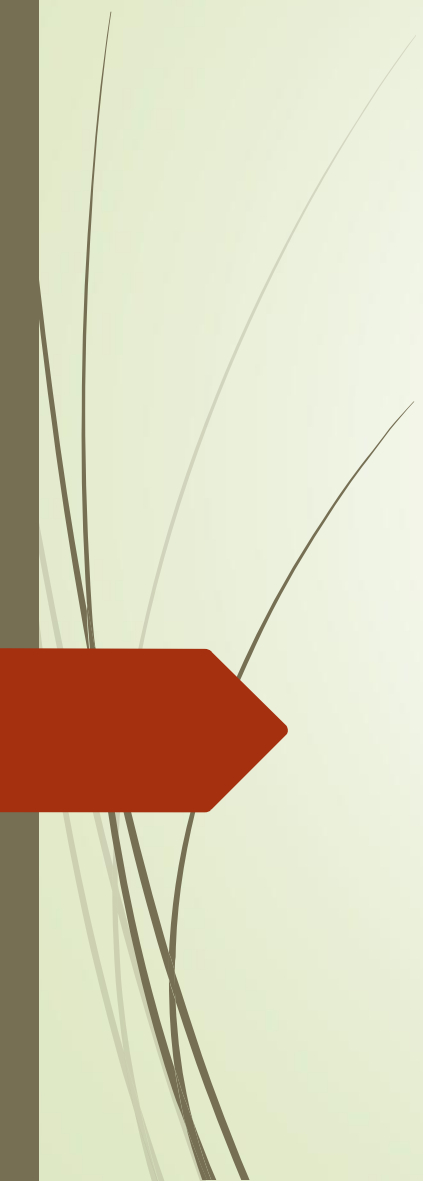




Politické instituce a modely vládnutí v ČR: Prezident a vláda



Prezident ČR v komparaci s prezidenty ve střední Evropě

- Nikde prezident nekoncipován jako mocná instituce
 - Policy-making pravomoce
 - Reálné nezávislé pravomoce
 - Prezident jako součást, ale nikoli jako šéf exekutivy
- Výjimka: Polsko na poč. 90.let



Dvě obecné role hlavy státu

1. Symbolická a ceremoniální

- Ztělesnění státu, jeho tradic, hodnot, kontinuity...
- Formální („notářské“) úkony

