

# Legislativní příloha

odborného časopisu

Správní právo

**Ročník IV**

**I/2012**

**Vedoucí redaktorka:**

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Z LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE

**Mgr. Daniel H o d a,**

Úřad vlády ČR, odbor kompatibility

**Redakční rada:**

JUDr. Václav Henych (předseda)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

Mgr. Peter Mišúr

JUDr. Jitka Morávková

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

**Technická redaktorka a tajemnice redakce:**

Michaela Majstríková

**OBSAH:**

**AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:**

**JUDr. PhDr. Petr M l s n a, Ph.D.,**

Úřad vlády ČR

**Petr M l s n a:**

Vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě

aneb jak posílit stabilitu ústavního systému

České republiky ..... II

**AUTOŘI PRAVIDELNÝCH RUBRIK:**

**ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ .....XX**

**ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ**

**Mgr. Alena H á l k o v á,**

Kancelář Veřejného ochránce práv,

**Z LEGISLATIVY**

**EVROPSKÉ UNIE .....XXVIII**

Petr Mlsna

# Vyslovení konstruktivní nedůvěry vládě aneb jak posílit stabilitu ústavního systému České republiky<sup>1)</sup>

## 1. Úvod

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

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

## 2. Vztah vlády a Poslanecké sněmovny – stávající stav

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

<sup>6)</sup> Čl. 73 odst. 2 Ústavy ČR.

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

### 3. Předseda vlády a prezident republiky – stávající stav

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>12)</sup> Čl. 75 Ústavy ČR.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>18)</sup> Čl. 68 odst. 3 Ústavy ČR.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

<sup>24)</sup> Čl. 68 odst. 4 Ústavy ČR.



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

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

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

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

#### 4. Návrh novely Ústavy – zavedení konstruktivní nedůvěry vládě

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

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

##### 1. V čl. 72 odstavec 2 zní:

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

---

<sup>25)</sup> Čl. 35 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR.

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

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

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



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

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

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

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

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

## Čl. II

### Přechodné ustanovení

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *„Čl. I*

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

#### **1. § 84 včetně nadpisu zní:**

### *„§ 84*

#### ***Návrh na vyslovení nedůvěry vládě***

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

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

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

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

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

## Čl. II

### **Přechodné ustanovení**

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

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

### **6. Zahraniční komparace konstruktivní nedůvěry**

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

#### **6.1. Spolková republika Německo**

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

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

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

## „Článek 67

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

*Mezi podáním návrhu a volbou musí uplynout čtyřicet osm hodin.*

## Článek 68

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

*Mezi návrhem a hlasováním musí uplynout čtyřicet osm hodin.“*

Významnou úlohu sehrál Spolkový ústavní soud zejména tím, že konstatoval ve prospěch výkonné moci velkou míru uvážení při rozpuštění Spolkového sněmu v roce 1983.<sup>29)</sup> Předmětem řízení před Spolkovým ústavním soudem byl spor mezi spolkovým prezidentem a Spolkovým sněmem ve věci rozhodnutí spolkového prezidenta o rozpuštění Spolkového sněmu.<sup>30)</sup> Poté, co Spolkový sněm v září 1982 vyslovením nedůvěry podle čl. 67 Základního zákona zvolil nového spolkového kancléře, vyvolal tento kancléř v prosinci 1982 hlasování o otázce důvěry podle čl. 68 Základního zákona, aby tím otevřel cestu k vytvoření nové vládní koalice po předčasných volbách. Tento návrh nezískal podporu většiny členů koaličních frakcí. Z tohoto důvodu spolkový prezident rozpustil na žádost spolkového kancléře 6. ledna 1983 Spolkový sněm a nařídil na počátek března 1983 nové volby.

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

---

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

<sup>30)</sup> BVerfGE 62,1.

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



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

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

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

---

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

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



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

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

## 6.2. *Španělsko, Polsko, Slovinsko, Maďarsko*

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

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

---

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

<sup>35)</sup> Ibid, s. 2110 an.

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

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

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

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

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

## 7. Závěr

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

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

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

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

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

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

### **Shrnutí:**

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

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

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

# ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, ale pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

## ÚSTAVNÍ SOUD

### **Služební příjem příslušníků bezpečnostních sborů v případě služby přesčas**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09.*

