

Univerzita Palackého v Olomouci
Filozofická fakulta
Katedra politologie a evropských studií

Patrik Novotný

Vliv přímé volby prezidenta na parlamentní režim ČR

Bakalářská práce

Vedoucí práce: doc. PhDr. Tomáš Lebeda, Ph.D.

Olomouc 2023

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Vliv přímé volby prezidenta na parlamentní režim ČR, vypracoval samostatně a s použitím pouze uvedené literatury a zdrojů.

Rád bych poděkoval vedoucímu mé bakalářské práce doc. PhDr. Tomáši Lebedovi, Ph.D. za jeho odborné vedení, připomínky a vstřícný přístup.

Obsah

Obsah.....	4
1. Úvod	5
Teoretická část	8
1. Parlamentní režim	8
2. Teorie poloprezidencialismu	9
2.1 Duvergerovci	10
2.2 Post-duvergerovci.....	11
2.3. Odmítači a pochybovači	11
3. Specifické postavení českého prezidenta.....	12
4. Přímá volba a problém dvojí legitimacy	13
5. Jmenovací pravomoci prezidenta.....	14
6. Teoretická východiska mé práce	15
Metodologická část	19
Analytická část.....	20
7. Jmenování premiéra.....	20
7.1. Václav Havel a úřednická vláda Josefa Tošovského	21
7.2. Václav Klaus a úřednická vláda Jana Fischera	22
7.3. Srovnání vlivů nepřímo zvolených prezidentů při utváření úřednické vlády	23
7.4. Miloš Zeman a vláda Jiřího Rusnoka.....	24
7.5. Srovnání vlivu nepřímo zvolených prezidentů a přímo zvoleného prezidenta při utváření úřednické vlády	26
7.6. Snaha Miloše Zemana o posílení role prezidenta	26
8. Jmenování ministrů	27
8.1 Václav Havel	27
8.2. Václav Klaus	28
8.3. Srovnání výhrad k ministrům v období nepřímo volených prezidentů	29
8.4. Miloš Zeman	29
8.5. Srovnání nepřímo zvolených a přímo zvoleného prezidenta při jmenování ministrů	30
Diskuse	31
Závěr	35
Seznam Literatury.....	37
Abstrakt	41
Abstract	42

1. Úvod

Dne 1. 10. 2010 nabyl účinnosti zákon č. 275/2012 Sb. Zákon o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky). Tento zákon přináší do ústavního uspořádání České republiky novou veličinu – přímou volbu prezidenta. Ve své bakalářské práci se zaměřím na to, zdali a popřípadě jak tento nový prvek proměnil parlamentní režim České republiky.

Ve své bakalářské práci se budu zabývat hlavní výzkumnou otázkou: Jakým způsobem proměnila přímá volba prezidenta parlamentní režim České republiky? Prezident ČR má nadstandartní postavení, které není pro přímo ani nepřímo volené prezidenty jinde v Evropě typické. Kombinace monarchistického pojetí hlavy státu s odkazem prvního prezidenta Tomáše G. Masaryka dává postu české hlavy státu mimořádnou důležitost. Prezident je částečně i díky symbolice Pražského hradu – sídla českých panovníků, vnímán jako volený monarcha. Masarykův odkaz zase přináší prezidenta jako morální autoritu. Přímá volba prezidenta do už tak nestandardního vnímání hlavy státu dodává legitimitu z přímé volby občany. Prezidentská legitimita bude v českém prostředí vždy vyšší než ta vládní. Už jen z logiky volebního systému získá při dvoukolové většinové volbě prezident mnohem více hlasů než jakákoliv vládní většina. Tento jev pouze umocňuje vyšší volební účast u prezidentských voleb. Z výše uvedeného vyplývá, že zavedení přímé volby prezidenta republiky mohlo negativně ovlivnit rovnováhu moci v parlamentním režimu. Prezident tradičně vnímán jako monarcha a morální autorita, navíc posílen legitimitou, kterou žádný jiný politik nemůže získat, se může pouštět do politických střetů, jež mu v parlamentním režimu nenáleží. Moje bakalářská práce si klade za cíl zjistit, jestli už první přímo zvolený prezident Miloš Zeman vybočil z role, kterou mu ústava ukládá a výrazně se ve výkonu mandátu odlišil od svých předchůdců.

Odborná literatura vydaná do roku 2012/2013 se shoduje, že Česká republika je, i přes velice silné postavení prezidenta, parlamentním režimem. Se zavedením přímé volby prezidenta se akademická diskuze proměňuje a objevují se otázky, jestli je Česká republika stále parlamentní republikou nebo poloprezidentským režimem, či na mezistupni, který bývá označován jako cesta k poloprezidencialismu. Česká politologická obec produkuje práce, jež poloprezidentský režim konceptualizují a vytvořené koncepty aplikují na politickou realitu ČR. Výskyt takových prací je zajímavý, jelikož jediná provedená změna ústavy je zavedení samotné přímé volby, ale nepřináší žádné rozšíření prezidentových pravomocí. Koncepty poloprezidencialismu vzniklé v českém prostředí pak paradoxně nenavazují na Roberta

Eldgieho, který jako jediný definiční znak tohoto režimu uvádí přímou volbu hlavy státu, ale naopak se jedná o koncepty duvergerovské, snažící se zpřesnit úlohu prezidenta a vymezit jeho pravomoci. Tento rozkol poukazuje na specifickou roli prezidenta v ústavním pořádku České republiky.

Pro teoretickou část využiji literaturu výše zmíněných teoretiků poloprezidencialismu, ve které rozebírají své koncepty. Pro svá teoretická východiska budu aplikovat koncepty Víta Hlouška a Michala Kubáta se zaměřením na pravomoc prezidenta jmenovat vládu a ministry. K analýze využiji jako hlavní opěrný bod knihu prof. Lubomíra Kopečka *Havel, Klaus, Zeman hodný, zlý a ošklivý?* která je souběžným životopisem všech tří prezidentů ČR. Dále využiji knihu doc. Michala Kubáta a Miloše Bruncvíka *Kdo vládne Česku? Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry*, která se otázce proměny českého systému vládnutí věnuje. Dále budu vycházet z relevantních odborných článků, soudobých komentářů politologů a ústavních právníků.

Téma jsem si vybral, jelikož se současným koncem mandátu prezidenta Miloše Zemana, se nabízí možnost vypracovat ohlédnutí za jeho prezidentstvím a porovnání s výkonem mandátu jeho předchůdců. Toto porovnání nám může ukázat případné vychýlení parlamentního režimu ČR způsobené přímou volbou.

V teoretické části práce budu vycházet z konceptu poloprezidentských režimů Maurice Duvergera označovaného jako prvního teoretika poloprezidencialismu. Následně popíši hlavní proudy uvažování o poloprezidentském režimu. Představím proud duvergerovců reprezentovaný Giovanni Sartorim, který navázal na Maurice Duvergera a snaží se jeho původní koncept poloprezidencialismu zpřesnit v často kritizovaném bodě nedostatečného vymezení značných prezidentských pravomocí. Druhý směr představuje Robert Elgie, který sporný bod prezidentských pravomocí vyřešil vyškrtnutím tohoto bodu z jeho konceptu poloprezidencialismu a za tento režim považuje všechny země s přímou volbou prezidenta. Poslední směr reprezentují Alan Siaroff, Matthew S. Shugart a John M. Carey, kteří smíšené pojetí poloprezidentského režimu odmítají a snaží se tyto případy zařadit mezi čisté režimy, tedy prezidentské nebo parlamentní. V další kapitole představím již výše naznačené specifické vnímání prezidenta českou společností a také problematiku vysoké legitimacy vzešlé ze zavedení přímé volby prezidenta. Nakonec uvedu teoretická východiska mé práce, ze kterých bude sestávat analytická část.

V metodologické části představím diachronní komparativní analýzu, představím předmět analýzy a vymezím časový rámeček, po který bude analýza probíhat a ten také zdůvodním.

V analytické části proběhne samotná analýza výkonu mandátu třemi českými prezidenty. Důraz bude kladen podle stanovených teoretických východisek na pravomoci prezidenta při jmenování premiéra a jednotlivých členů vlády. Cílem analýzy bude porovnat, kolik bodů z konceptů poloprezidentského režimu splňují jednotlivé výkony mandátu českými prezidenty. Pokud u výkonu mandátu přímo zvoleného prezidenta nalezneme více definičních bodů poloprezidentského režimu, můžeme hovořit o příklonu České republiky k poloprezidentskému režimu.

Teoretická část

Česká republika je označována jako republika parlamentní. Cílem mé práce je zjistit, jestli zavedení přímé volby prezidenta stačilo k vychýlení parlamentní rovnováhy moci a vedlo k přechodu k poloprezidentskému režimu. Pro správnou práci s pojmy je nutné si nejdříve oba režimy definovat.

1. Parlamentní režim

Parlamentní forma vlády patří ve světě k nejrozšířenějším formám vlády. Je výsledkem historického vývoje, ve kterém se postupně upevňovalo postavení parlamentu a vyvíjely se jeho vztahy k hlavě státu (z počátku panovník, nyní i prezident) a vládě. (Filip, Svatoň, Zimek, 2002).

Vymezení parlamentního či prezidentského režimu je jednodušší v porovnání s poloprezidentským, jelikož se jedná o tzv. čisté formy, zatímco v případě poloprezidencialismu se jedná o formu smíšenou. Giovanni Sartori pak vymezuje parlamentní režim podle svrchovanosti parlamentu. Tyto systémy jsou založeny na sdílené legislativně-exekutivní moci a nedovolují oddělení parlamentu a vlády. Vláda musí být jmenována a mít důvěru parlamentu, který ji také může na základě hlasování odvolat. (Sartori, 2001). Sartori zmiňuje důležitý bod – důvěra parlamentu. V parlamentních režimech je vláda odpovědná parlamentu, ze kterého vychází. V momentě, kdy parlament vyjádří vládě nedůvěru, dává tím najevo nesouhlas se setrváním vlády ve funkci a tato vláda musí podat demisi.

V. Klokočka jako určující faktor parlamentního režimu vnímá zejména vztah mezi legislativou a exekutivou. V tomto systému dělby moci spolupracuje exekutiva a legislativa při jejich méně výrazném oddělení. Výkonnou moc zastupuje vláda, která je legitimizována parlamentem. Parlamentní režim je slučitelný jak s monarchií, kdy hlavou státu je monarcha i republikou s hlavou státu prezidentem. Prezidentský režim pak s monarchií slučitelný není. Tato variabilita vychází z faktu, že výkonná moc je dualistická, tedy monarcha či prezident není jediným ani hlavním nositelem výkonné moci a jeho úloha je omezena spíše na reprezentativní funkce (Klokočka, 2006). Kromě reprezentativní funkce však mají prezidenti v parlamentním režimu další důležitou funkci, kterou je moderace a řešení politických krizí, které by mohly způsobit zadrhnutí systému (Holländer, 2011).

Provázání legislativy a exekutivy je vnímání jako výhoda parlamentních režimů, jelikož vlády jsou nejen nejlépe personálně vybaveny pro přípravu zákonů, mají také nejvíce podnětů, proč a jak je vytvářet, případně měnit. Podněty spíše technické povahy generuje nejen správní

praxe, ale též judikatura, kterou může odborný vládní aparát analyzovat spíše, než členové parlamentů (Gerloch, Kysela, Kühn, Maršálek, Beran, Wintr & Tryzna, 2008).

Speciální kapitolou jsou jmenovací pravomoci prezidenta. Volnost prezidenta a specifika při jmenování vlád se liší podle jednotlivých ústav. V Německu je například volnost prezidenta při jmenování vlády značně omezena. Jmenovací pravomoci prezidenta v českém prostředí rozeberu podrobněji v samostatné kapitole.

