místo Země postavit do středu soustavy Slunce (jaká to absurdní představa!), nezjistil by, že všechno do sebe najednou lépe zapadá a doposud neřešitelné problémy mají svá řešení.

Teze, že vládní moc se skládá ze dvou oddělených sfér, není samozřejmě žádnou koperníkovskou revolucí. Je ale pravdou, že v případě jejího – byť experimentálního – přijetí se otevírají velmi zajímavé možnosti interpretace. Koncept *impéria* a *gubernia* totiž ve svých logických důsledcích vede ke vzniku ucelené argumentace, která poskytuje odpověď na řadu problematických míst ústavního textu.

Tím, že *impérium* a *gubernium* představují dvě pojmově oddělitelné a v zásadě samostatné (byť související) instituce s odlišným zdrojem, umožňují řešení neuralgických bodů ve vztazích mezi vládou a prezidentem. Není pravdou, že by byla vláda prezidentovi odpovědná a tudíž podřízená, ale ani není pravdou, že by byl prezident degradován do čistě ceremoniální

úlohy bez možnosti jakkoli zasahovat do záležitostí vlády, byť by v ní seděli sebevíc nekompetentní nebo jinak nevhodní jedinci – podle nastíněné teorie je prezident skutečně nad vládu v jistém slova smyslu postaven, ovšem jeho úloha se logicky týká pouze *gubernia* (což *a priori* znamená, že je vykázán ze sféry *impéria*). Neměl by tedy komplikovat vládnutí prosazováním vlastních politických cílů, ale může dohlížet na řádné, bezúhonné a kompetentní vykonávání vládní činnosti.

I na další neuralgický bod české Ústavy nabízí koncept přiléhavou odpověď – při výběru předsedy vlády si podle zde představené teorie prezident nemůže počínat zcela libovolně (je třeba respektovat *impérium*), avšak není ani svázán příliš rigidními pravidly (např. povinné jmenování vítěze voleb, který vůbec nemusí mít naději na získání většinové podpory). Při jmenování členů vlády na návrh premiéra ani prezident není nucen podepisovat dekrety bez jakéhokoli projevu vlastní vůle, ani není oprávněn kandidáty z politických důvodů odmítat – může prověřovat jejich způsobilost k nabytí funkce, což je opět v dokonalém souladu s jeho rolí ve sféře *gubernia*.

Dalším často řešeným problémem je to, zda by vláda bez důvěry neměla být nějak omezena ve svých pravomocích – ať už přímo ustanovením Ústavy, nebo jen formou zvyklosti. Teorie *impéria* a *gubernia* ovšem zvládne dosáhnout stejného účelu jednodušeji – nemá-li vláda *impérium*, samo o sobě to určuje, jakým způsobem se může chovat.

Navíc je koncept mnohem pružnější – postihuje kupříkladu fakt, že důvěra není s *impériem* totožná. Dokáže obsáhnout i tzv. „úřednické vlády“, které česká ústavní terminologie *sensu stricto* vůbec nezná; přesto jsou takové kabinetův politickou realitou. Vláda tohoto typu (v terminologii konceptu jde o *gubernium pro tempore*) sice důvěru podle Ústavy musí získat, přesto je však považována za prozatímní a udržovací – teorie s tím počítá a chápe ji jako vládu bez *impéria*, kteréžto není s parlamentní důvěrou totožné.

Stejně tak lze uvést příklad opačný – *impérium* může mít i vláda, která ještě důvěru nezískala. Pokud sestavuje vládu vítěz voleb, má *impérium* odvozeno přímo od volebního hlasování, tudíž není důvodu, proč by se jeho nově sestavená vláda měla nějak omezovat – a pokud by jeho vláda neměla šanci na získání většiny, mohla by mu Poslanecká sněmovna ještě před jejím sestavením *impérium* odebrat. Těžko by tak mohlo dojít k tomu, že by mohl sestavovat vládu někdo s *impériem* a pak s ní nezískat důvěru, protože kdyby neměl většinovou podporu, neudržel by si ani *impérium*. Může dojít leda k tomu, že vládu sestavuje někdo bez *impéria* – a pak je působnost vlády omezena právě tím, že jí *impérium* chybí.