22. V nálezu ze dne 28. června 2011 sp. zn. Pl. ÚS 17/10 (232/2011 Sb.) Ústavní soud zrekapituloval, že „jedním z esenciálních znaků demokratického právního státu je princip přiměřenosti, který zejména předpokládá, že opatření omezující základní práva či svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. K omezení základních práv či svobod sice může zcela výjimečně dojít i v případě jejich kolize s některým z veřejných statků (veřejný zájem); podstatná je však v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, při pečlivém šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva. První podmínkou je tedy vzájemné poměřování v kolizi stojícího základního práva a veřejného zájmu (tzv. nepravý konflikt, na rozdíl od střetu dvou základních práv), druhou je požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva, resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny). Vzájemné poměřování kolidujících základních práv pak jako obvykle spočívá zejména v následujících kritériích: prvním je kritérium vhodnosti, hledající odpověď na otázku, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaného cíle, následuje kritérium potřebnosti, spočívající v porovnání legislativního prostředku omezujícího základní právo, resp. svobodu s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, a pokračuje kritérium porovnávání dotčených, v kolizi stojících základních práv [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 40/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 88/30 SbNU 327; 199/2003 Sb.)]. (49) Při úvaze o použitelnosti principu přiměřenosti (proporcionality) však nelze nevidět, že v praxi Ústavního soudu nemusí být vždy tento princip hlavním kritériem úvahy o ústavnosti toho kterého zákonného ustanovení. To proto, že princip proporcionality se uplatňuje zejména v oblasti lidských práv a základních svobod (hlava druhá Listiny); v oblasti práv hospodářských, sociálních a kulturních je však třeba přihlédnout právě k čl. 41 odst. 1 Listiny otevíra-

jícímu široký prostor pro zákonodárce při volbě nejrůznějších řešení. Vzhledem k čl. 41 odst. 1 Listiny nemusí být zákonná úprava v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jako je tomu například u jiných práv, jichž se lze dovolávat přímo z Listiny (srov. však např. čl. 27 odst. 1, 2 a 3 Listiny a práva tam uvedená, jež nejsou článkem 41 odst. 1 limitována). Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.)]. Jinými slovy řečeno, ustanovení čl. 28 Listiny je tak primárně vydáno zákonodárci k tomu, aby je naplnil konkrétním obsahem (srov. i druhou větu samotného ustanovení, která odkazuje na podrobnosti stanovené běžným zákonem). Sociální a hospodářská práva, k nimž se řadí i právo na odměnu za práci a uspokojivé pracovní podmínky, se liší od klasických základních práv v tom, že neexistují jako a priori neomezená základní práva, která mohou být zákonodárcem omezována pouze z důvodů předvídaných v Listině, ale naopak zákonodárce jim dává příslušný obsah a rozsah. (50) V případě hospodářských a sociálních práv proto ústavní garance představují ústavně zaručenou ochranu institucí (zaměstnání, mzda, sociální zabezpečení, rodina, rodičovství atd.), nikoliv ochranu konkrétních veřejných subjektivních práv. Jako kritéria ústavního přezkumu mohou proto sloužit pouze tam, kde by zákonodárce ústavní ochranu těchto institucí zcela ignoroval či negoval. Totéž platí i ve vztahu k interpretaci zákonů obsahujících úpravu těchto institucí. Pokud obecné soudy takový zákon interpretují a aplikují, je jejich činnost z hlediska ústavního kontrolovatelná jen z pohledu možného výkonu libovůle, nikoliv však z pohledu samotného čl. 28 Listiny. Konkretizace hospodářských a sociálních práv náleží jen zákonodárci, nikoliv Ústavnímu soudu [usnesení sp. zn. II. ÚS 1372/07 ze dne 19. 6. 2007 (ve SbNU nepublikováno); srov. dále nález sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (vyhlášen pod č. 135/2010 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.) aj.]“.

23. Ústavní soud v kontextu navrhovatelem zmiňovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/93 s odvoláním na nález Ústavního soudu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 22/92 připomíná, »že na výtku stěžovatele v tomto ohledu plně dopadá právní názor vyjádřený v nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 3, nález č. 29; vyhlášen pod č. 168/1995 Sb.), dle něhož „nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity, zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti“. Ústavní soud zastává stanovisko, dle něhož rovnost je kategorií relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech je třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo, přičemž určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý



prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti (srov. nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/02, Sbírka rozhodnutí, svazek 29, nález č. 11; vyhlášen pod č. 40/2003 Sb.).« [srov. nález Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2004 sp. zn. III. ÚS 288/04 (N 132/34 SbNU 331)].