Ve své analýze se zaměřím na jmenovací pravomoci prezidenta. Z výše uvedeného vyplývá, že v parlamentních režimech sice hlava státu může mít určitou volnost při jmenování premiéra, nicméně základní předpoklad pro jmenování je potenciál získání důvěry ve sněmovně. I když se právní úprava jmenování v jednotlivých zemích pro jmenování vlády a získání důvěry může lišit, určujícím znakem je dominantní vliv parlamentní většiny. Hlava státu sice může vykonávat samotné jmenování, ale jedná se o formální akt, který se nemá stavět opozičně vůči parlamentní většině.

2. Teorie poloprezidencialismu

Zkoumání poloprezidentských režimů naráží na jedno hlavní úskalí. Soudobá politická věda nejen že není s to jednoznačně říci, co poloprezidencialismus je, ale dokonce ani, zda existuje jako svébytný typ demokratického režimu (Brunclík, Kubát, 2017). Tento problém mi znemožňuje pracovat s jedinou univerzální definicí poloprezidencialismu. Namísto toho bude nutné pracovat s více koncepty, které poté uplatním na politickou realitu ČR. Jako první teoretik poloprezidencialismu se označuje Maurice Duverger, který chápe poloprezidentský režim takto:

1. Prezident republiky je volen ve všeobecných volbách.
2. Má celkem značné pravomoci.
3. Nicméně proti němu stojí premiér a ministři, kteří drží výkonnou moc a setrvávají ve svých funkcích tak dlouho, dokud se proti nim nepostaví parlament.

(Duverger, M. 1980).

Duverger ve svém konceptu zohledňuje poměrně jasné body: přímou volbu hlavy státu a duální strukturu moci výkonné. Jako problematické se ukazuje poslední kritérium, které Duverger označuje jako *quite considerable powers*. Toto nejasné vymezení pravomocí je

v konceptu nešťastné, protože když je pojem nejednoznačně definovaný, dochází ke konfúzím a překrývání pojmů (Collier D, Gerring J. 2009). Podle Sartoriho je důležité pojmy nenatahovat (conceptual stretching). Natahování pojmu znamená jeho přílišné zobecňování a označování jím čehokoliv. Jinými slovy řečeno, jde o to, že bude-li daný pojem užíván bez ohledu na dané praktické okolnosti, ztratí svoji základní heuristickou hodnotu, dojde k jeho naprostému empirickému vyprázdnění (empirical vaporization) (Sartori, 1970). Právě nejednoznačnost původního Duvergerova pojmu vedla k různému vnímání poloprezidentského režimu dalšími politology. V následující části představím tři odlišné proudy, které navázaly na Duvergera v konceptualizaci poloprezidentských režimů.

2.1 Duvergerovci

Skupina označována jako Duvergerovci navazuje na M. Duvergera způsobem, kdy si uvědomuje nedostatečnost původní teorie z hlediska nejasného vymezení prezidentských pravomocí a toto vymezení se pokouší upřesnit. Jedním ze zastánců tohoto směru výzkumu poloprezidencialismu je i Giovanni Sartori, který představil vlastní koncept.

1. Hlava státu (prezident) je volena všelidovou volbou – přímo či nepřímo – na pevně dané funkční období.
2. Hlava státu sdílí exekutivní moc s premiérem, což vytváří strukturu duální autority, již vymezují tři kritéria:
3. Prezident je nezávislý na parlamentu, není však oprávněn vládnout sám či přímo a jeho vůle proto musí být tlumočena vládou a procházet přes její rozhodnutí.
4. Premiér a jeho kabinet naopak představují instituce nezávislé na prezidentovi v tom, že jsou závislé na parlamentu – jsou závislé buď na důvěře nebo nedůvěře parlamentu (nebo na obojím) a v obou případech potřebují podporu parlamentní většiny.
5. Duální struktura autority poloprezidentského systému umožňuje různé vyvažování a také přesouvání mocenské převahy uvnitř exekutivy, to však pod přísnou podmínkou, že trvá potenciál autonomie každé složky exekutivy.

(Sartori, G. 2001).

Sartori ve své knize poukazuje na jistou nejednoznačnost a komplikovanost svého konceptu. Tyto neduhy jsou dány snahou konceptualizovat smíšený režim, což je z logiky věci

náročnější, než konceptualizace režimů čistých jako jsou parlamentní a prezidentský. (Sartori, G. 2001).

2.2 Post-duvergerovci

Druhým směrem výzkumu poloprezidencialismu jsou tzv. post-duvergerovci. Hlavním, a často označovaný jako jediným, představitelem tohoto směru je Robert Elgie, který říká:

Prezident všeobecně volený na pevně stanovené funkční období koexistuje s premiérem a vládou, kteří jsou odpovědni parlamentu.

(Elgie, R. 1999).

Zajímavé je, že Elgie rezignuje na zpřesnění otázky prezidentových pravomocí. Namísto toho tento bod z konceptu vyškrtává jako nedefinovatelný. Elgie posuzuje režim vládnutí pouze podle kritéria přímé volby prezidenta a duality exekutivy. K takovému posouzení stačí pouhé nahlédnutí do ústavy a není nutné sledovat politickou praxi ve zkoumané zemi. Elgie sám tuto skutečnost vnímá jako velikou výhodu svého konceptu. (Elgie. 2007). Tento koncept je všeobecně přijímaný převážně u anglojazyčných autorů, kteří pokládají střeoevropské režimy za poloprezidentské, zatímco střeoevropští autoři nahlíží na tyto režimy jako na parlamentní (Brunclík, Kubát. 2017). Stoupenci Elgieho přístupu nevytvářejí vlastní koncepty, namísto toho se spokojí s tímto konceptem, který je využíván celou řadou autorů různých širokých komparativních studií (Brunclík, Kubát. 2017).

2.3. Odmítači a pochybovači

Třetí skupinou jsou autoři, kteří teorii poloprezidencialismu zcela odmítli nebo alespoň výrazně zpochybnili a snaží se ji nahradit vlastním konceptem (Brunclík, Kubát. 2017). Alan Siaroff, namísto poloprezidentského režimu, představil klasifikaci parlamentního režimu ve čtyřech variantách.

1. Parlamentarismus s dominantním prezidentem
2. Parlamentarismus s korektivním prezidentem
3. Parlamentarismus se symbolickým prezidentem
4. Parlamentarismus se symbolickým monarchou

(Siaroff, 2003).

Siaroff neuznává poloprezidencialismus jako režim vládnutí. Namísto toho tento režim klasifikuje jako modifikovaný parlamentarismus. Druhou variantou se někteří autoři pokouší

poloprezidencialismus jako smíšený typ nahradit jiným smíšeným konceptem např. Shugart a Carey, kteří rozlišují dva typy.

1. Premiérsko-prezidentský režim
2. Prezidentsko-parlamentní režim

(Shugart, Carey. 1992).

3. Specifické postavení českého prezidenta

Vnímání prezidenta republiky politiky, ale i širokou veřejností je výrazným specifickým rysem českého prezidentství. Setkáváme se s názory, že prezident je nositelem morální autority (Kysela, 2008). V případě České republiky nemůžeme hovořit o standardní prezidentské roli jakou vidáme v ostatních zemích. Český prezident je monarchistickým či snad dokonce polobožským prezidentem. (Kubát, Brunclík, 2017) Paradoxní je, že při tom všem se nejedná o vládnoucího prezidenta, neboť výčet výhradních pravomocí prezidenta ČR je za prvé skromný a za druhé exekutivní význam takových pravomocí je téměř nulový (Kubát, Brunclík, 2017).

Tradice silných českých prezidentů sahá až k prvnímu československému prezidentovi Tomáši Garrigue Masarykovi, přezdívanému jako prezident osvoboditel. I přes to, že politický režim první československé republiky se označuje jako parlamentní, zastával prezident vysoce významnou politickou roli, díky své morální autoritě a patriotické symbolice. T. G. Masaryk vydatně čerpal z předchozího monarchistického pojetí hlavy státu, které v našem případě kombinovalo v osobě Františka Josefa I. ztělesnění státu, transetnickou integraci a identitu (císař jako jediný Rakušan) a osobní přichylnost ke stárnoucímu a ranami osudu stíhanému prvnímu služebníku státu (Kysela, 2008). Prezident Masaryk se v české prezidentské zkušenosti zapsal jako silný a aktivní prezident, vnímaný jako morální autorita, což kontrastovalo s ostatními politiky, kteří byli často vnímáni jako nekompetentní a zkorumpovaní. (Hloušek, 2015). I přes zkušenost s komunistickým režimem zůstalo masarykovské pojetí prezidentské role silně zakořeněné v české společnosti. Václav Havel se opakovaně pokoušel využívat morální převahu prezidentského úřadu, při svém výkonu funkce a dokázal ustát pokus svých tehdy netušených nástupců Václava Klause a Miloše Zemana o degradaci prezidentské role v českém systému na pouhého pokladače věnců. (Kopeček, Mlejnek, 2013).

Z výše uvedeného vyplývá specifické postavení prezidenta České republiky. Tato síla prezidentského úřadu má za důsledek pro parlamentní režim vysoce aktivní roli prezidenta. Při výkonu prezidentské funkce se dá předpokládat přesah pravomocí daných ústavou

a uplatňování neformálního vlivu prostřednictvím apelu na morální autoritu hlavy státu. Tato pro parlamentní republiky ne příliš běžná role hlavy státu může být ještě umocněna zavedením přímé volby prezidenta a posílením jeho legitimacy, čemuž se budu věnovat v další kapitole.

4. Přímá volba a problém dvojí legitimacy

Otázka dvojí legitimacy je problém způsobený čistě přímou volbou. Před zavedením přímé volby prezidenta, byl prezident volen na společném zasedání obou komor parlamentu, tudíž legitimitu prezident získával právě skrze parlament. Tento způsob volby hlavy státu je pro parlamentní republiky poměrně běžný a pro tyto režimy logický. V parlamentním režimu vládnutí je ústředním mocenským centrem parlament. Dává tedy smysl, že i volba hlavy státu vychází z konsensu parlamentní většiny, a právě ta mu dodává legitimitu. Nepřímo zvolený prezident tedy získává legitimitu z parlamentu a přes parlament zprostředkovaně i od lidu. Přímá volba parlament jako prostředníka odstraňuje.

Proč by měla být legitimita prezidenta poskytnuta přímo od lidu problémem? V první řadě volby prezidenta republiky a parlamentní volby jsou dva odlišné typy voleb. Zatímco v parlamentní volbách se uplatňuje systém poměrného zastoupení, u prezidentských voleb volíme dvoukolovým většinovým systémem. Odlišnost obou typů voleb má jeden zásadní důsledek pro legitimitu zvoleného subjektu a tím je získaný absolutní počet hlasů. Už z logiky volebního systému získá vítězný prezidentský kandidát v uzavřeném druhém kole více hlasů, než jich jsou schopny sesbírat politické strany ve sněmovních volbách. Absolutní počet hlasů pro prezidenta dokonce bude často vyšší než pro vládnoucí koalici. V prezidentských volbách roku 2023 získal Petr Pavel 3 359 301 hlasů, zatímco stávající vládní koalice se opírá o 2 333 681 hlasů. (ČSU. 2021, 2023). Tento efekt dvoukolového systému navíc umocňuje volební účast, která je tradičně v prezidentských volbách velmi vysoká. Z toho nám jednoznačně vyplývá, že prezident díky vyššímu počtu hlasů disponuje silnější legitimitou než vláda. To silně kontrastuje s prezidentskými pravomocemi, které jsou často ryze formální a neumožňují reálný výkon vládnutí. Hrozí nebezpečí, že prezident jakožto z hlediska legitimacy nejsilnější politický hráč bude chtít svoji pozici využít a více promlouvat do výkonu politiky, což nevyhnutelně vede ke střetu s tím, kdo reálné exekutivní pravomoci má – v tomto případě vláda. Hlavním problémem přímé volby prezidenta je právě onen kontrast mezi velice silnou legitimitou a malými samotnými pravomocemi prezidenta, což přináší mocenskou nerovnováhu do parlamentního systému.