Řešení otázek týkajících se souběhu funkcí dvou premiérů jsou pak obsažena již v názvosloví – *gubernátor* (tedy odcházející premiér, který již ztratil *impérium*) se samozřejmě

věnuje věcem příslušejícím do sféry *gubernia*, zatímco *imperátor* (nastupující premiér, který ještě nemá *gubernium*) věcem příslušejícím do sféry *impéria*. *Gubernátor* tedy stále vede vládní jednání, zodpovídá za chod vládních institucí, odpovídá na otázky týkající se vládní činnosti při interpelacích, ale nemá již možnost zabývat se jakýmkoli personáliemi, zákonodárnou iniciativou, nemůže představovat nové politické záměry vlády nebo dělat cokoli, co vytváří novou hodnotu; naopak *imperátor* navrhuje prezidentovi členy své budoucí vlády (ale v případě potřeby též řeší jakékoli jiné personálie, které spadají do působnosti vlády a mohou být aktuální), disponuje právem kontrasignace (neboť jde o vytváření nového stavu), formuluje politická stanoviska a také může reprezentovat zemi v zahraničí (např. na jednání Evropské rady).¹⁵⁵ Chybí-li *impérium*, pak může tyto pravomoci vykonávat *gubernátor*, ovšem pouze umožní-li mu to Poslanecká sněmovna (neboť v ní v té chvíli leží pomyslná *imperátorská* hůl a jen ona s ní může disponovat).

Impérium a *gubernium* jsou tedy abstraktnější a pružnější prvky než pozitivně dané ústavní termíny jako „důvěra“ nebo „odpovědnost“, ale na druhou stranu oproti všeobecným obrátům typu „demokratický mandát“ jde o instituce s přesným významem a možností je při výkladu Ústavy precizně aplikovat. Jejich přijetí znamená možnost různá problematická místa Ústavy řešit uceleně, nikoli jednotlivě, a nesklouznout přitom ani k příliš volné interpretaci, ani k rigidnímu textualismu, který vytrhává jednotlivé věty z kontextu. Autor této práce je sice z hlediska interpretace práva v zásadě textualistou (stejně jako pozitivistou a formalistou), domnívá se však, že četné nejasnosti v jakémkoli právním textu mají být řešeny nejlépe na základě komplexnější představy o smyslu dané normy – a tato představa smyslu, která všechna místa vysvětluje nejlépe, aniž by kdekoli došlo ke kolizi (neboť text je určující a nepřekročitelný), by měla být vyhodnocena jako správná a tudíž pak široce aplikována. Koncept *impéria* a *gubernia* si s textem Ústavy neprotiřečí, naopak na řadě míst do sebe věci smysluplně zapadají (alespoň se to autorovi tak jeví). Jestli se ale ukáže jako smysluplný a životaschopný do budoucna, ukáže teprve čas. Autor této práce by si pochopitelně přál, aby tomu tak bylo.

¹⁵⁵ Z toho vyplývá, že v případě vlády bez *impéria* (typicky vláda v demisi či vláda „úřednická“) se tento fakt na jejím chodu nejzřetelněji projeví omezením zákonodárné iniciativy a personálních rozhodnutí. Omezení může být chápáno různými způsoby, ovšem jako nevhodnější se jeví, že vláda bez *impéria* by měla využívat těchto pravomocí jen v nejnútnejších případech a k personálním rozhodnutím by měla přistupovat pouze tehdy, pokud nemá Poslanecká sněmovna námitek (u zákonodárné iniciativy je souhlas sněmovny nutný už z principu).