24. Ústavní soud se podrobně zabýval problematikou nerovnosti v nálezu ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.). Zde mj. uvedl: »Ústavní soud se komplexně zabýval otázkou rovnosti v rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 33/96, Sbírka rozhodnutí, svazek 8, nález č. 67; vyhlášen pod č. 185/1997 Sb. (z rozhodnutí dalších pak zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 4/99, Sbírka rozhodnutí, svazek 14, nález č. 93, vyhlášen pod č. 192/1999 Sb.). Ztotožnil se [a to zejména v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (viz výše), sp. zn. Pl. ÚS 36/93 (Sbírka rozhodnutí, svazek 1, nález č. 24; vyhlášen pod č. 132/1994 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 5/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 4, nález č. 74; vyhlášen pod č. 6/1996 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 5, nález č. 16; vyhlášen pod č. 107/1996 Sb.)] s chápáním ústavního principu rovnosti, jak byl vyjádřen Ústavním soudem ČSFR (nález sp. zn. Pl. ÚS 22/92, Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, nález č. 11): „Je věcí státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však nemůže postupovat libovolně ... Pokud zákon určuje prospěch jedné skupiny a zároveň tím stanoví neúměrné povinnosti jiné, může se tak stát jenom na základě odvolání se na veřejné hodnoty.“ Ústavní soud tímto odmítl absolutní chápání principu rovnosti, přičemž dále konstatoval: „rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy“ [sp. zn. Pl. ÚS 36/93 (viz výše)]. Obsah principu rovnosti tím posunul do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv. Hledisko první, jež lze označit termínem neakcesorické nerovnosti, vymezil tedy vyloučením libovůle (svévole) při daném odlišování. Hledisko druhé vyplývá z právního názoru vyjádřeného v nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 3, nález č. 29; vyhlášen pod č. 168/1995 Sb.): „nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity, zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. To se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva ...“ [shodně sp. zn. Pl. ÚS 5/95 (viz výše)]. Hlediskem druhým při posuzování protiústavnosti právního předpisu zakládajícího nerovnost je touto nerovností založené dotčení některého ze základních práv a svobod (nerovnost akcesorická).«

25. V nyní posuzované věci se tak Ústavní soud poté, kdy shledal, že vytváření materiálních podmínek příslušníků bezpečnostních sborů je ponecháno v pravomoci zákonodárce, zaměřil na otázku, zda napadené ustanovení zákona zakládá nerovnost, případně zda je či není projevem jeho libovůle nebo zjevně iracionálního chování zákonodárce. Ústavní soud vzal při posouzení věci v úvahu i důvodovou zprávu k zákonu č. 361/2003 Sb., podle které „navržená právní úprava posílí sociál-



ní jistoty příslušníků bezpečnostních sborů. Očekává se od ní, že přinese stabilizaci příslušníků těchto sborů a v důsledku toho i snížení výdajů bezpečnostních sborů na poskytování základní výstroje a na odbornou přípravu nových příslušníků. V souvislosti s přijetím návrhu zákona se předpokládají i úspory spojené se snížením administrativní náročnosti rozhodování ve věcech služebního poměru, s racionalizací struktury jednotlivých bezpečnostních sborů apod.“.

31. Ústavní soud neshledal ani projev libovůle zákonodárce při přijetí platného znění ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona č. 361/2003 Sb. Dospěl k závěru, že by zrušením napadeného ustanovení vybočil z principu minimalizace zásahu. V nálezu ze dne 16. října 2007 sp. zn. Pl. ÚS 53/04 (N 160/47 SbNU 111; 341/2007 Sb.) Ústavní soud ostatně vyslovil, že „v oblasti práv hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových, v nichž je stát za často povinován k aktivním zásahům, ... disponuje zákonodárce logicky mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř ní. Volí proto preferenční zacházení mnohem častěji.“.

32. Namítá-li navrhovatel konečně porušování Evropské sociální charty, pak Ústavní soud konstatuje, že daná problematika ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona č. 361/2003 Sb., ve znění zákona č. 530/2005 Sb., nebyla předmětem dotazů pro pravidelné zprávy České republiky o plnění Evropské sociální charty předkládané vládou České republiky orgánům Rady Evropy. Ústavní soud vzal v úvahu okolnost, že Česká republika je vázána Evropskou sociální chartou, jakožto ratifikovanou mezinárodní smlouvou. Při posuzování této věci vzal na vědomí i rozhodnutí Výboru pro sociální práva, a to o stížnosti Evropské rady policejních odborů proti Francii (stížnost č. 38/2006) či Evropské rady policejních odborů proti Portugalsku (stížnost č. 37/2006), ač navrhovatel těmito rozhodnutími v návrhu neargumentoval. V nyní posuzované věci se nejedná o konkrétní kontrolu norem, v případech projednávaných Výborem pro sociální práva byl účastníkem řízení zcela odlišný navrhovatel, který proti České republice k Výboru pro sociální práva stížnost nepodal. Ústavnímu soudu nepřísluší posuzovat poměry policistů v jiných smluvních státech Evropské sociální charty a zabývat se širšími konsekvencemi odměňování policistů ve Francii či Portugalsku ani jakkoliv hodnotit rozhodnutí Výboru pro sociální práva. Ústavní soud pak v rámci jemu svěřené kompetence z důvodů uvedených shora uzavírá, že neshledal ani rozpor napadené právní úpravy s Evropskou sociální chartou, resp. jejím ustanovením čl. 4 odst. 2, a to proto – jak bylo vyloženo shora – že odměny za přesčasovou práci v rozsahu 150 hodin ročně byly zahrnuty, resp. zohledněny v základním platu příslušníků bezpečnostních sborů.