Dalším problémem je povaha získané legitimacy. Pro parlamentní republiku je typické specifické postavení hlavy státu jako spíše neutrální síly – moderátora konfliktů. Specifická

legitimita nepřímo zvoleného prezidenta jej vzdaluje od aktivního provozování běžné politiky státu. Hlava státu dohlíží nad tím, aby státní soukolí fungovalo a jeho role vzrůstá v časech politických krizí (Kysela, 2008). Přímo zvolený prezident s odlišným zdrojem legitimacy, pak naopak může mnohem snadněji opustit roli moderátora a stát se nositelem politického programu z voleb.

Již jsem nastínil specificky silné postavení hlavy státu v České republice i problém s legitimitou úřadu prezidenta získanou v přímé volbě. Nabízí se otázka, jestli posílení už tak relativně silného prezidenta legitimitou od občanů může mít za následek přehoupnutí České republiky mezi poloprezidentské režimy. Ještě předtím, než se budu této problematice věnovat, si musím ustanovit, jakým způsobem budu porovnávat nárůst mocenské role hlavy státu v režimu vládnutí.

5. Jmenovací pravomoci prezidenta

Ve své práci se zaměřím na to, jak prezident vykonávali svou pravomoc jmenování premiéra a členů vlády. Tuto pravomoc jsem vybral, jelikož podle mě nejlépe reflektuje mocenskou dynamiku mezi vládou a prezidentem. Pokud zavedení přímé volby posílilo roli prezidenta ČR natolik, aby dokázal ve velké míře ovlivnit výkon politiky, bude tato změna dobře pozorovatelná právě na jmenování vlády.

Pravomoc jmenování vlády vykonává prezident bez kontrasignace. Ústava tuto pravomoc upravuje následovně: čl. 62 odst. a) „prezident republiky jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi“ a čl. 68 odst. 2 „předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů“ (Ústava ČR). Teoreticky vzato není prezident omezen při výběru předsedy vlády. Jan Kysela přesto uvádí dva korektivy: prvním je prezidentovo postavení v ústavním systému, ze kterého vyplývá povinnost jmenovat předsedu vlády, jímž sestavená vláda získá důvěru poslanecké sněmovny. To samo o sobě neznamená pověření lídra vítězné politické strany, pokud ostatní parlamentní subjekty dávají najevo nepřipustnost jednání s touto stranou, případně pokud od takové strany hrozí ohrožení podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR). Druhým korektivem je pravomoc předsedy sněmovny navrhnout ke jmenování předsedu vlády, pokud prezidentem jmenovaní kandidáti a jejich vlády dvakrát nezískají důvěru sněmovny (čl. 68 odst. 4 Ústavy ČR) (Kysela, 2008). V důsledku zmíněné volnosti prezidenta při jmenování jsme se mohli setkat s úřednickými vládami jako s prostředkem řešení politických krizí.

Při sestavování vlády prezident takovou volností nedisponuje, ale i tak se tady objevuje problematický bod odmítnutí jmenování kandidáta. Mezi ústavními právníky nepanuje v této problematice shoda. Setkáváme se s názory, že prezident může navrženého ministra nejmenovat s argumentací, že návrhovací právo není silnější než jmenovací (Koudelka, 2019). Z druhé strany slyšíme názory, že prezident může odmítnout jmenovat jenom pokud k tomu má závažný důvod (Kysela, 2021). Osobně se kloním k názoru Jana Wintra a jeho argumentaci: V parlamentní republice je důležité, aby premiér a vládní koalice byli schopni sestavit si vládu tak, jak chtějí. Pokud bychom přistoupili na to, že prezident může kdykoliv vetovat jakéhokoliv ministra, tak by to znamenalo, že na každé vládě se musí dohodnout vládní koalice i s prezidentem, a to by významně komplikovalo sestavování vlád. (Wintr, 2023). Sám Wintr zmiňuje že názor, kdy prezident může odmítnout jen ze závažného důvodu, je mezi ústavními právníky většinový (Wintr, 2023).

Občas se parlamentní strany pokusily omezit právní volnost prezidenta při jmenování předsedy vlády v reakci na jmenování vlády, které se některým politickým stranám nezamlouvalo (Koudelka, 2016). První návrh na změnu ústavy v oblasti jmenovacích pravomocí prezidenta byl namířen proti Václavu Havlovi v roce 1999. Prezident by byl povinen po volbách pověřit sestavením vlády představitele vítězné strany a po jeho případném neúspěchu představitele druhé nejsilnější strany (Koudelka, 2016 viz. návrh skupiny poslanců Ivana Langera, Petry Buzkové, Evy Dundáčkové, Zdeňka Jičínského, Jitky Kupčové a Jana Zahradila na změnu Ústavy. Tisk Poslanecké sněmovny 359, 3. volební období. <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=359>). Volnost prezidenta v oblasti jmenování premiéra zůstala zachována, a tak jsme se mohli setkat s úřednickými kabinetem i během výkonu mandátu Havlových nástupců. Stejně tak se projevovaly i tendence prezidentů zasahovat do personálního složení vlády.

Pro analytickou část této práce bude klíčové sledovat prezidentovu samo vůli při jmenování premiéra i případné odmítnutí jmenování jednotlivých ministrů. Důležitý je nejenom samotný výkon této pravomoci, ale i soudobý politický kontext.

6. Teoretická východiska mé práce

V této kapitole si nadefinuji teoretické koncepty, kterými hodlám posuzovat případný výskyt poloprezidentského režimu v České republice. Nahlížení na poloprezidencialismus konceptem Roberta Elgieho je problematické, jelikož tento koncept nezohledňuje reálnou prezidentovu politickou moc (Kubát, 2014). Studie, které takto uplatňují poloprezidentský režim, se

vyznačují vysokým množstvím případů v porovnání např. se Sartoriho konceptualizací, jež poloprezidencialismů nachází pouze pět (Sartori, 2001) nebo původní Duvergerovou konceptualizací, která jich nachází sedm (Duverger, 1980). Osobně se kloním k názoru, že není dobré zavrhnout prezidentské pravomoci jako obtížně definovatelné. Naopak je potřebná snaha o přesnější vymezení nejen prezidentských pravomocí, ale i samotného mocenského postavení prezidenta v systému vládnutí. Jedině tímto způsobem můžeme posoudit prezidentovo reálné mocenské postavení v systému vládnutí a nebudeme vytvářet zbytečně široké a vlastně nic neříkající kategorie. Jedním z konceptů, který dle mého názoru dobře reflektuje postavení prezidenta v politickém systému, je koncept Víta Hlouška, jenž poloprezidencialismus vymezuje těmito kritérii:

1. Přímo volená hlava státu,
 2. vláda odpovědná parlamentu (přesněji řečeno jeho dolní komoře, v případě ČR poslanecké sněmovně) a
 3. prezident musí mít skutečný vliv na složení vlády a její program.
- (Hloušek, 2014).

Hloušek si uvědomuje problematický bod 3 svého konceptu, kdy podobně jako Duverger používá velice neurčitý termín skutečný vliv namísto *quite considerable powers*. Z tohoto důvodu ustanovuje rovněž tři podmínky, které musí prezident naplnit, aby dosáhl této skutečné moci:

1. Formální pravomoc jmenovat a odvolávat vládu,
 2. formální nebo neformální vliv na proces složení vlády (přímo či nepřímo prostřednictvím konzultací s určeným premiérem) a
 3. formální nebo neformální dopad na agendu vlády.
- (Hloušek, 2014).

Všimněme si, že Hlouškova definice poloprezidentského režimu se zaměřuje výhradně na interakci mezi prezidentem a vládou. Nahlížení na poloprezidentský systém touto optikou dle mého názoru dobře vede ke zjištění reálného mocenského rozložení sil v politickém systému. Jak jsem již zmínil výše prezident České republiky nedisponuje dostatečnými exekutivními pravomocemi k výkonu samotného vládnutí. Pokud bude prezident chtít se na

vládnutí podílet bude muset uplatňovat právě vliv na vládu, která těmito pravomocemi disponuje. Pokud hovoříme o přechodu k poloprezidencialismu se zavedením přímé volby prezidenta, bude tato změna dobře pozorovatelná právě podle druhého a třetího bodu Hlouškova konceptu, tedy vliv na proces složení vlády a vliv na vládní agendu.

Dalším konceptem, kterým zmíním je koncept Michala Kubáta, který poloprezidentský režim vymezil následovně:

1. Dělbá moci je provedena na základě principu převahy moci výkonné nad mocí zákonodárnou.
2. Výkonná moc je dvouhlavá, přičemž obě její složky mohou reálně vládnout, tj. prezident kromě toho, že je hlavou státu, je rovněž držitelem výkonné moci, o kterou se však musí dělit s premiérem, a to v závislosti na politických podmínkách.
3. Prezident je nezávislý na parlamentu, protože je volen odděleně od něj (přímo, nebo nepřímo) a není mu politicky odpovědný. Může však parlament kdykoliv rozpustit.
4. Premiér (a vláda) se odvozuje současně od prezidenta i parlamentu, politicky odpovědný je však pouze vůči parlamentu a může tedy fungovat jen s jeho souhlasem, resp. tolerancí.

(Kubát, 2014).

Kubát ve své práci dochází k závěrům, že český režim podle jeho definice, s výjimkou přímé volby prezidenta, nenaplňuje žádné další znaky. Prezidentovu moc v poloprezidentském systému vnímá jako přímou a nezávislou, pozitivní a politickou (Kubát, 2014). Zajímavé je kritérium pozitivního vládnutí, kdy podle Kubáta:

Pozitivní prezidentovo vládnutí spočívá v otevřeném uplatňování pravomocí a uskutečňování svého politického programu. Pozitivním vládnutím tedy není pokoutné vyvíjení nátlaku na jiné, nečinnost (např. neodůvodněné nekonečné odkládání rozhodnutí v situaci, kdy ústava nestanoví lhůty pro takové rozhodnutí), nebo mocenská svévole, natahování ústavy, zneužívání mezer v pravidlech hry či snad dokonce jejich nerespektování. (Kubát, 2014). Pro svou analýzu využiji Hlouškův koncept poloprezidentského režimu, ale s důrazem na pozitivní výkon moci, dle kritérií jak je definuje Michal Kubát.

Pro účely práce přicházím s hypotézou: Přímá volba prezidenta negativně ovlivnila parlamentní režim České republiky a způsobila výkyv směrem k poloprezidencialismu.

Alternativní hypotéza zní: Přímá volba prezidenta neměla na parlamentní režim dostatečný vliv, aby zapříčinila výkyv směrem k poliprezidencialismu.

Metodologická část

Ve svém výzkumu využiji diachronní komparativní analýzu. Diachronní analýza sleduje vývoj určitého fenoménu v čase. Jelikož ve své práci sleduji potenciální proměnu role prezidenta republiky při ustavování vlád v průběhu výkonu mandátu třemi různými prezidenty, využiji právě tuto analýzu. Opak k diachronní analýze je analýza synchronní, která naopak zkoumá fenomény současně.

Analýza se bude věnovat třem českým prezidentům Václavu Havlovi, Václavu Klausovi a Miloši Zemanovi. Ústředním bodem analýzy budou jmenovací pravomoci prezidenta republiky. V souladu s teoretickými východisky bude kladen důraz na výkon jmenovacích pravomocí proti vůli parlamentní většiny. Samotná analýza jmenovacích pravomocí ve vztahu k vládě bude mít dvě části: jmenování premiéra samotného a jmenování jednotlivých ministrů. Při zpozorování nárůstu mocenské role prezidenta při ustavování vlády na úkor parlamentu po zavedení přímé volby se dá hovořit o posílení této složky exekutivy a potencionálnímu přechodu k poloprezidentskému režimu, jelikož kromě parlamentu nabývá na důrazů nové mocenské centrum – prezident, které uplatňuje své požadavky na personální složení vlády.