SEZNAM PRAMENŮ A LITERATURY

I. PRÁVNÍ PŘEDPISY

a) Československé ústavy a Ústava ČR

- Zákon 37/1918 Sb. o prozatímní ústavě.
- Ústavní listina Československé republiky, zákon 121/1920 Sb.
- Ústava Československé republiky, ústavní zákon 150/1948 Sb.
- Ústava Československé socialistické republiky, ústavní zákon 100/1960 Sb.
- Ústavní zákon 143/1968 o československé federaci.
- Ústava České republiky, ústavní zákon 1/1993 Sb.

b) Ústavy států EU

- KLOKOČKA, Vladimír; WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie* (2 díly). Praha: Linde, 2004 a 2005.
- Belgie: Constitution belge. Dostupné z: http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf [online, cit. 31. 1. 2017].
- Bulharsko: Konstitutsia na Republika Balgaria. Dostupné z: <http://www.parliament.bg/en/const/> [online, cit. 31. 1. 2017].
- Chorvatsko: Ustav Republike Hrvatske. Dostupné z: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=729> [online, cit. 31. 1. 2017].
- Dánsko: Danmark Riges Grundlov. Dostupné z: http://www.thedanishparliament.dk/Publications/The_Constitutional_Act_of_Denmark.aspx [online, cit. 31. 1. 2017].
- Estonsko: Eesti Vabariigi põhiseadus. Dostupné z: <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [online, cit. 31. 1. 2017].
- Francie: Constitution française. Dostupné z: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html> [online, cit. 31. 1. 2017].

- Irsko: Constitution of Ireland – Bunreacht na hÉireann. Dostupné z: http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/ [online, cit. 31. 1. 2017].
- Itálie: Costituzione della Repubblica Italiana. Dostupné z: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf [online, cit. 31. 1. 2017].
- Litva: Lietuvos Respublikos Konstitucija. Dostupné z: <http://www.lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192> [online, cit. 31. 1. 2017].
- Lotyšsko: Latvijas Republikas Satversme. Dostupné z: <http://saeima.lv/en/legislation/constitution/> [online, cit. 31. 1. 2017].
- Maďarsko: Magyarország Alaptörvénye. Dostupné z: <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf> [online, cit. 31. 1. 2017].
- Malta: Constitution of Malta. Dostupné z: <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566&l=1> [online, cit. 31. 1. 2017].
- Nemecko: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Dostupné z: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> [online, cit. 31. 1. 2017].
- Nizozemsko: Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden. Dostupné z: <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008> [online, cit. 31. 1. 2017].
- Polsko: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dostupné z: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [online, cit. 31. 1. 2017].
- Portugalsko: Constituição portuguesa. Dostupné z: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf> [online, cit. 31. 1. 2017].
- Rakousko: Österreichische Bundesverfassung. Dostupné z: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf [online, cit. 31. 1. 2017].
- Rumunsko: Constituția României. Dostupné z: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> [online, cit. 31. 1. 2017].

- Řecko: Σύntagma tis Elladas. Dostupné z: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf> [online, cit. 31. 1. 2017].
- Slovensko: Ústava Slovenskej republiky. Dostupné z: http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_ustava_20160302.pdf [online, cit. 31. 1. 2017].
- Slovinsko: Ustava Republike Slovenije. Dostupné z: <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitution/> [online, cit. 31. 1. 2017].
- Španělsko: Constitución española. Dostupné z: <http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/leyfundamental/Paginas/index.aspx> [online, cit. 31. 1. 2017].
- Švédsko: Regeringsformen. Dostupné z: <http://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf/> [online, cit. 31. 1. 2017].

c) Další právní předpisy

- Jednací řád Druhé komory Nizozemska. Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Dostupné z: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/170530-reglement_van_orde_engels.pdf [online, cit. 31. 12. 2017].
- Zákon Italské republiky č. 400 z 23. srpna 1988. Dostupné z (v italštině): <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1988-08-23;400!vig> [online, cit. 31. 1. 2017].

II. ODBORNÁ LITERATURA

- ADAMUS, Vladimír. O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejích členů. *Správní právo* 2/1996, str. 73–80.
- ANDEWEG, Rudy B.; IRWIN, Galen A. *Governance and Politics of the Netherlands*. 4. vydání. Basingtoke: Palgrave, 2014.
- BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIP, Jan; MOLEK, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010.
- CICERO, Marcus Tullius. *O zákonech*. Překlad Jan Janoušek, Matěj Novotný. Praha: Oikoymenh, 2017.