33. Z obdobných důvodů neshledal Ústavní soud protiústavním ani ustanovení § 112 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., které zní: „Příslušníkovi, který nevykonával službu proto, že na jeho obvyklý den výkonu služby připadl svátek, se služební příjem nekrátí.“. Nepřikývl přitom ani argumentu navrhovatele, že „desetiprocentní navýšení základního tarifu ve smyslu § 114 zákona č. 361/2003 Sb. není adekvátní

náhradou s ohledem na dvanáct svátků, za něž by mělo být poskytováno placené volno.“ I v tomto případě zákonodárce nepostupoval iracionálně a Ústavní soud neshledal zákonodárce libovůli.

34. Pokud jde o právní úpravu odměňování příslušníků bezpečnostních sborů v obecné rovině, připomíná Ústavní soud, že je především na zákonodárci a orgánech moci výkonné, aby navrhli a přijali podle dané situace a možností takovou právní úpravu, která by umožňovala zajištění řádného chodu těchto složek, jakož i jejich materiálního zabezpečení.

### **Pokuty a další sankce za porušení pravidel silničního provozu, trestněprávní a správní trestání**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09 (22/2012 Sb.).*

25. Posouzení souladnosti napadené právní úpravy s ústavním pořádkem je žádoucí též z toho důvodu, že právní úprava obsažená v novém znění ustanovení § 125c odst. 4 písm. a) a odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném od 1. 8. 2011, je identická s předchozí (zrušenou) úpravou a její aplikace by mohla vzbuzovat stejné pochybnosti jako úprava předchozí.

29. Ústavní soud především zdůrazňuje, že právní úprava sankcionování trestných činů a přestupků je ve výlučné kompetenci zákonodárce a je obsažena v „obyčejných“ („podústavních“) zákonech. Pokud jde o trestné činy, je zásada nulla poena sine lege obsažena explicitě přímo v ústavních předpisech (viz čl. 39 Listiny základních práv a svobod: „Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.“). Pokud jde o sankce za přestupky a jiné správní delikty, v ústavních předpisech takto explicitně formulované pravidlo nenalezneme. Z ustanovení článku 2 odst. 3 Ústavy („Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“), jakož i z ustanovení článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“) a z článku 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod („Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“) lze dovodit ústavní pravidlo, že rovněž sankce za přestupky může stanovit toliko zákon.

33. V souladu s ústavním vymezením kompetencí Ústavního soudu podle článku 83 Ústavy („Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti.“) může Ústavní soud podle článku 95 odst. 2 Ústavy v dané věci posuzovat toliko to, zda sankce stanovené zákonem za spáchání přestupku nejsou rozporné s ústavními předpisy (eventuálně s ústavními principy).

34. Úvahy o tom, zda určitá závadná jednání mají být trestná nebo beztrestná (kriminalizace nebo naopak dekriminalizace jednání), definování skutkových podstat deliktů (trestných činů, přestupků) a stanovení druhu a výše sankcí (intenzita trestní a správní represe) jsou podmíněny mnoha sociálními determinantami, které se v průběhu historického vývoje mění. Není ničím neobvyklým, že jednání dříve beztrestné prohlásí zákonodárce novou zákonnou úpravou za trestné (kriminalizace jednání), nebo naopak dříve trestné jednání je dekriminalizováno. Nezřídka se mění také zákonná kategorizace deliktů – dřívější trestné činy začnou být novou úpravou kvalifikovány jako přestupky nebo naopak dřívější přestupky se stanou trestnými činy. Sledováním vývoje zákonné úpravy za delší časové období lze snadno zjistit, že také stanovení druhu a výše sankcí za spáchané delikty podléhá poměrně dynamickým změnám.

35. Legislativní úprava všech těchto otázek je ve výlučné kompetenci zákonodárce, který se řídí kriminálně politickými kritérii, např. hlediskem generální prevence, četností výskytu deliktů v dané historické době, intenzitou rizika deliktního jednání a z toho plynoucím stupněm ohrožení spořádaného lidského soužití („právního míru“), proměnami v axiologickém nazírání veřejnosti na význam individuálních a společenských hodnot a právních statků poškozovaných deliktním chováním pachatelů apod.

36. Ústavní soud, respektující ústavní princip dělby moci, není povolán k tomu, aby posuzoval vhodnost (účelnost) jednotlivých druhů sankcí, zákonem stanovené sazby sankcí (jejich výši), možnost alternativního či kumulativního ukládání sankcí apod. Do zákonné úpravy těchto otázek by Ústavní soud mohl zasáhnout pouze v případech, že by zákonodárce překročil ústavněprávní limity. V této věci však nebyl zjištěn žádný rozpor napadené právní úpravy s ústavním pořádkem.

47. Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená právní norma požadavek diferenciace sankcí respektuje již tím, že je stanoveno rozpětí pokuty od 25 000 Kč do 50 000 Kč a rozpětí zákazu činnosti od jednoho roku do dvou let. Ústavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit „nulovou“ hodnotu výměry sankce. Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce. Ústavní předpisy neobsahují ohledně otázky dolní hranice sankční sazby žádnou direktivu – musí být ovšem dodržen příkaz proporcionality mezi typovou závažností deliktního jednání a výší sankční sazby. V posuzované věci se Ústavní soud ztotožnil s názory obsaženými ve vyjádření ministra vnitra a Magistrátu města Ostravy – totiž s tím, že současný stav nekázně řidičů v silničním provozu, projevující se mj. i ve značném výskytu řízení bez řidičského oprávnění a ve znepokojivém stavu dopravní nehodovosti, opravňuje zákonodárce k tomu, aby stanovil přísnější požadavky na všechny řidiče bez výjimky a aby vyloučil „nulovou“ výměru trestu. Tím lze dosáhnout i sekun-

dárních pozitivních výsledků – totiž omezení interpretační libovůle policejních a správních orgánů při praktické aplikaci předpisů a omezení korupčního jednání při vyměřování sankcí.

48. Ke stejným závěrům jako v předchozím bodě dospěl Ústavní soud také v otázce, zda princip diferenciacie sankcí a jejich přiměřenost neporušil zákonodárce tím, že přikazuje kumulativní ukládání dvou druhů sankcí – pokuty a zákazu činnosti. Ani v tomto způsobu právní regulace neshledal Ústavní soud nic protiústavního. Stanovení několika druhů sankcí, ať již alternativně nebo kumulativně, je zcela pravidelným způsobem právní úpravy sankcionování jak v oboru trestního, tak správního práva. Zákonodárce jím zpravidla vhodně kombinuje represivní a preventivní účel sankcí: kromě citelného postihu nedisciplinovaných pachatelů též např. znemožnění výkonu nebezpečných a ohrožujících činností a ochranu veřejných zájmů. Ani v této věci neporušil zákonodárce princip proporcionality.

57. Ústavní soud dává zákonodárci k úvaze, zda de lege ferenda neupravit též v oblasti sankcionování správních deliktů (včetně přestupků) obecné instituty zmírnění sankcí pod spodní hranici sazby a upuštění od potrestání, které jsou v trestním právu známy. Ústavní soud si je ovšem vědom odlišností institucionálních a procesních poměrů ve správním a trestním řízení (rozdílná úroveň soudní kontroly a kontroly ze strany veřejnosti, rozdílná úroveň právní kvalifikace správních orgánů a orgánů činných v trestním řízení, absence účasti státního zástupce na správním řízení, rozdílné opravné prostředky atd.). Má-li se zabránit tomu, aby při aplikaci těchto institutů nedocházelo k libovůli, excesům a k pokusům o korupční praktiky, musela by se zvolit specifická hmotněprávní a procesní úprava, která by zabránila jejich zneužití.

**Obecně závazná vyhláška města Holýšov č. 1/2010 ze dne 29. března 2010 o čistotě a ochraně životního prostředí a omezení volného pohybu psů a jiných zvířat na veřejných prostranstvích**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 25/11 (439/2011 Sb.).*

14. Jak zřetelně plyne z důvodů uvedených již ve vyjádření veřejného ochránce práv (srov. výše body 3 a 4), s nimiž se Ústavní soud plně ztotožňuje a v zájmu stručnosti a jasnosti necítí důvod je dále rozvíjet, obec k přijetí věty druhé a třetí čl. IV odst. 4 předmětné vyhlášky vůbec neměla originární normotvorbou působnost (a tedy ani pravomoc), v důsledku čehož napadená ustanovení vyhlášky neobstála v prvním kroku přezkumného testu ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (citován výše). Není pochyb o tom, že dle ustanovení § 18 živnostenského zákona vztahy regulované napadenými ustanoveními vyhlášky mohla obec upravovat v přenesené působnosti nařízením, a nikoliv obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti; postupovala-li v projednávaném případě opačně, porušila ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích. Nad takto uvedené lze dodat, že byť by

i postup obce při formulaci a přijetí zde citovaných ustanovení napadené vyhlášky obstál v prvním kroku testu ústavnosti, nutně by musil být považován za jednání *ultra vires*.

15. V ustanoveních čl. V odst. 1 písm. b), odst. 3 a příloze č. 2 vyhlášky pak obec regulovala záležitosti přesahující místní charakter, čímž překročila, jednajíc *ultra vires*, rámec zákonem vymezené samostatné věcné působnosti vyplývající z ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích.

16. Ústavní soud se ztotožňuje i s výše (v bodu 5) uvedeným názorem veřejného ochránce práv, že úpravu smluvních vztahů obsaženou v příloze č. 2 k vyhlášce, zejména pokud jde o z ní plynoucí povinnost vlastníka autovraku uzavřít s městem Holýšov „dohodu o spolupráci při odstranění autovraku“, lze považovat za projev zneužití pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky (čímž tato její normotvorba neobstála v třetím kroku testu), neboť podle čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky, resp. čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod „nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“.