Z důvodu velmi aktivistické role prezidenta v porevolučním Československu započnu analýzu až s datem 1. ledna 1993, tedy po rozdělení Československa a vzniku samostatné České republiky. Tento milník jsem si vybral, jelikož s rozdělením Československa se projevilo oslabení, do té doby silné pozice porevolučního prezidenta republiky a nárůst významu politických stran. Koncem analýzy bude 8. března 2023 – konec mandátu třetího prezidenta ČR Miloše Zemana. Práce se nebude věnovat historicky čtvrtému prezidentovi ČR Petru Pavlovi, jelikož v době psaní této práce neměl nový prezident dostatek času k výkonu mandátu a pravomocí s ním spojených. Z tohoto důvodu chybí data, o která by se dala analýza opřít.

Analytická část

7. Jmenování premiéra

Jako první rozeberu pravomoc prezidenta jmenovat premiéra. Jak jsem již zmínil v teoretické části prezident má v této konkrétní pravomoci poměrně velkou volnost, která je však upravena dvěma korektivy. Vzhledem k této ústavou dané volnosti se v české politické praxi objevil specifický nástroj k řešení politických krizí – úřednické vlády. Úřednickou vládu můžeme definovat podle osoby premiéra, která zpravidla určuje či významným způsobem spoluurčuje složení vládního kabinetu, řídí celkovou vládní politiku a vytváří mediální tvář celého kabinetu. Úřednickou vládu lze definovat jako kabinet, v jehož čele stojí člověk, který není členem žádné politické strany (Brunclík, 2014). Jako další definici úřednické vlády zmíním: Úřednická vláda, která je tvořena odborníky či úředníky, představuje vládu s časově omezeným mandátem, jejímž cílem je provést nepopulární politické kroky a přivést zemi k nové politické vládě, resp. usnadnit přechod politického režimu. (Koutník, 2011).

Úřednické vlády se v české politice objevují už od doby první republiky. Prezident Masaryk chtěl prosadit model americké prezidentské republiky, kde existuje úzký vztah mezi prezidentem a vládou. Proti této představě logicky vystupovali straniční lídři, kteří nechtěli hrát v procesu utváření vlády vedlejší roli. I přesto se do ústavy dostala pravomoc prezidenta jmenovat členy vlády a určovat jejich počet, čehož Masaryk hojně využíval (Klimek, 1996).

V teoretické části jsem rovněž uvedl, že potenciální přechod k poloprezidencialismu budu posuzovat podle důležitosti hlavy státu jako alternativního mocenského centra vůči parlamentu. Zjistit nesoulad mezi vůlí parlamentu a prezidenta není v tomto případě složitá věc. Kritériem je, jestli úřednická vláda získala důvěru parlamentu. V případě politické krize, kdy parlament vysloví nedůvěru vládě a zároveň nenajde shodu na vládě nové, je úřednická vláda jednoduchým řešením, jak překonat období politické krize a dovést zemi k novým volbám, které mohou zablokovaný systém odblokovat. Sněmovna v případě odhlasování důvěry úřednické vládě dává najevo, že je tento typ vlády po omezenou dobu do voleb pro politické strany přijatelným řešením politické krize. V opačném případě buď sněmovna nesouhlasí s personálním obsazením vlády nebo zde existuje většina jejíhož kandidáta prezident nejmenoval. V prvním případě můžeme mluvit o politickém problému, ke kterému se musí nalézt řešení. V druhém případě si však prezident přisvojuje právo parlamentní většiny sestavit vládu. Vláda podmíněná důvěrou parlamentu sestavovaná na parlamentní půdě je totiž základní jev parlamentních režimů.

7.1. Václav Havel a úřednická vláda Josefa Tošovského

Úřednická vláda Josefa Tošovského je vyvrcholením politické krize z roku 1997 kolem financování vládní ODS. Poté, co se kauza dostala na veřejnost dva vrcholní politici ODS Jan Ruml a Ivan Pilip vyzývají tehdejšího předsedu ODS a premiéra Václava Klause k odstoupení z čela strany. Oba později tento krok vysvětlují jako snahu zastavit lidovecký odchod z vlády. Nicméně tento krok vládu nedokázal zachránit a předseda lidovců Josef Lux ještě téhož dne oznamuje odchod lidoveckých ministrů z vlády, jenž krátce následují i ministři druhé vládní strany ODA (Kopeček, 2022). Klaus na vládní krizi reaguje podáním demise, což znamená konec vlády.

Václav Havel už při vzniku české ústavy prosazoval úřednické vlády jako prostředek pro řešení politických krizí. Dle jeho představ by taková vláda ani nemusela žádat parlament o důvěru (Kopeček, 2022). Tato vize dobře koresponduje s negativním Havlovým postojem k politickým stranám. Jeho vize však do ústavy zanesena nebyla, a tak je politická situace roku 1997 pro Havla příležitostí opět nastolit myšlenku úřednické vlády vedené odborníkem bez stranických pout (Kopeček, 2022).

I přes postavu nestrannického premiéra Tošovského vláda úplně nepolitická nebyla. V rámci nutnosti zajistit nové vládě důvěru sněmovny byly do vlády alespoň částečně zapojeny dosavadní vládní strany. Vzhledem k rozložení parlamentu Tošovského vládě stačilo, aby si na svou stranu naklonila většinu klubu ODS. V takovém případě by nemuseli poslanci ČSSD aktivně vyjadřovat důvěru vládě a stačil by jejich odchod ze sálu. Václav Klaus se od začátku stavěl k vyjednávání o vládě negativně, logičtější cestou pro něj byla opozice. Vyjednávání podpory probíhalo s protiklausovským křídlem v čele s Janem Rumllem a Ivanem Pilipem. Po jmenování Tošovského vlády protiklausovské křídlo odchází z ODS a zakládá nový subjekt Unie svobody. (Kopeček, 2022). Podpora části ODS však nebyla dostačující a nová vláda se musela opřít i o hlasy ČSSD. Předseda sociálních demokratů Miloš Zeman souhlasil s podporou Tošovského vlády pouze za předpokladu, že bude mít krátký mandát do předčasných voleb, namísto původně uvažovaného konce původního volebního období. (Kopeček, 2022).

Prezident Havel se do samotného vytváření vlády příliš nezapojoval. Mohl za to jeho zdravotní stav, kdy se v zahraničí zotavoval ze zápalu plic. Tošovský ale mohl využít záštitu prezidenta, který tvrdil, že nový premiér má mít svobodu při sestavování vlády. Podruhé vahou své autority zaštil Havel Tošovského vládu při hlasování o důvěře. Prezident vyhrožoval, že v případě nevyjádření důvěry bude dlouho hledat osobu nového premiéra a vyloučil brzké

konání předčasných voleb. (Kopeček, 2022)) Ráznost tohoto apelu je dána tím, že předchozí den byl Havel znovuzvolen prezidentem, což mu zajistilo mandát na dalších 5 let.

Historicky první úřednická vláda samostatné České republiky navázala na československou zkušenost s tímto typem řešením politických krizí. Tošovského vláda a její polopolitický charakter se dost podobala vládám Mariána Čalfy z počátku 90. let, jejichž patronem byl rovněž Havel. (Kopeček, 2022). Právě polopolitický charakter vlády je klíčový při určení míry prezidentského aktivismu. Havel sice v době politické krize obešel předsedu největší politické strany Klause, ale zároveň pověřil předsedu lidovců Josefa Luxe předběžným vyjednáváním o nové vládě. Lux poté Havlovi představil několik variant (Kopeček, 2022). Je logické, že Havel se přiklonil k řešení v podobě úřednické vlády, což je způsob, který mu byl ideově blízký. Na druhou stranu musíme vzít do úvahy, že Havel si dobře uvědomoval nutnost nové vlády získat důvěru ve sněmovně a podílel se na jejím vyjednání. Prezident sice jmenoval do premiérské funkce osobu mimo parlament, ale Tošovského vláda zůstala s parlamentem propojena právě přes podíl stranicky nominovaných ministrů. Obsazení jednotlivých ministerstev prezident konzultoval, ale aktivně se nevměšoval a žádnou ze svých nominací si nesnažil vynutit, i když by se mu to nejspíš povedlo (Haluza, 2013). Otázkou zůstává, do jaké míry za tuto umírněnost mohl soudobý prezidentův zdravotní stav. Sporným bodem zůstává Havlovo deklarování dlouhého hledání příštího premiéra v případě nezískání důvěry úřednické vlády. Problémy časových lhůt v české ústavě se naplno projeví při prezidentství Miloše Zemana. Klíčové však zůstává, že Havel Tošovského úřednickou vládu zaštitil, nechal ji vzniknout na částečně parlamentním půdorysu a do personálního složení vlády ve velké míře nezasahoval. Úřednické vládě následně sněmovna vyjádřila důvěru, čímž vyjadřuje souhlas s tímto řešením politické krize.

7.2. Václav Klaus a úřednická vláda Jana Fischera

Úřednické vládě Jana Fischera předchází krize Topolánkovy vlády. Volby 2006 skončily proslulým patem, kdy dva ve sněmovně vzniklé bloky (ODS, KDU-ČSL a SZ proti ČSSD a KSČM) získaly shodně 100 hlasů. Vzniklá koaliční vláda ODS, KDU-ČSL a SZ premiéra Mirka Topolánka se tak musela opřít o dva přeběhlíky z ČSSD. To podněcovalo vládní nestabilitu a ztěžovalo vládě prosazování vlastní agendy. Politickou krizi odstartovala kauza přeběhlíka ČSSD Petra Wolfa, kdy se měli předseda vlády Topolánek s Markem Dalíkem snažit o ovlivnění médií, aby se o kauze neinformovalo (Novinky, 2009). ČSSD v reakci na kauzu vyvolala hlasování o nedůvěře vládě s výsledkem 101 hlasů pro vyslovení nedůvěry. Vyslovení

nedůvěry bylo pro vládní strany nečekané, jelikož Česká republika zrovna předsedala Evropské unii. Vládní strany se mylně domnívaly, že předsednictví EU jejich vládu před vyslovením nedůvěry ochrání (Kopeček, 2022).

Prezident Klaus po přijetí demise Topolánka aktivně vstupuje do vyjednávání o vládě. Odmítá Topolánkovu představu, že by nechal dovládnout vládu do konce evropského předsednictví (Kopeček, 2022). Navíc prohlašuje, že sestavením vlády pověří toho, kdo donese podpisy 101 poslanců (Lidovky, 2009). Obavy o Klausovy vlastní záměry s vládou vyvolaly rychlou reakci a dokázaly přiblížit i do té doby zdánlivě nesmiřitelné ODS a ČSSD. Obě strany se společně s lidovci a zelenými shodují na vytvoření úřednické vlády vedené Janem Fischerem. Jednání o personálním složení Fischerovy vlády už probíhá plně v gesci politických stran. Klaus byl z jednání o úřednické vládě odsunut na druhou kolej. Sice se uskutečnilo několik schůzek prezidenta s premiérem, ale samotného jednání o podobě vlády s politickými stranami se prezident neúčastnil (Haluz, 2016). Jelikož sestavování vlády probíhalo v režii parlamentních stran, nebylo pro úřednickou vládu problém získat důvěru sněmovny.

7.3. Srovnání vlivů nepřímo zvolených prezidentů při utváření úřednické vlády Tošovského i Fischerova vlády mají určité společné jmenovatele. Obě úřednické vlády vznikají v čase politické krize, kdy dosavadní vláda ztratila důvěru sněmovny a musela podat demisi. V obou případech nebyla nalezena nová parlamentní většina, která by byla schopna sestavit vládu. Obě úřednické vlády byly po svém jmenování schopné získat důvěru sněmovny. Pro tuto analýzu důležitým bodem je, do jaké míry prezidenti uplatňovali své vlastní představy o podobě vlády a jestli si tím s využitím politické krize neposílili svůj vliv do podoby, která odpovídá spíš poloprezidentskému režimu.