2. Mocensko-politická

- Reálná politická moc
- Rozhodovací kompetence

Výkonná moc v ČR

- Hlava III: prezident a vláda
- Asymetrický dualismus výkonné moci

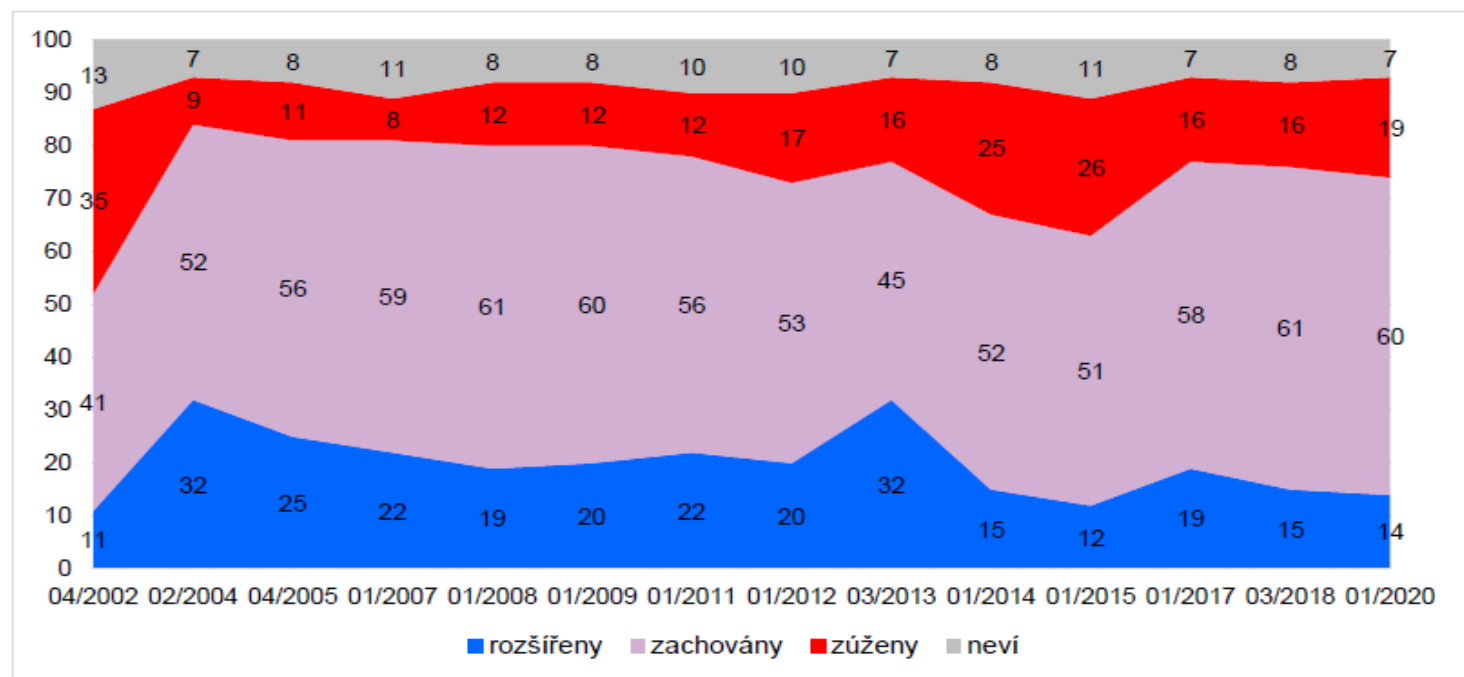




Výkonná moc v ČR

- Čl. 67: Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci
- Ale není to vztah podřízenosti/nadřízenosti
- Jaká je žádoucí role prezidenta?
 - Vztah k vládě?
 - Míra aktivismu?
 - Více pravomocí?

Graf 1: Pravomoci prezidenta by měly být...¹ (v %)



Zdroj: CVVM SOU AV ČR, Naše společnost.

Tabulka 1: Prezident má mít pravomoc ...² (v %)

a) udělit amnestii, milost či zmírnit trest odsouzeným

	únor 2004	leden 2012	březen 2013	leden 2014	leden 2015	leden 2017	březen 2018	leden 2020
ano, ale jen se souhlasem jiné politické instituce	43	41	53	46	44	38	42	36
ano, samostatně	46	44	23	34	38	50	49	54
ne	9	10	20	17	15	8	7	8

b) zastavit soudní řízení proti obviněným

	únor 2004	leden 2012	březen 2013	leden 2014	leden 2015	leden 2017	březen 2018	leden 2020
ano, ale jen se souhlasem jiné politické instituce	33	39	39	37	43	38	41	36
ano, samostatně	22	25	16	22	21	25	25	32
ne	38	29	41	36	31	29	28	28