*Alena Hálková*

# Z LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE

Účelem této rubriky je podat přehled o vybraných významných právě připravovaných či již přijatých legislativních aktech Evropské unie, které mají z hlediska svého obsahu vazby na oblast správního práva nebo činnost správních orgánů a úřadů členských států nebo EU. Účelem informací vztahujících se k jednotlivým návrhům či platným právním předpisům EU není detailní rozbor daného předpisu, ale spíše stručné upozornění na jeho nejdůležitější aspekty, jakými jsou cíle a působnost právní úpravy. V případě zájmu o hlubší studium daného předpisu je u názvu předpisu uveden též odkaz na číslo Úředního věstníku Evropské unie, ve kterém byl daný předpis publikován.

Úřední věstník EU: <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>

Databáze Pre-Lex: [http://ec.europa.eu/prelex/rech\\_simple.cfm?CL=cs](http://ec.europa.eu/prelex/rech_simple.cfm?CL=cs)

## PŘIPRAVOVANÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY EU

Poslední čtvrtletí roku 2011 bylo poměrně bohaté na nové důležité návrhy předpisů EU, které reformují např. oblast společné zemědělské politiky EU či mění oblast veřejných zakázek. Vzhledem k omezenému rozsahu této rubriky a naopak velmi rozsáhlé právní úpravě, kterou tyto návrhy obsahují, tak v tomto čísle spíše pouze upozorníme na jejich projednávání s tím, že k jejich podrobnějšímu shrnutí se dostaneme v některém z příštích čísel, jakmile návrhy doznají finální podoby a budou publikovány v Úředním věstníku EU.

### **Návrhy nařízení, jimiž se stanoví legislativní rámec pro společnou zemědělskou politiku EU v období let 2014–2020**

V říjnu 2011 předložila Komise soubor reformních návrhů, které mají za cíl stanovit legislativní rámec pro provádění společné zemědělské politiky pro období 2014 až 2020. Nejdůležitějšími návrhy jsou: **návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky<sup>1)</sup>**, **návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty<sup>2)</sup>**, **návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV)<sup>3)</sup>** a konečně **návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady financování, řízení**

---

<sup>1)</sup> Návrh publikován pod číslem *COM (2011) 625*.

<sup>2)</sup> Návrh publikován pod číslem *COM (2011) 626*.

<sup>3)</sup> Návrh publikován pod číslem *COM (2011) 627*.

**a sledování společné zemědělské politiky<sup>4)</sup>.** První z návrhů upravuje pravidla a podmínky pro poskytování přímých plateb, jakožto nejdůležitějšího dotačního titulu v rámci společné zemědělské politiky.

Účelem druhého z výše uvedených návrhů nařízení je stanovit společnou organizaci trhů se zemědělskými produkty, které jsou vymezené v příloze I SFEU. Nařízení stanoví pravidla vnitřního trhu se zemědělskými produkty, zejména uplatňování tržních intervencí (tzv. veřejné intervence a podpora soukromého skladování a specifické režimy podpor) a pravidla týkající se uvádění zemědělských produktů na trh. Nařízení dále upravuje pravidla obchodu se třetími zeměmi a pravidla hospodářské soutěže v oblasti zemědělství.

Nařízení týkající se podpory rozvoje venkova z EZFRF vymezuje cíle, jakými jsou konkurenceschopnost zemědělství, udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a opatření v oblasti klimatu a vyvážený územní rozvoj venkovských oblastí a též priority, k nimž má politika rozvoje venkova přispívat<sup>5)</sup>, dále vymezuje strategický kontext politiky rozvoje venkova a opatření politiky rozvoje venkova a stanoví pravidla pro programování, vytváření sítí, řízení, sledování a hodnocení.

Cílem posledního z výše uvedených nařízení je stanovit pravidla pro financování společné zemědělské politiky prostřednictvím Evropského zemědělského záručního fondu a již zmíněného EZFRF.

## **Návrhy, jimiž se stanoví nový legislativní rámec pro oblast veřejných zakázek a koncesí**

Na konci prosince 2012 Komise předložila též soubor návrhů, jenž mění na úrovni EU pravidla, týkající se veřejných zakázek a koncesí. Asi nejvýznamnějším z těchto návrhů je **návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek<sup>6)</sup>**. Návrh nově zavádí základní pojem „zadávání zakázek“, kterým se rozumí *„nákup nebo jiné formy získávání stavebních prací, dodávek nebo služeb jedním či více veřejnými zadavateli od hospodářských subjektů vybraných těmito veřejnými zadavateli bez ohledu na to, zda stavební práce, dodávky nebo služby mají sloužit veřejnému účelu, či nikoli.“* Pokud jde o definice, tak některé hlavní pojmy, které jsou stěžejní pro působnost směrnice (např. veřejnoprávní subjekt, veřejné zakázky na stavební práce a služby, smíšené zakázky) byly revidovány s ohledem na poměrně bohatou judikaturu Soudního dvora EU pro tuto oblast.