- CLARK, William Roberts; GOLDBER, Matt; GOLDBER, Sona N. *Principles of Comparative Politics*. 2. vydání. Los Angeles: CQ Press, 2013.
- FARRUKH, O. A. (ed.). *Ibn Taimiyya on Public and Private Law in Islam*. Beirut: Khayats, 1966.
- FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001.
- HENDRYCH, Dušan; SVOBODA, Cyril a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012.
- CHRASTILOVÁ, Brigita. Vládní krize v ČR (podzim 1997) podle ústavních aktů v písemné formě – v datech a poznámkách. in: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Ústava České republiky po pěti letech*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, str. 105–108.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině, 1. díl*. 2. vydání. Praha: Aleš Čeněk, 2009.
- KOUDELKA, Zdeněk. Ústavní postavení vlády, 1. část. *Právní rádce* 3/1998, str. 5–8.
- KOUDELKA, Zdeněk. Ústavní postavení vlády, 2. část. *Právní rádce* 4/1998, str. 5–8.
- KOZUBÍK, Jan; CHYTILEK, Roman. Formální pravomoci současných evropských monarchů a jejich reálné využití. *Politologický časopis* 20/2014, str. 483–503.
- KUNKEL, Wolfgang; WITTMANN, Roland. *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik. 2. díl: Die Magistratur*. München: C. H. Beck, 1995.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 2. díl: Ústavní právo České republiky*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015.
- PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl: Ústavní systém*. Praha: Linde, 1998.
- ROUX, Jean-Paul. *Král. Mýty a symboly*. Praha: Argo, 2009.
- SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SUCHÁNEK, Radovan; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

- SYLLOVÁ, Jindřiška; KOLÁŘ, Petr. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Studie Parlamentního institutu č. 1.174. Praha, 2006.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Komentář k návrhu na vydání ústavního zákona, kterým se mění Ústava ČR – sněmovní tisk č. 359. in: DANČÁK, Břetislav; ŠIMÍČEK, Vojtěch (edd.). *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, str. 115–130.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Ústavněprávní pravidla sestavování vlády po volbách a jeho praxe. in: LINEK, Lukáš; MRKLAS, Ladislav et al. (edd.). *Volby do Poslanecké sněmovny 2002*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2003, str. 162–168.
- WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937.

III. INTERNETOVÉ ZDROJE

- BBC. Cameron ‚unsure of government’s form‘ as he met Queen. 29. 7. 2010 [online]. Dostupné z: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-10794180> [cit. 31. 1. 2017].
- HASENKOPF, Pavel. Co to vlastně je ta úřednická vláda. *Neviditelný pes*, 16. 4. 2009 [online]. Dostupné z: http://neviditelnypes.lidovky.cz/politika-co-to-vlastne-je-ta-urednicka-vlada-fes-/p_politika.aspx?c=A090415_204326_p_politika_wag [cit. 1. 9. 2016].
- KOPECKÝ, Josef. Pád premiéra znamená novou vládu, přitakal dříve Zeman. Tady je důkaz. *iDNES.cz*, 4. 5. 2017 [online]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/zeman-demise-premiera-nova-cela-vlada-ds4-/domaci.aspx?c=A170504_190817_domaci_kop [cit. 10. 12. 2017].
- KOUDELKA, Zdeněk. Dva premiéři. *Právo*, 10. 7. 2006 [online]. Dostupné z: http://www.zdenekkoudelka.cz/www/article_detail.php?id=65 [cit. 1. 9. 2016].
- NL TIMES. Revised Vote Totals Show Extra Gains for VVD, Wilders; Health Min. Schippers to Help Form Coalition. 16. 3. 2017 [online]. Dostupné z: <https://nltimes.nl/2017/03/16/revised-vote-totals-show-extra-gains-vvd-wilders-health-min-schippers-help-form-coalition> [cit. 31. 12. 2017].