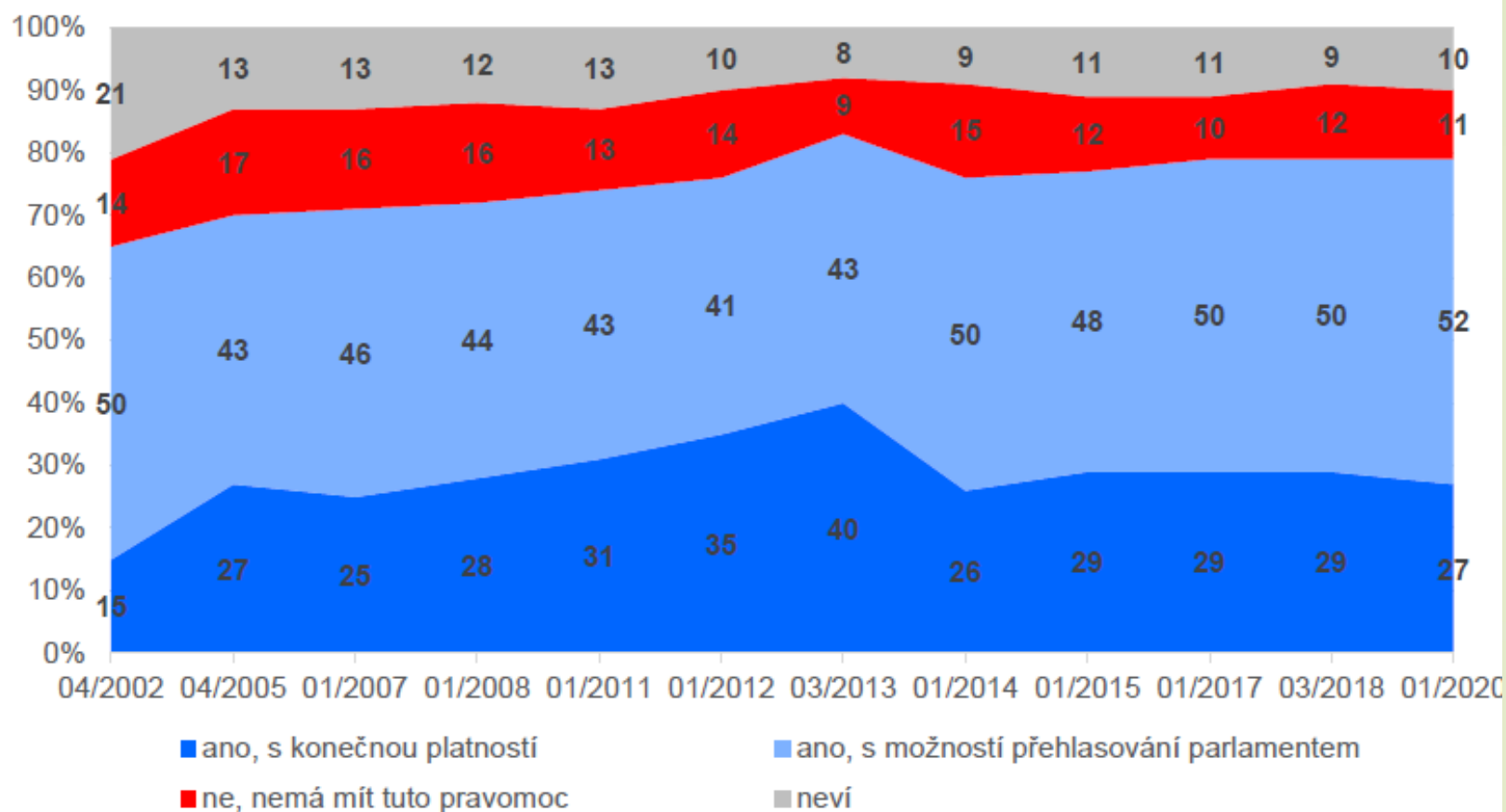
c) jmenovat a odvolávat rektory veřejných vysokých škol a jmenovat profesory

	leden 2015	leden 2017	březen 2018	leden 2020
ano, ale jen se souhlasem jiné politické instituce	45	41	44	39
ano, samostatně	25	28	32	32
ne	21	21	16	22

d) propůjčovat a udělovat státní vyznamenání

	leden 2015	leden 2017	březen 2018	leden 2020
ano, ale jen se souhlasem jiné politické instituce	41	34	33	29
ano, samostatně	53	58	62	67
ne	3	4	3	3

Graf 3: Pravomoc prezidenta zamítnout parlamentem přijatý zákon⁴ (v %)



Tabulka 5: Role prezidenta při jmenování soudců Ústavního soudu^o (v %)