Václav Havel hned z počátku pověřil předběžnou parlamentní sondáží předsedu lidovců Josefa Luxe. Následně jmenoval premiérem Josefa Tošovského, jemuž dále do sestavování vlády zásadním způsobem nezasahoval. Z části za to mohl jeho aktuální zdravotní stav a z části jeho důvěra, jak v osobu premiéra, tak v Josefa Luxe. Nezanedbatelný vliv má určitě také Havlova ideová náklonost k úřednickým vládám jako k prostředku řešení politické krize. Havlova zásadní role v ustanovení úřednické vlády spočívala v zaštitění a dojednávání důvěry ve sněmovně, kdy musel dojednat podporu vlády u ČSSD, což udělal poměrně spornou výhrůžkou o brzkém nejmenování nové vlády a nevypsáním předčasných voleb.

Václav Klaus se minimálně z počátku politické krize pokoušel hrát významnější roli. Bohužel pro něj jeho počáteční aktivismus dokázal spojit politické rivaly ODS a ČSSD, kteří

v obavě z Klausova vlivu na podobu budoucí vlády se rozhodli spolupracovat a dohodnout se na vytvoření úřednické vlády a tím omezit prezidentův potenciální vliv.

Důležité zůstává, že oba prezidenti neuplatňovali zásadním způsobem svůj vliv na personální složení vlády a i přes neparlamentní osoby premiéra obě úřednické vlády vznikly v parlamentu a získaly jeho důvěru. Ze samotného srovnání vidíme, že role prezidenta Havla při sestavování úřednické vlády byla významnější než u prezidenta Klause. Je nutné si však uvědomit, že v době jmenování Tošovského vlády se sněmovna nemohla rozpustit vlastním hlasováním. Jak vyplývá z projevů Václava Havla, které pronesl na půdě Poslanecké sněmovny, rozhodl se pro možnost jmenovat úřednickou vládu, jelikož ji považoval za nejrychlejší a nejspolehlivější cestu k předčasným volbám (Janíková, 2013) a tím pádem k co nejrychlejšímu odblokování sněmovny. Prezidenti nevyužili politické krize k posílení svého vlivu do takové míry, abychom mohli hovořit o výrazném mocenském nárůstu prezidentské role, která by vybočovala ze standartní role prezidenta v parlamentním režimu.

7.4. Miloš Zeman a vláda Jiřího Rusnoka

Vláda Jiřího Rusnoka je první zkušenost České republiky s úřednickou vládou během mandátu přímo zvoleného prezidenta. Politickou krizi tentokrát zapříčinil policejní zásah, během kterého bylo zatčeno i několik politiků ODS. Mezi zatčenými byla i ředitelka úřadu vlády a milenka premiéra Petra Nečase Jana Nagyová. Veřejnost se ocitla v šoku a scéna velké krize byla připravena pro prezidentský zásah z hůry (Kopeček, 2022).

Miloš Zeman byl v čase pádu Nečasovy vlády čerstvě zvoleným prezidentem. Nedávné zvolení hlavy státu v porovnání s parlamentem pouze umocňuje problém legitimacy, který jsem rozebral v teoretické části. Využití nedávného zvolení jsme mohli vidět i u Václava Havla při zaštiťování Tošovského vlády, jak bylo zmíněno výše. Prezident Zeman ve využití svého postavení zašel mnohem dál. Politická krize mu otevřela cestu k výrazným zásahům do procesu vzniku nové vlády. Prezidentovi hrála do karet skutečnost, že parlamentní většina byla velice křehká, strany tvořící odstupující vládu nepopulární a opoziční strany zase příliš slabé na to, aby dokázaly sestavit vlastní vládní koalici (Kubát, Brunclík, 2017). Politickou krizi však nakonec na rozdíl od předchozích dvou případů dokázal parlament vyřešit sám. Strany dosavadní koalice ODS, TOP 09 a LIDEM dokázaly udržet sněmovní většinu, což doložili sesbíráním 101 podpisů (Irozhlas, 2013). Tento případ je tedy odlišný od dvou předchozích, jelikož v tomto momentě v průběhu politické krize nedochází k situaci, kdy by neexistovala

parlamentní většina schopná sestavit vládu. Prezident Zeman i přes existenci této většiny nedbal jejího přání sestavit vládu a rozhodl se jmenovat premiérem Jiřího Rusnoka. Takové jmenování má dvě problematické roviny. Za prvé, prezident v tomto momentě neřeší politickou krizi zablokovaného parlamentu, který nemá jasnou většinu a není schopen sestavit vládu. Právě naopak prezident nerespektuje vůli parlamentní většiny sestavit vládu, což je základ parlamentního režimu. Za druhé, pokud existuje parlamentní většina, jejíž přání sestavit vládu není vyslyšeno a je premiérem jmenován někdo, kdo není zástupcem většiny, stává se pro tuto vládu velice obtížné (ne-li přímo nemožné) získat parlamentní důvěru. Prezident tedy nejenom že nerespektuje vůli parlamentní většiny, ale jmenuje vládu, která objektivně nemá příliš šanci důvěru parlamentu získat. Právě jmenování premiéra s ohledem na jeho potenciál získat důvěru parlamentu je klíčový korektiv prezidentovy jmenovací pravomoci, jak jsem zmínil výše.

Personální složení Rusnokovy vlády rovněž neodpovídá předchozím zkušenostem České republiky s úřednickou vládou. Premiéři Tošovský a Fischer byli oba guvernéry ČNB a nedají se spojovat s jednou konkrétní politickou stranou. Naproti tomu Jiří Rusnok měl za sebou ministerské angažmá ve vládě Miloše Zemana i vládě Vladimíra Špidly a byl i členem ČSSD (pozici guvernéra ČNB Rusnok zastával až po svém premiérském angažmá). Tady ovšem spojení s Milošem Zemanem nekončí. V roce 2010 Rusnok v ČSSD končí a následně kandidoval v obecních volbách, byť jako nestraník za Zemanovu SPOZ (Aktuálně, 2010). Napojení na prezidenta Zemana však nekončí u postavy premiéra. V průběhu sestavování vlády se objevovala nařčení, že ministři pocházejí z okolí Miloše Zemana a premiér Rusnok fakticky sestavuje vládu SPOZ (idnes, 2013).

Získání důvěry sněmovny se už od začátku ukazovalo jako problematické, převážně kvůli již existující parlamentní většině. Na začátku se všechny parlamentní strany shodly, že politickou krizi má vyřešit poslanecká sněmovna a nikoliv prezident. (Brunclík, Kubát, 2016). I přes počáteční odpor politických stran se nakonec nechaly přesvědčit k vyjádření důvěry opoziční strany ČSSD, KSČM a VV. Tato podpora však nestačila a při hlasování o důvěře se pro vyjádřilo 93 poslanců, 100 proti a 7 se hlasování nezúčastnilo. Premiér Rusnok byl nucen podat demisi a prezident Zeman jej pověřil prozatímním, ale (jak se posléze ukázalo) docela dlouhým vykonáváním premiérské funkce do jmenování nové vlády (Brunclík, Kubát, 2016).

7.5. Srovnání vlivu nepřímo zvolených prezidentů a přímo zvoleného prezidenta při utváření úřednické vlády

Již jsem zmínil, že nepřímo zvolení prezidenti zásadním způsobem nevystoupili z role prezidenta v parlamentním režimu a nesnažili se využít politické krize k nárůstu svého mocenského postavení. Zkušenost České republiky s prvním přímo zvoleným prezidentem a úřednickou vládou Jiřího Rusnoka je však jiná. Tato úřednická vláda předně vůbec nemusela vzniknout, jelikož i přes pád vlády vládní koalice ustála politickou krizi a byla schopna sestavit novou vládu. Prezident v tomto konkrétním případě nenapomáhal vyřešení politické krize, ale spíše ji prohloubil. Předsedou úřednické vlády jmenoval Jiřího Rusnoka, bývalého člena Zemanovy a Špidlovy vlády, což úplně neodpovídá představě nepolitického odborníka. Tato různá provázání ministrů s politickou kariérou Miloše Zemana lze vysledovat u více členů vlády.

Prezident Havel využil velké volnosti své pravomoci jmenování premiéra a jmenoval Josefa Tošovského, nicméně samotnému jmenování předcházela parlamentní sondáž prováděna Josefem Luxem a výsledná podoba vlády byla díky zapojení parlamentu spíše polopolitická, než čistě úřednická. Václav Klaus svým počátečním aktivismem kolem jmenování nové vlády spojil parlamentní strany, které mu následně neumožnily uplatňovat svůj vliv na proces utváření vlády. Miloš Zeman využil politické situace (čerstvý a silný mandát prezidenta, nepopularita vládních stran a slabá opozice), aby ignoroval vůli parlamentní většiny a sestavil si v čase politické krize svou vlastní prezidentskou vládu. Představa prezidenta Zemana o prezidentských vládách ale přesahuje Rusnokovu vládu a je třeba se jí věnovat v širším kontextu.

7.6. Snaha Miloše Zemana o posílení role prezidenta

Miloš Zeman později přiznal, že jmenování Rusnokovy vlády byla snaha přiblížit ČR prezidentskému systému (ČTK, 2023). Tato nestandardní úřednická vláda bez důvěry, ale nebyla jediným pokusem prezidenta posílit své postavení. Miloš Zeman si patrně dobře uvědomoval, že má-li tato snaha k posílení postavení prezidenta být úspěšná, bude nutné mít v parlamentu stranu, o kterou by se mohl opřít. Kubát s Brunclíkem (2016) popisují tuto situaci jako první pokus o stranické prezidentství, resp. o systematickou snahu vytvořit si stranické zázemí, které nutně potřeboval pro uspokojení svých mocenských ambicí a plánů. Touto stranou měla být SPOZ, jenže bohužel pro prezidenta strana v předčasných volbách získala pouze 1,5 %, přestože za ni kandidovala třetina ministrů Rusnokovy vlády. Pouhé mávání Zemanovým jménem a obrazem v parlamentních volbách na voliče zřejmě neúčinkovalo (Kopeček, 2022).

Po neúspěchu s SPOZ přesunul prezident Zeman svou pozornost k jiné straně a volba padla na vnitřně rozpolcenou ČSSD, kde měl stále velké množství příznivců, včetně prvního místopředsedy Michala Haška. Tajná schůzka hned večer po oznámení výsledků voleb mezi prezidentem a místopředsedy ČSSD Michalem Haškem a Zdeňkem Škromachem, předsedou poslaneckého klubu ČSSD Jeronýmem Tejcem, jihočeským hejtmanem Jiřím Zimolou a plzeňským hejtmanem Milanem Chovancem (oba rovněž z ČSSD) se zapsala do dějin jako tzv. Lánský puč. Druhý den vyzývá Michal Hašek předsedu ČSSD Bohuslava Sobotku k odstoupení z funkce s odvoláním na slabý volební výsledek. Požadavek potvrzuje předsednictvo strany, které také odvolává Sobotku z vyjednávacího týmu o nové vládě. Bohuslav Sobotka nakonec dokázal tento tlak ustát, jelikož se za něj postavil ústřední výkonný výbor strany, který zrušil rozhodnutí předsednictva. Za Sobotku se postavila i nemalá část straníků a veřejnost. Díky tomu setrval ve funkci předsedy a posléze se stal premiérem (Brunclík, Kubát, 2016). Miloš Zeman po parlamentních volbách 2013 neměl ve sněmovně tábor stoupců, o který by se mohl opřít. Prezidentský průlom tak nejenom nevyšel, ale kromě toho dost poškodil Zemanovu důvěryhodnost (Kopeček, 2022).