Dle návrhu směrnice by systémy členských států měly zajistit dvě základní formy řízení: otevřené a omezené řízení. Za určitých podmínek nicméně mohou umožňovat výběrové „řízení s vyjednáváním“, „soutěžní dialog“ nebo „inovační partnerství“, což je nová forma řízení pro zadávání inovativních zakázek. Dle návr-

---

<sup>4)</sup> Návrh publikován pod číslem **COM (2011) 628**.

<sup>5)</sup> Vymezené v čl. 5 návrhu **nařízení**.

<sup>6)</sup> Návrh publikován pod číslem **COM (2011) 895**.



hu by veřejní zadavatelé měli mít navíc k dispozici soubor šesti specifických metod zadávání zakázek a nástroje určené pro souhrnné a elektronické zadávání zakázek: rámcové dohody, dynamické nákupní systémy, elektronické dražby, elektronické katalogy, ústřední nákupní subjekty a společné zadávání zakázek. V porovnání se stávající směrnicí byly tyto nástroje upraveny tak, aby bylo usnadněno elektronické zadávání zakázek.

V souladu s dohodou WTO o veřejných zakázkách zavádí návrh zjednodušený režim zadávání zakázek, který se vztahuje na všechny zadavatele na úrovni nižší, než je úroveň ústředních orgánů státní správy, jako jsou místní a regionální orgány. Tito zadavatelé mohou jako výzvu k účasti v soutěži použít oznámení předběžných informací. Jestliže této možnosti využijí, nemusí před zahájením zadávacího řízení zveřejňovat samostatné oznámení o zakázce. Po vzájemné dohodě s účastníky mohou také pružněji stanovit určité lhůty.

Jedním z cílů návrhu je též pomoci členským státům dosáhnout přechodu na elektronické zadávání zakázek, jež umožňuje dodavatelům, aby se zúčastnili on-line zadávacích řízení na celém vnitřním trhu. Za tím účelem stanovuje navrhovaná směrnice povinné předávání oznámení v elektronické formě, povinnou elektronickou dostupnost zadávací dokumentace a ukládá přechod na plně elektronickou komunikaci, zejména elektronické podání, u všech zadávacích řízení během dvouletého přechodného období.

Zadavatelé zakázek budou oprávněni vyloučit hospodářské subjekty, které vykázaly závažné nebo přetrvávající nedostatky při plnění předchozích smluv. Veřejný zadavatel nicméně bude moci akceptovat zájemce nebo uchazeče i přesto, že existuje důvod pro vyloučení, jestliže zájemce nebo uchazeč přijme vhodná opatření k odstranění důsledků nedovoleného jednání a k účinné prevenci dalšího výskytu takového pochybení.

Vzhledem k tomu, že v praxi představují změny zakázek během jejich doby trvání jeden z největších problémů, obsahuje návrh též zvláštní ustanovení, která vycházejí z judikatury Soudního dvora EU a představují určitá řešení pro případ nepředvídaných okolností, jež vyžadují úpravu veřejné zakázky během její doby trvání.

Dalším návrhem, který by spolu s výše uvedeným návrhem měl nahradit stávající předpisy pro oblast veřejných zakázek<sup>7)</sup>, je **návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb**<sup>8)</sup>. Tento návrh stanoví pravidla týkající se postupů při zadávání zakázek přesně vymezenými zadavateli, a to pokud předmět zakázky, tedy stavební práce, dodávky nebo služby jsou určeny k výkonu některé

---

<sup>7)</sup> *Směrnice 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb* (Úř. věst. L 134, 30. 4. 2004, s. 1) a *směrnice 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby* (Úř. věst. L 134, 30. 4. 2004, s. 114).

<sup>8)</sup> Návrh publikován pod číslem **COM (2011) 896**.

z činností taxativně vymezených v člancích 5 až 11 návrhu (např. poskytování nebo provoz pevných sítí určených k poskytování služby veřejnosti v souvislosti s výrobou, dopravou nebo distribucí plynu nebo tepla a dodávky plynu nebo tepla do takových sítí; poštovní služby; činnosti spojené s poskytováním nebo provozem sítí poskytujících službu veřejnosti v oblasti železniční dopravy, automatizovaných systémů, tramvajové, trolejbusové, autobusové nebo lanové dopravy atd.).