	04/2002	04/2005	01/2007	01/2008	01/2011	01/2012	03/2013	01/2014	01/2015	01/2017	03/2018	01/2020
má jmenovat všechny soudce se souhlasem jiného ústavního činitele	44	36	34	33	37	39	41	41	44	42	42	46
má jmenovat pouze část soudců, zbytek jiní činitelé	17	22	24	25	22	22	24	26	25	20	20	24
má jmenovat všechny soudce sám	10	19	16	13	15	13	16	12	10	15	15	12
nemá jmenovat soudce ÚS	8	8	8	8	8	9	6	8	9	7	7	6

Prezident

- Čl. 54
- (1) Prezident republiky je hlavou státu.
(2) Prezident republiky je volen v přímých volbách.
(3) Prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný.





Kompetence

- Podle oblasti
 - Exekutivní
 - Legislativní
- Podle míry samostatnosti
 - Nezávislé (žádná kontrasignace, výkon není podmíněn krokem jiného aktéra)
 - Sdílené
 - Podmíněné



Obecně podle oblasti

- Legislativní
 - Veto
 - Postoupení zákonů Ústavnímu soudu
 - Promluvy v parlamentu
 - Referendum
 - Ratifikace mezinárodních smluv
 - Legislativní iniciativa
- Nelegislativní
 - Jmenování premiéra a ministrů
 - Odvolání premiéra a ministrů
 - Účast na zasedání kabinetu
 - Rozpouštění parlamentu
 - Jmenování soudců ústavního soudu
 - Jmenování členů rady centrální banky

Legislativní pravomoc

- **Nezávislé**
 - legislativní veto
 - Účast na jednáních parlamentu, vč. výborů a komisí
 - Má právo mluvit v parlamentu
 - Může požádat Ústavní soud o stanovisko k přijaté mezinárodní smlouvě (z hlediska ústavnosti)
- **Podmíněné**
 - Nic
- **Sdílené**
 - Zahraniční politika



Table 4.1 Presidential veto and bill submissions to the Constitutional Court in the Czech Republic

	<i>Veto</i>	<i>Bill submissions to the Constitutional Court</i>
Václav Havel (1993–2003)	24	11
Václav Klaus (2003–2013)	57	1
Miloš Zeman (2013–2018)	7	2

Sources: Ústavní soud (2017; Poslanecká sněmovna (2017); <http://old.hrad.cz/president/Havel/politika/zakony.html>.

Nelegislativní pravomoce

- Nezávislé
 - Jmenuje členy bankovní rady
 - Účast na zasedání kabinetu (nemůže jim ale předsedat)
 - právo projednávat s ministry záležitosti, které patří do jejich působnosti
- Podmíněná
 - Proces formování vlády
 - Kdo má být premiér?
 - Formateur
 - Otázka odmítnutí nominantů
 - Rozpuštění PS
- Sdílená
 - Jmenování soudců Ústavního soudu

Nelegislativní pravomoc

- Formování vlády
 - Ústavní zvyklost – pověření
 - Dva premiéři
 - 101 mandátů
 - KSČM mimo vládu
 - David Rath 2005
 - Gross vs. Klaus 2005
 - Staněk, Šmarda, Zaorálek 2019
- Demise vlády
 - Nečas vs. Zeman 2013
 - Sobotka vs. Zeman 2017





Odpovědnost

- Odvolatelnost hlav států je obecně hodně limitována
- Neodvolatelnost z politických důvodů
- Parlamentní režimy (nepřímo volení prezidenti):
 - Přenos odpovědnosti na vládu
 - Kontrasignace
- Parlamentní režimy (přímá volba)
 - + Volby (prezident se uchází o znovuzvolení)



Odpovědnost (J. Filip 2010)

1. Ústavněprávní

- uznání existence ústavněprávního deliktu
- Rozpor s normami ústavního práva s hodnotami ústavním právem chráněnými
- ČR: odpovědnost prezidenta za velezradu (2013 ztížena)