8. Jmenování ministrů

Další analyzovaná pravomoc úzce souvisí s jmenováním premiéra. Jedná se o jmenování jednotlivých ministrů. Jak jsem již zmínil v teoretické části výklad této pravomoci je komplikovanější, jelikož mezi ústavními právníky neexistuje shoda, jestli prezident může vetovat premiérem navrženého kandidáta na ministra. Nicméně logika parlamentního režimu říká, že sněmovní většina má nárok vládnout a k výkonu vládnutí si potřebuje personálně sestavit vládu, bez přílišných zásahů jiných aktérů. Prezident v takovém případě má pravomoc odmítnout jmenovat ministerského kandidáta pouze ze závažných a dobře odůvodněných okolností. Pro tuto část analýzy není až tak klíčové slovní vymezení hlav státu vůči jednotlivým kandidátům, jelikož se jedná v politické praxi poměrně běžný jev. Opravdu klíčovým bude úspěšné prezidentovo veto ministerského kandidáta.

8.1 Václav Havel

V roce 1998 při sestavování vlády Miloše Zemana můžeme vypočítat první velký spor o ministry mezi prezidentem a premiérem. Havel rozporoval dva kandidáty na ministry Jana Kavana a Václava Grulich. Kavan měl spolupracovat s STB, Grulich jako dlouholetý člen KSČ se měl stýkat s agenty KGB. Premiér Zeman s odvoláním na ústavu tvrdil, že prezident

v tomto ohledu zastává ceremoniální roli a má oba kandidáty jmenovat (Lidovky, 2013). Ke jmenování obou nakonec došlo.

Dalším pro Havla problematickým kandidátem se v roce 2000 stal Miroslav Grégr, který se měl ujmout ministerstva průmyslu a obchodu. Havel označil výhrady ke Grégrovi jako filozofické, s tím že nesouhlasí s Grégrovým pojetím ekonomiky a jeho technologické zóny považuje za zničení země (Novinky, 2021). Rovněž Grégr se nakonec ministrem stal, nicméně Havel jeho jmenování nejprve měsíc zdržoval, obvyklý ceremoniál na Pražském hradě se nekonal a Grégr nakonec obdržel pouze prezidentem podepsaný jmenovací dekret (Kopeček, 2022).

8.2. Václav Klaus

Historicky druhý prezident také při výkonu svého mandátu opakovaně sděloval výhrady vůči kandidátům na ministra. První výtky přišly v roce 2003 při výměně ministra průmyslu ve vládě Vladimíra Špidly. Špidla na post ministra navrhl Milana Urbana. Klaus deklaroval, že premiérovi vyhoví, pokud je taková změna vlády konečná a kandidát Urban ovládá alespoň jeden světový jazyk (novinky, 2021). Poté, co byl prezident ujistěn premiérem, že další vládní změny neplánuje a mluvčí vlády ujistila o schopnosti Urbana hovořit anglicky a francouzsky, byl kandidát jmenován (írozhlas, 2018b).

Další prezidentovy výhrady k jmenování se objevily v roce 2005 a směřovaly tehdy nestraníkovi Davidu Rathovi, který se měl stát ministrem zdravotnictví ve vládě Jiřího Paroubka. Kumulace funkcí ministra zdravotnictví a prezidenta lékařské komory bylo podle Klause v rozporu s ústavou (írozhlas, 2018b). Rath byl nakonec jmenován prvním náměstkem a byl pověřen řízením ministerstva. Po měsíci Rath opustil místo v lékařské komoře a Klaus jej jmenoval ministrem (novinky, 2021).

Problémy provázelo i jmenování vlády Mirka Topolánka na přelomu let 2006/7. Klaus nebyl spokojený s kandidátem na ministra zahraničí Karlem Schwarzenbergem. Prezident mínil, že Schwarzenbergovy úzké vazby na Rakousko by mu mohly bránit v hájení zájmů České republiky (írozhlas, 2018b). Nakonec však Schwarzenberga i zbytek Topolánkovy vlády jmenoval.

Poslední Klausovy výhrady k personálnímu složení se vztahují k vládě Petra Nečase, konkrétně ministryni obrany Karolíně Peake. Klaus se vůči kandidátce šovinisticky vymezil se slovy: Nedokážu si představit, že se paní Peake stane přes noc odbornicí na armádu a že vojáci, statní mužové, přijmou takovou dívenku v roli ministryně obrany (írozhlas, 2018b). Karolína

Peake nakonec přece jenom jmenována byla, aby ve funkci vydržela pouhých osm dnů, což je nejkratší ministerské angažmá v historii ČR (Reflex, 2020).

8.3. Srovnání výhrad k ministrům v období nepřímo volených prezidentů

Jak jsem zmínil výše, samotná existence výhrad prezidentů k personálnímu složení vlády není tak podstatná. Důležité pro prezidentovo postavení v systému je skutečné ovlivnění personálního složení vlády. Výše zmíněné případy nic takového nenabízejí. Jak prezident Havel, tak i Klaus nakonec i přes své výtky ministry vždy jmenovali, čímž respektovali vůli sněmovní většiny. Splnili tak úlohu prezidenta ve standartních parlamentních režimech. Povšimnout si můžeme odlišné povahy důvodů prezidentů k nejmenování. Zatímco Havlovy výhrady byly spíše filozofické a morální, Klausovy výhrady jsou spíše věcné. Odpovídá to odlišnému naturelu obou prezidentů.

8.4. Miloš Zeman

Prezident Zeman na rozdíl od svých předchůdců dokázal úspěšně vetovat kandidáta na post ministra. Již jsem výše zmínil, že samotné proklamace nejsou úplně důležité, nýbrž sledují faktický vliv prezidenta na personální složení vlády. Z tohoto důvodu se v této části práce zaměřím pouze na případy, kdy prezident Miloš Zeman úspěšně vetoval kandidáta na post ministra.

První úspěšné Zemanovo veto kandidáta na ministra se odehrálo v roce 2018 v koaliční vládě ANO a ČSSD premiéra Andreje Babiše. Prezident odmítal jmenovat kandidáta na post ministra zahraničí za ČSSD Miroslava Pocheho. Zeman odmítnutí zdůvodňoval Pocheho vstřícným článkem k migračním kvótám (irozhlas, 2018b). Zemanovi dost pomohlo, že premiér Babiš ani předseda ČSSD Hamáček nechtěli s prezidentem kvůli Pochemu bojovat a nakonec jej ani oficiálně nenavrhli a nesnažili se ho do vlády prosadit (irozhlas, 2018a).

Druhé odmítavé stanovisko vydal prezident kandidátovi na post ministra kultury za ČSSD Michalu Šmardovi. Své odmítnutí zdůvodnil Šmardovou nedostatečnou odborností v oblasti kultury (irozhlas, 2019). V souvislosti s nastalou krizí proběhlo vždy v pozměněném složení Babiš, Hamáček, Zeman, Staněk přes deset schůzek. Michal Šmarda se po vleklých tahanicích rozhodl, že svoji nominaci stáhne, čímž de facto krizi ukončil (novinky, 2019).

Poslední Zemanovo veto se pojí k lidoveckému kandidátu na post ministra životního prostředí Petru Hladíkovi. Prezidentovi v tomto případě vadilo více věcí: probíhající vyšetřování korupční kauzy kolem přidělování brněnských bytů, Hladíkovo nedostatečné vzdělání v oblasti

životního prostředí i fakt, že Hladík už stihl ve stranickém tisku publikovat inzerát, ve kterém hledá náměstka a další budoucí spolupracovníky na ministerstvo (ČTK, 2023). Vládnoucí koalice zřejmě nechtěla jít s prezidentem do sporu před koncem jeho mandátu, proto byl Hladík na ministerstvo uveden jako náměstek. Situaci definitivně vyřešil nově zvolený prezident ČR Petr Pavel, který Hladíka do funkce ministra jmenoval (irozhlas, 2023).

8.5. Srovnání nepřímo zvolených a přímo zvoleného prezidenta při jmenování ministrů
Výhrady prezidentů k personálnímu složení vlády jsou poměrně častým jevem i pro nepřímo zvolené prezidenty. S mandátem prvního přímo zvoleného prezidenta Miloše Zemana se však dostáváme dál a vidíme odmítnutí prezidenta některé kandidáty na ministry jmenovat. Jak jsem již zmínil v teoretické části, pohled na problematiku práva navrhovacího versus jmenovacího není plně jednotný, byť většina expertů se přiklání k variantě, kdy prezident nemá možnost kandidáty na ministry vetovat. Tyto dva odlišné pohledy dobře ilustruje sám Miloš Zeman, který spory o jmenování ministrů zažil jak ze strany premiéra, tak prezidenta. Premiér Zeman roku 1998 prohlašoval, že případná existence prezidentova veta by byla v rozporu s článkem 68 Ústavy (Lidovky, 2013). Ten samý Miloš Zeman o pár let později z pozice prezidenta republiky argumentuje, že když ústava hovoří o premiérově návrhu, tak z logiky věci prezident může takový návrh přijmout nebo odmítnout (ČTK, 2023).

Případy Zemanova odmítnutí jmenovat dobře ukazují jeho politický talent. Miloš Zeman si zřejmě dobře uvědomoval, že ústavně vzato tahá za kratší konec a rozhodnutí ústavního soudu by se s největší pravděpodobností stavělo negativně k prezidentskému vetu. Všechna Zemanova veta ministerských kandidátů spojuje fakt, že premiéři nebyli ochotni vést s prezidentem právní bitvu o jejich jmenování. I pro stávající vládní koalici bylo evidentně pohodlnější počkat s jmenováním Petra Hladíka ministrem až na nového prezidenta (irozhlas, 2023).

Diskuse

Ve své analýze jsem se zaměřil na potenciální proměnu českého režimu vládnutí po zavedení přímé volby prezidenta. Rozhodl jsem se zaměřit na jmenovací pravomoci prezidenta ve vztahu k premiérovi a vládě, jelikož tímto způsobem se dle mého názoru dá dobře určit mocenská dynamika systému vládnutí a jeho možná proměna. S ohledem na toto zaměření mé práce jsem zvolil koncept poloprezidentského režimu Víta Hlouška. Jelikož první dva body Hlouškova konceptu, přímo volená hlava státu a vláda odpovědná parlamentu, Česká republika od roku 2013 zcela jistě splňuje, nemá smysl se jimi v analýze dále zabývat. Klíčovým zůstane třetí bod: prezident musí mít skutečný vliv na složení vlády a její program, přičemž pojem skutečný vliv je podmíněn třemi dalšími body:

1. formální pravomoc jmenovat a odvolávat vládu,
 2. formální nebo neformální vliv na proces složení vlády (přímo či nepřímo prostřednictvím konzultací s určeným premiérem) a
 3. formální nebo neformální dopad na agendu vlády
- (Hloušek, V. 2015).

První podmínka je splněna od samotného počátku. Druhá podmínka je složitější a vliv prezidentů na proces sestavování vlády byl hlavním předmětem mé analýzy. Třetí podmínka je velice úzce spojena s podmínkou o vlivu na proces složení vlády. Dá se předpokládat, že pokud prezident dovede ovlivnit personální složení vlády takovým způsobem, aby ve vládě usedli jemu spříznění ministři, budou právě oni vykonávat svou agendu v harmonii s prezidentem. Pokud prezident dokáže ze své pozice ovlivnit složení vlády a tím i její agendu, jedná se o znatelné posílení jeho pozice v systému vládnutí ČR.