Třetím z návrhů, který doplňuje výše uvedené návrhy týkající se veřejných zakázek, je **návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o udělování koncesí**<sup>9)</sup>. Udělování koncesí na stavební práce se v současnosti řídí jen omezeným počtem právních předpisů práva sekundárního, zatímco na koncese na služby se vztahují pouze obecné zásady Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Z tohoto důvodu je cílem směrnice zejména nastavit právní rámec vztahující se na udělování koncesí. Konkrétní povinnosti v oblasti koncesí zvýší právní jistotu na jedné straně tím, že veřejní zadavatelé a zadavatelé budou mít k dispozici jasná pravidla zohledňující zásady SFEU v souvislosti s udělováním koncesí, a na druhé straně tím, že hospodářským subjektům budou poskytnuty určité základní záruky, pokud jde o koncesní řízení.

Návrh rozšiřuje dopad většiny povinností, jež v současnosti platí pro udělování veřejných koncesí na stavební práce, na všechny koncese na služby. Stanoví také řadu konkrétních a přesnějších požadavků pro různé fáze zadávacího řízení na základě zásad Smlouvy podle výkladu v judikatuře Soudního dvora Evropské unie.

Návrh dále rozšiřuje uplatňování sekundárního práva na udělování koncesí v odvětví veřejných služeb, které jsou v současnosti z těchto právních předpisů vyňaty.

### **Návrh nařízení Rady o správní spolupráci v oblasti spotřebních daní** *COM (2011) 730*

Cílem tohoto návrhu je zejména revize právní úpravy obsažené ve stávajícím nařízení (ES) č. 2073/2004, které stanoví právní rámec pro správní spolupráci v oblasti spotřebních daní. Návrh též zohledňuje zavedení elektronického systému pro kontrolu přepravy zboží podléhajícího spotřební dani (dále jen „EMCS“).<sup>10)</sup>

Pokud jde o obsah samotný, nařízení stanoví podmínky, pravidla a postupy, jež příslušným orgánům členských států umožní spolupráci a výměnu informací, které jsou nezbytné pro zajištění správného uplatňování právních předpisů o spotřební dani, a to elektronickými prostředky či jinak.

---

<sup>9)</sup> Návrh publikován pod číslem *COM (2011) 897*.

<sup>10)</sup> Systém zavedený na základě *rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1152/2003/ES ze dne 16. června 2003 o zavedení elektronického systému pro přepravu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani*.

## SCHVÁLENÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY EU

### **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/82/EU ze dne 25. října 2011 o usnadnění přeshraniční výměny informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu**

*Úřední věstník L 288, 5. 11. 2011*

Účelem této směrnice je přispět k ochraně účastníků silničního provozu v EU tím, že bude usnadněna přeshraniční výměna informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu, které byly spáchány s vozidlem registrovaným v jiném členském státě, než je členský stát, v němž k deliktu došlo, a tím i vymáhání sankcí. Článek 2 směrnice obsahuje taxativní výčet deliktů v oblasti silničního provozu, které spadají do působnosti směrnice. Jsou jimi: překročení nejvyšší dovolené rychlosti; nepoužití bezpečnostních pásů; nezastavení na červený signál světelného signalizačního zařízení; řízení vozidla pod vlivem alkoholu; řízení vozidla pod vlivem drog; nepoužití ochranné přilby; použití zakázaného pruhu a nedovolené použití mobilního telefonu nebo jiného komunikačního zařízení za jízdy.

Dle směrnice by měl každý členský stát určit své kontaktní místo, jehož pravomoci se řídí právními předpisy daného členského státu a které by mělo sloužit jako kontaktní místo pro výměnu informací o dopravních deliktech, vozidle a vlastníkovovi vozidla. Za tímto účelem by měl být umožněn národním kontaktním místům ostatních členských států přístup k vnitrostátním údajům o registraci vozidel s oprávněním provádět automatizované vyhledávání (prostřednictvím on-line přístupu do databází jednoho, několika nebo všech členských států či zúčastněných zemí) údajů o vozidlech a údajů o vlastníkovovi nebo držiteli vozidla.

Směrnice dává možnost členskému státu, ve kterém byl dopravní delikt spáchán, rozhodnout, zda v souvislosti s deliktem zahájí následné řízení. Jestliže je řízení zahájeno, informuje o tom příslušný úřad členského státu, kde byl delikt spáchán v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy vlastníka či držitele vozidla nebo jinak zjištěnou osobou, podezřelou ze spáchání dopravního deliktu. V informačním dopise, jehož vzor je uvedený v příloze II směrnice, sdělí vlastníku nebo držiteli vozidla či jinak zjištěné osobě podezřelé ze spáchání dopravního deliktu veškeré významné informace, zejména povahu dopravního deliktu v oblasti bezpečnosti silničního provozu, místo, den a čas spáchání deliktu, název porušeného vnitrostátního právního předpisu a sankci, a případně i údaje o zařízení, jehož bylo ke zjištění deliktu použito. Informační dopis by měl být odeslán v jazyce dokladů o registraci, jsou-li k dispozici, nebo v jednom z úředních jazyků členského státu registrace.

*Daniel Hoda*