2. Ústavněpolitická

- porušení důvěry, porušení politického programu
- Není vyžadováno naplnění znaku deliktů, ani dokazování viny
- Typicky: vyslovení nedůvěry, odvolání z funkce

3. Trestněprávní

- vyvození důsledků z porušení hodnot chráněných trestním právem

4. Politická a morální

Trestněprávní odpovědnost

- Prezident je neodpovědný (čl. 54)
- Trestněprávní odpovědnost
 - do 2013 souběh ústavněprávní a trestněprávní odpovědnosti vyloučen, protože prezident vybaven velmi rozsáhlou trestněprávní imunitou
 - 2013: úplné vypuštění původního čl. 65 odst. 3, který zakládal absolutní hmotněprávní imunitu pro případ jakéhokoliv trestného činu, kterého by se prezident republiky dopustil v době svého funkčního období
 - Od 2013: souběh možný je: Dnes prezidenta nelze zadržet, ani stíhat pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt (čl. 65)
 - pouze po dobu výkonu funkce:
- Spolupodpis a zodpovědnost PM či ministra vlády (čl. 63)

Ústavněprávní odpovědnost

- Za velezradu nebo pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku
- Velezrada = jednání směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu
- Procedura ztížena v roce 2013
 - Senát (3/5 přítomných + PS (3/5 všech)
 - Ústavní soud
- Prezident může být odvolán + ztráta volitelnosti do úřadu

Ústavněprávní odpovědnost

- Neúspěšné iniciativy, které ztroskotaly v Senátu
 1. 2004 Zdeněk Bába: proti V.Klausovi
 - odmítal navrhnout další kandidáty na ústavní soudce
 2. 2015 petice proti M. Zemanovi
 - Náznaky na anexi Krymu a podporu Rusku
 3. 2017 M. Zeman vs. Sobotka
 - Odmítání přijmout návrh PM na odvolání ministra financí Babiše
 - Návrh ústavní žaloby zpracován v Senátu
 - Zeman nakonec ustoupil.
 4. 2019 Zeman odmítl odvolat Štaňka
 - Ustoupil, ale odmítl jmenovat M. Šmardu



Ústavněprávní odpovědnost

- Pouze jeden případ, o kterém rozhodoval ÚS
- Obžaloba V. Klause za velezradu
- 1. Nečinnost v procesu ratifikace dodatku k Evropské sociální chartě
- 2. odmítnutí podepsat unijní smlouvu o evropském stabilizačním mechanismu
- 3. Kontroverzní amnestie
- 4. Nečinnost při navrhování soudců ÚS
- 5. Nerespektování rozhodnutí soudu jmenovat soudce okresního soudu



Tradice prezidentství

- Počátky v dobách monarchie !
- Transfer aury monarchy do 1. republiky
- Tradiční rozpor mezi formou a obsahem
 - Slabá formální autorita
 - Silná neformální autorita
 - Včetně komunistické éry



Faktory formující moc prezidenta

1. Historické tradice
2. Popularita prezidentů a očekávání veřejnosti
3. Vztah k politickým stranám
 - „polibky smrti“
4. Přímá volba prezidenta



Historické tradice

1. Elitářský charakter prezidentského úřadu
2. Absence liberalismu české společnosti
3. Obřadnost prezidentského úřadu
4. Rozpor mezi ústavou a ústavní praxí
5. Role prezidenta v době krizí
6. Ústavně-politické tradice



Elity

- Čeští a českoslovenští prezident = přehlídka elit X rovnostářská společnost
- Elity = výsledek zlomových momentů
 - TGM, Beneš, Ludvík Svoboda
 - Václav Havel, Václav Klaus



Manko liberalismu

➤ Paradox

- Český národ je ve svých očích demokratický a liberální – např. 1. republiky
- Česká společnost chudá na liberalismus, poddanská politický kultura
 - Nedemokratický vnitřní život stran
 - Kult císaře, kult prezidenta X ústavní procedury