Důležité je si uvědomit, že zavedení přímé volby prezidenta neprovázela další revize ústavy, která by se zabývala prezidentskými pravomocemi nebo vztahem prezidenta k vládě a parlamentu. Pro všechny tři analyzované prezidenty platí stejný ústavní rámec. Prezident Zeman ovšem přímou volbou výrazně posílil svou legitimitu. Na prvním přímo zvoleném prezidentovi bylo, aby zužitkoval své nové postavení a přesvědčil politickou scénu, že k vykonávání svého mandátu s rozšířenými pravomocemi má vlastně díky přímé volbě nárok. Miloš Zeman se přesně o takové nové obrazně řečeno vykolíkování hřiště snažil a začal krátce po začátku svého mandátu jmenováním úřednické vlády Jiřího Rusnoka. Jmenováním této vlády obešel parlament, ve kterém byla přítomna sněmovní většina, jež chtěla vládnout. Miloš Zeman tímto bezprecedentním krokem vytvořil fakticky prezidentskou vládu. Sám později přiznal, že se jednalo o pokus přiblížit ČR prezidentskému režimu. Nárůst prezidentova vlivu

na složení vlády je v tomto případě enormní, jelikož vliv sněmovny byl prakticky vynulován. Vliv prezidenta na agendu vlády zmiňuje Petr Honzejek (2013), který říká: Rusnokův kabinet je první vládou prezidentského systému, ve kterém skutečná moc nesídlí ve Strakově akademii, ale na kopci nad ní. O jména ministrů nejde, jsou jen převodníky zájmů prezidenta.

Rusnokova vláda vzdáleně připomíná koncept G. Sartoriho – alternující prezidentský režim. V tomto konceptu vládne vláda odpovědná sněmovně, dokud jí není vyjádřena nedůvěra. V momentě vyjádření nedůvěry podává vláda demisi a příležitost sestavit vládu získává prezident (Sartori, 2001). Podoba Rusnokovy vlády a Sartoriho konceptu je právě ve dvou odlišných mocenských centrech, které vládu sestavují. Další podobností je parlamentní vyslovení nedůvěry, aby se mohl k pokusu sestavit vlády dostat prezident. Naopak značnou odlišností je fakt, že v Sartoriho konceptu by prezidentská vláda nemusela získat důvěru parlamentu (Sartori, 2001). Právě získání důvěry sněmovny se nakonec i přes prezidentovu snahu Rusnokově vládě nepovedlo, a tak až do ustanovení nové vlády vládla v demisi.

Druhá analyzovaná pravomoc jmenování jednotlivých ministrů je obtížně uchopitelná, kvůli odlišným názorům ústavních právníků. Většinový konsensus sice říká, že prezident může odmítnout kandidáta jen ze závažných důvodů, nicméně bez rozhodnutí ústavního soudu, které by tuto pravomoc zpřesnilo, není možné přesně posoudit význam této prezidentovy pravomoci. Můžeme si však všimnout, že prezidentu Zemanovi se na rozdíl od jeho předchůdců podařilo konkrétní kandidáty na ministry úspěšně vetovat. Tento fakt může být zapříčiněn faktickým nárůstem role prezidenta v ústavním systému ČR, ale na druhou stranu se může jednat čistě o vyústění aktuální politické situace. Je důležité si uvědomit, že dvě odmítnutí Zemana jmenovat jsou ve vztahu k menšinové vládě a třetí v samotném konci jeho mandátu. Díky Duvergerově transformační mřížce víme, že v případě menšinové vlády vzrůstá role prezidenta (Javůrek, 2008). Právě existence menšinové vlády může být alternativním vysvětlením prezidentova vetování ministrů.

Vetování ministrů tedy spolehlivě nemůžeme pokládat za důsledek přímé volby. Jmenování Rusnokovy vlády však za důsledek přímé volby pokládat lze, jelikož to přiznává sám Miloš Zeman. Dle Zemana je po zavedení přímé volby prezidenta nutné rozšířit jeho kompetence a jmenování Rusnokovy vlády byla snaha posunout český ústavní režim k prezidentskému systému (ČTK, 2023). Podíváme-li se opět na koncept Víta Hlouška vidíme zde, že minimálně období Rusnokovy vlády splňuje definiční znaky tohoto konceptu. Znamená to však, že lze Českou republiku zařadit mezi poloprezidentské režimy? Kromě samotné analýzy prezidentových pravomocí je pro správné pochopení mocenského systému nutné

zkoumat i jejich povahu. K tomu si vypomůžu konceptem Michala Kubáta, který prezidentovu moc v poloprezidentském režimu definuje (2014) jako pozitivní, politickou a nezávislou. Jelikož ústava byla změněna jenom v bodě přímé volby a pravomoci prezidenta nebyly nijak pozměněny, tak prezident nedisponuje právě pozitivní mocí, kterou by mohl vykonávat. Český prezident může vykonávat svou moc jen negativně např. tlakem na jiné nebo nekonáním, když ústava nestanoví lhůty. Ve standartním poloprezidentském režimu prezident musí mít schopnost vykonávat svou moc pozitivně (Kubát, 2014). Uplatňování negativní moci vede podle Kubáta (2014) nanejvýš k deformaci režimu, či deformaci demokracie, ale ne ke změně demokratického režimu na jiný.

Přítom potenciál k změně demokratického režimu v českém režimu vládnutí po zavedení přímé volby prezidenta je. Mám na mysli situaci, kdy prezident bude zároveň šéfem vládnoucí strany, a tímto zprostředkovaně disponuje vlivem nad vládou. Současný český parlamentní režim se vyznačuje velice silným postavením parlamentu. Není možné provést případnou změnu režimu proti vůli parlamentu nebo bez parlamentu. Pro případnou prezidentovu snahu posílit své postavení v systému vládnutí je pro něj nutné disponovat spřízněnou parlamentní většinou, která buď zvládne provést ústavní změny takové, jež dají prezidentovi nové posílené exekutivní pravomoci nebo bude prezidenta akceptovat jako hlavu vlády a premiér takové většiny bude vykonavatelem prezidentovy vůle. Z analýzy je patrné, že Miloš Zeman se o druhou z těchto možností pokoušel. Touto prezidentovou politickou stranou měla být SPOZ a po jejím volebním debaklu obrátil prezident svou pozornost na ČSSD a pokusil se prostřednictvím Lánského puče zajistit si vliv uvnitř ní.

Dalším faktorem je navázání na výkon prezidentského mandátu Miloše Zemana jeho nástupci. Tento jev je úzce provázán s Kubátovým popisem negativního a pozitivního výkonu moci. Zastávám předpoklad, že negativní výkon moci prvního přímo zvoleného prezidenta nebude přejímán u jeho nástupců. Miloši Zemanovi se totiž nepodařilo při hledání mantinelů přímo zvoleného prezidenta přesvědčit politickou reprezentaci, že na kroky které v úřadu činí má nárok. Z toho důvodu se domnívám, že nástupci Miloše Zemana se nebudou pokoušet jeho chování napodobovat.

Česká republika dle mého názoru poloprezidentským režimem ani režimem na cestě k poloprezidencialismu není. Jedná se stále o režim parlamentní, kde dominantní mocenskou roli hraje právě parlament nikoliv prezident. Prezidentství Miloše Zemana je určitou epizodou, kdy po zavedení přímé volby prezident hledá své místo v mocenském systému a s ohledem na nárůst legitimacy prezidenta po zavedení přímé volby je patrná i snaha o větší zapojení se do

politického dění. Toto hledání nutně provází excesy jako obcházení parlamentu při sestavování Rusnokovy vlády. I přes to z prezidenství Miloše Zemana můžeme usuzovat nárůst významu funkce prezidenta, což je vzhledem k jeho vysoké legitimitě po zavedení přímé volby logické. Bude zajímavé sledovat, jak se výkonu mandátu ujmou Zemanovi nástupci. Jestli se vydají cestou parlamentního prezidenta nebo využijí odkazu Miloše Zemana a budou se snažit zvýšit důležitost své role, případně prosazovat ústavní změnu týkající se posílení pravomocí prezidenta.

Závěr

V roce 2013 proběhla v České republice první přímá volba prezidenta. Ve své práci jsem se zabýval výzkumnou otázkou: Jakým způsobem ovlivnila přímá volba prezidenta parlamentní režim České republiky? V teoretické části jsem představil hypotézu: Přímá volba prezidenta negativně ovlivnila parlamentní režim České republiky a způsobila výkyv směrem k poloprezidencialismu. Tato hypotéza se ukázala být platná jenom z půlky.

Zavedení přímé volby prezidenta opravdu negativně ovlivňuje parlamentní režim České republiky. První přímo zvolený prezident díky své nově získané legitimitě se stal velice silným hráčem z pozice jeho mandátu, což nekorespondovalo s jeho reálnými ústavou danými a převážně formálními pravomocemi. Miloš Zeman se tento nepoměr snažil vyřešit přiblížením českého systému vládnutí k prezidencialismu, což jak sám následně potvrdil, byla hlavní ambice za jmenováním Rusnokovy vlády. Zavedení přímé volby prezidenta parlamentní režim České republiky destabilizuje, protože legitimita od občanů prezidenty přibližuje výkonu politické moci, což česká ústava neumožňuje. Chce-li prezident vykonávat svou politickou moc, musí jít do střetu s držitelem této moci, což je vláda, případně parlament. Právě z hlediska legitimacy velice silný prezident bez skutečných možností vládnout představuje destabilizační prvek pro parlamentní režim.

Druhá část mé hypotézy hovoří o výkyvu České republiky směrem k poloprezidencialismu. Tato část hypotézy se v mé analýze ukázala být jako neplatná. Pro poloprezidentské režimy je klíčové, aby prezident vykonáváním svých pravomocí mohl uskutečňovat reálné vládnutí. Podle Kubáta (2014) musí být prezidentova moc pozitivní, politická a nezávislá. Provedení analýzy ukazuje, že prezident České republiky ani po zavedení přímé volby prezidenta nedisponuje pozitivní mocí. Prezident v našem prostředí bez jemu podřízené parlamentní většiny vládnout nemůže. Jeho výkon moci se omezuje pouze na moc negativní (nedodržování ústavy, nečinnost atd.), což je neslučitelné s poloprezidentským režimem.

Analýza poměrně dobře popisuje proměnu prezidentova vlivu na proces sestavování vlády, nicméně příčinou této proměny nemusí být nutně jen samotné zavedení přímé volby prezidenta, ale důležitým faktorem může být i mocenská dynamika mezi menšinovou vládou, prezidentem. Právě tato dynamika by měla být předmětem dalšího výzkumu pro plné pochopení vlivu prezidenta na proces sestavení vlády. Bližší výzkum v této oblasti se může zaměřit např. na prezidentu blízké ministry v menšinové vládě Andreje Babiše. Dalším úskalím této práce je zaměření na velice úzký výsek prezidentových jmenovacích pravomocí. Stále se domnívám, že

právě na procesu utváření vlády, se dá dobře pozorovat měnící se dynamika mocenského systému. Nicméně pro plné posouzení potenciálního přechodu k poloprezidentskému režimu je třeba zkoumat i ostatní prezidentovy pravomoci, které hlava státu vykonává, včetně těch, které mu z ústavy nenáleží. Dalším a zároveň nejvýznamnějším problémem této analýzy je malý vzorek případů. Česká republika má v současnosti teprve druhého přímo zvoleného prezidenta, který kvůli krátkému trvání svého mandátu nemohl být součástí této analýzy. Veškeré posuzování přechodu k poloprezidencialismu se tak omezuje na výkon mandátu prezidentem Milošem Zemanem. Pro budoucí výzkum bude velice zajímavé, jak budou prezidentský mandát vykonávat jeho nástupci. Posledním nedostatkem je komplikovaná srovnatelnost jednotlivých prezidentů kvůli jejich osobnostním odlišnostem. Tento nedostatek jsem částečně eliminoval dokázáním, že snaha Miloše Zemana o přiblížení k prezidentskému režimu vychází ze silného mandátu z přímé volby. I přes to nemůžu vyloučit, že nepřímo zvolený prezident Miloš Zeman by nejednal podobně a přímá volba není spouštěčem jeho snahy o přiblížení ČR prezidencialismu, nýbrž pouze katalyzátorem.

Jako úspěch mé práce vnímám kompletní popis událostí, které byly snahou Miloše Zemana proměnit český režim vládnutí. Tato snaha je realizována prostřednictvím jmenování Rusnokovy vlády nebo později pokusem zajistit prezidentovi parlamentní stranu. Popis událostí je zasazen do soudobého politického kontextu a rovněž uvádí zdůvodnění, proč tyto prezidentovy pokusy nebyly úspěšné. Dále moje analýza ukázala, jak nepřímo zvolení prezidenti, byť sami byli velice silnými politickými figurami respektovali pozici prezidenta v parlamentním režimu. Tento aspekt se v průběhu prezidentství Miloše Zemana ve výše popsaných případech vytrácí a prezident si nárokuje mocenské postavení, které mu nenáleží.

Budoucí výzkum v oblasti možného přechodu ČR k poloprezidencialismu by se mohl zaměřit na výkon zahraniční politiky, která má být standartně v gesci vlády. Při bližším pohledu na české prezidenty však vidíme, že všichni tři byli v oblasti zahraniční politiky velice aktivními hráči. Václav Havel a jeho lobbying za ČR při vstupu do NATO, Václav Klaus a jeho euroskeptické postoje při přístupu ČR do EU a v neposlední řadě Miloš Zeman a prosazování východního partnerství s Ruskem a Čínou. Otázka zahraniční politiky a jejího výkonu prezidenty by mohla být další analyzovanou pravomocí pro zjištění výkyvu českého parlamentního režimu směrem k poloprezidencialismu po zavedení přímé volby.

Seznam Literatury

Literatura

Brunclík, M., & Kubát, M. (2016). „Český demokratický režim po roce 2012: přechod k poloprezidencialismu?“. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 52(5), 625-646.

Brunclík, M., & Kubát, M. (2017). *Kdo vládne Česku?: Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry*. Barrister & Principal Publishing.

Collier, D., & Gerring, J. (2009). Concepts and method in social science: the tradition of Giovanni Sartori (introduction). *Concepts & Method in Social Science: The Tradition of Giovanni Sartori*, 1st Edition, (Eds.) David Collier, John Gerring, London: Routledge, 1-10.

Duverger, M. (1980). A new political system model: Semi-presidential government. *European journal of political research*, 8(2), 165-187.

Filip, J., Svatoň, J., & Zimek, J. (2003). *Základy státovědy*. Masarykova univerzita.

Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Maršálek, P., Beran, K., Wintr, J. & Tryzna, J. (2008). *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI Wolters Kluwer.

Hloušek, V. (2014). Is the Czech Republic on its way to semi-presidentialism?. *Baltic Journal of Law & Politics*, 7(2), 95-118.

Holländer, P. (2012). *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk

Klokočka, V. (2006). *Ústavní systémy evropských států:(srovnávací studie)*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde.

Kopeček, L. (2022). *Hodný, zlý a ošklivý? Havel, Klaus, Zeman. Paralelní životopisy*. Books & Pipes.

Kopeček, L., & Mlejnek, J. (2013). Different confessions, same sins? Václav Havel and Václav Klaus as Czech presidents. Presidents above parties? Presidents in Central and Eastern Europe, Their Formal Competencies and Informal Power.

Koudelka, Z. (2016). *Jmenování vlády prezidentem v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Právo a bezpečnost, (1).

Kubát, M. (2014). Jak definovat poloprezidentský režim?. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 60(1), 137-152.

Kysela, J. (2008). Prezident republiky v ústavním systému ČR–perspektiva ústavněprávní. Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě. Praha: Dokořán, 235-262.

Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American political science review*, 64(4), 1033-1053.

Sartori, G. (2001). Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků. Sociologické nakladatelství Slon.

Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.

Siaroff, A. (2003). Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction. *European journal of political research*, 42(3), 287-312.

Internetové novinové články

Čermáková, J. Pfeifferová, V. Vydrová, M. (2013). Koalice má 101 hlasů pro vládu pod vedením Miroslavy Němcové. iRozhlas. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koalice-ma-101-hlasu-pro-vladu-pod-vedenim-miroslavy-nemcove_201306251327_mvydrova

ČTK. (2023). Zeman nehodlá měnit odmítavé stanovisko ke jmenování Hladíka ministrem. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/2308111>

ČTK. (2023). Zeman: Jmenování Rusnokovy vlády bylo snahou přiblížit ČR prezidentskému systému. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/2334540>

Hartman, P. iRozhlas. (2018a). Zeman si prosadil svou, místo Pocheho je Petříček. iRozhlas. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/komentare/milos-zeman-vlada-andreje-babise-miroslav-pocheho_1810170633_pj

Honzejk, P. (2013). Petr Honzejk: Sto dní Zemanovy vlády. *Hospodářské noviny*. Dostupné z: <https://archiv.hn.cz/c1-61022930-sto-dni-zemanovy-vlady>

iRozhlas. (2018b). Se jmenováním některých ministrů měli problém Havel i Klaus. Nakonec ale ustoupili. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/miroslav-poche-prezident-klaus-zeman-havel_1806171955_pj

iRozhlas. (2019). Zeman nejmenuje Šmardu ministrem kultury. Požádal Hamáčka o jiného kandidáta. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prezident-milos-zeman-michal-smarda-ministr-kultury-cssd_1908141536_per

iRozhlas. (2023). Petr Pavel jmenoval Hladíka ministrem životního prostředí. Zeman to kvůli brněnské kauze odmítal. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/petr-pavel-petr-hladik-ministr-zivotniho-prostredi_2303100900_ale

Janíková, N. (2013). Proč nesrovnávat Havla se Zemanem. Hospodářské noviny. Dostupné z: <https://hn.cz/c1-60394370-proc-nesrovnavat-havla-se-zemanem>

Jeřábková, D. (2021). Zeman, Klaus i Havel. Se jmenováním otáleli všichni prezidenti. Novinky. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-zeman-klaus-i-havel-se-jmenovanim-otaleli-vsichni-prezidenti-40378409>

Koudelka, Z. (2019). Prezident nemusí jmenovat ministra. Česká Justice. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/blog/prezident-nemusi-jmenovat-ministra/>

Kysela, J. (2021). Pokud neexistuje žádná právní překážka, prezident nemůže odmítnout jmenovat ministra, tvrdí ústavní právník Kysela. Radiožurnál. Dostupné z: <https://radiozurnal.rozhlas.cz/pokud-neexistuje-zadna-pravni-prekazka-prezident-nemuze-odmitnout-jmenovat-8637984>

Lidovky. (2009). Klaus zahájil závod o 101 hlasů. Lidovky. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/klaus-zahajil-zavod-o-101-hlasu.A090326_150940_ln_domov_mtr

Pálková, Š. (2013). Blokování ministrů? Zeman za to dřív káral Havla, teď je chystá sám. Lidovky. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/personalni-vetu-u-jmenovani-ministru-to-je-proti-ustave-vycital-zeman-havlovi.A131106_120836_ln_domov_spa

Reflex. (2020). Prymula se v úřadu dlouho neohřál, prvenství ale nestihl. Seznam ministrů s nejkratším trváním funkce. Dostupné z: <https://www.reflex.cz/clanek/politika/103613/prymula-se-v-uradu-dlouho-neohral-prvenstvi-ale-nestihl-seznam-ministru-s-nejkratsim-trvanim-funkce.html>

Soukup, J. (2009). Topolánek přiznal, že chtěl od Dalíka pomoc pro Wolfa. Novinky. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-topolaneck-priznal-ze-chtel-od-dalika-pomoc-pro-wolfa-40221717>

Wintr, J. (2023). Zeman nemůže jmenování Hladíka blokovat, pokud nemá vážný důvod, míní ústavní právník. ČT24. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3555677-zeman-nemuze-jmenovani-hladika-blokovat-pokud-nema-vazny-duvod-mini-ustavni-pravnik>

Závěrečné práce

Haluza, O. (2013). Formování vlády Josefa Tošovského. Bakalářská práce. Masarykova univerzita. Brno. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/ktw3p/Bakalarska_prace_Haluza.pdf

Haluza, O. (2016). Úřednické vlády a prezidenti ve srovnávací perspektivě. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Brno. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/k4ki1/Oldrich_Haluza_-_Diplomova_prace.pdf

Koutník, O. (2011). Úřednické vlády v Československu a České republice. Diplomová práce. Univerzita Karlova. Praha. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/34062/120041014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Weby a internetové soubory

ČSÚ. (2021). Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 8.10. – 9.10.2021 – celkové výsledky hlasování. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2021/ps2?xjazyk=CZ>

ČSÚ. (2023). Volba prezidenta republiky konaná ve dnech 13.01. – 14.01.2023 (promítnuto usnesení NSS) – výsledek volby. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/prez2023nss/pe2?xjazyk=CZ>

Zákon

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Abstrakt

Tato práce se zabývá potenciální proměnou parlamentního režimu ČR po zavedení přímé volby v roce 2013. Přímá volba zajišťuje prezidentovi mnohem silnější legitimitu, navíc jiné povahy, která je více spojen s aktivním výkonem politiky. Po jejím zavedení se dá očekávat nárůst prezidentovi pozice v ústavním režimu na úkor parlamentu. Pro určení možného přechodu ČR k poloprezidencialismu byla provedena diachronní komparativní analýza, která se zabývala pravomocemi prezidenta jmenovat předsedu vlády a jednotlivé ministry. Součástí analýzy jsou tři bývalí čeští prezidenti Václav Havel, Václav Klaus a Miloš Zeman. Analýza ukazuje intenzivnější vystupování proti vůli parlamentu v období prezidentství Miloše Zemana než u jeho nepřímo zvolených předchůdců. Během prezidentství prvního, přímo zvoleného prezidenta, jsme se setkali s prezidentskou vládou i prezidentským vetem směrem ke kandidátům na ministry. Nicméně i přes nárůst aktivity prezidenta nemůžeme hovořit o přechodu České republiky k poloprezidentskému režimu. Kvůli nedostatečným ústavním změnám prezident nedisponuje pravomocemi, které by ho opravňovali vládnout. Veškerá aktivita přímo zvoleného prezidenta je negativního typu (nedodržování ústavy, nekonání atd.), což je neslučitelné s povahou poloprezidentského režimu. V poloprezidentském režimu prezident musí být schopen svou moc vykonávat pozitivně. Analýza zjišťuje, že zavedení přímé volby prezidenta nevede k přechodu českého parlamentního režimu v režim poloprezidentský. Česká republika je stále parlamentním režimem a zavedení přímé volby tento režim pouze deformuje.

Klíčová slova: Parlamentní režim, poloprezidencialismus, přímá volba, prezident, jmenování vlády, úřednické vlády,

Abstract

This thesis examines the potential transformation of the Czech parliamentary regime after the introduction of direct elections in 2013. Since direct election provides the president with a much stronger legitimacy in addition to a different nature that is more associated with active performance, one can expect an increase in the president's position in the constitutional regime at the expense of parliament after its introduction. In order to determine the possible transition of the country to semi-presidentialism, a diachronic comparative analysis was carried out to examine the powers of the president to appoint the prime minister and individual ministers. The analysis included three former Czech presidents, Václav Havel, Václav Klaus and Miloš Zeman. The analysis shows a more intense opposition to the will of the parliament during the presidency of Miloš Zeman than that of his indirectly elected predecessors. During the presidency of the first directly elected president, we encountered both a presidential government and a presidential veto of ministerial candidates. However, despite the increase in presidential activity, we cannot speak of a transition of the Czech Republic to a semi-presidential regime. Due to the lack of constitutional changes, the president does not have the powers that would entitle him to govern. All the activity of the directly elected President is of a negative type (non-compliance with the Constitution, inaction, etc.), which is incompatible with the nature of a semi-presidential regime. In a semi-presidential regime, the president must be able to exercise his power in a positive manner. The analysis finds that the introduction of direct election of the President does not lead to a transition of the Czech parliamentary regime to a semi-presidential regime. The Czech Republic is still a parliamentary regime and the introduction of direct elections only distorts this regime.

Keywords: Parliamentary system, Semi-presidentialism, Direct election, President, Appointment of government, Technocratic governments.