Ceremoniální způsob prezidentství

- Sídlo : Pražský hrad
- Standarta, hradní stráž, fanfára z Libuše
- Portréty prezidenta ve školách
- Víra v prezidenta, který je „nad“ běžnou politikou



Prezidenti krizoví manažeři

- 1918, 1938, 1948, 1968
- Vládní krize
- Jmenování úřednických vlád
 - 1920
 - 1926
 - 1938
 - 1998
 - 2013



Vláda

➤ Čl. 67

- Vrcholný orgán výkonné moci
- Předseda a ministři

➤ Čl. 77

- PM organizuje činnost vlády, řídí její schůze, vystupuje jejím jménem

➤ Čl. 76

- kolegiální orgán
- rozhoduje ve sboru nadpoloviční většinou všech svých členů



Vláda a PS

- Vláda je do určité míry chráněna před PS
 - PS jí nemůže dát závazné a vynutitelné úkoly, nemůže rušit rozhodnutí vlády
- Hlavní nástroje PS vůči vládě
 - Kontrola – interpelace
 - Stanovení obecného zákonného rámce
 - Vyslovení nedůvěry



Premiér a PS

- Posílená pozice PM
 - PM určuje složení vlády
 - první mezi nerovnými
- PS nemůže vyslovit nedůvěru vůči jednotlivému ministrovi
- Nedůvěra – abs. většinou všech PS





Pozice premiéra

- Sartoriho klasifikace parlamentních režimů
 1. První nad nerovnými
 - PM = šéf exekutivy
 2. První mezi nerovnými
 - Nemusí být šéfem většinové strany, ale udržuje si jistou převahu nad ministry
 3. První mezi rovnými
- Jiný přístup
 - Premiérský parlamentarismus
 - Převaha premiéra a vlád, jasná většina v parlamentu
 - Parlamentarismus s převahou zákonodárního sboru
 - Stranicky kontrolovaný parlamentarismus

Premiér a PS

- Demise PM = demise celé vlády (od 1997)
 - X 2017 pokus o jinou interpretaci (Zeman)



Vláda a princip permanentní vlády

- Princip permanentní vlády
 - Veřejné služby je nutné vykonávat nepřetržitě
- Vláda povinna podat demisi po volbách – resp. po ustavující schůzi PS
- Prezident demisi přijme, ale pověří vládu výkonem funkce až do jmenování vlády nové (čl. 62)

Vláda a princip permanentní vlády

- požadavek na permanentní obsazení ministerských pozic
 - V čele musí stát politicky odpovědný ministr
- Odstoupení ministra je nutné řešit
 - Odložením přijetí demise
 - Náhradním pověřením jiného člena vlády výkonem mandátu ministra
- Tento princip porušen
 - ministr pro místní rozvoj, XI.2007-IV. 2008
 - 2018: Petr Krčál demise přijat 18.července, Jana Maláčová jmenována až 30.července
 - 2019 Antonín Staněk demise 31.7., řízením rezortu pověřen náměstek René Schreirer, nový ministr Lubomír Zaorálek jmenován 27. 8.

Vláda v demisi

- Nemá činit žádná důležitá rozhodnutí
- Rozhodnutí ÚS Pl. 06/07 z roku 2010
 - To, že je vláda v demisi, je restriktivní faktor, který se musí projevit ve zdrženlivosti vlády při výkonu svých funkcí, zejména pokud by vedl k přijetí nezvratných a zásadních důsledků
- Absence legitimacy prozatímní vlády
 - Důvěru už/ještě nemá





Vláda v demisi (Rozhodnutí ÚS Pl. 06/07 z roku 2010)

- Prozatímní vlády
 - nenesou plnou ústavní odpovědnost
 - vyslovení nedůvěry nepoužitelné
- politický mandát zpochybněn
- Obavy z účelových kroků prozatímní vlády, které by při zneužití pravomocí mohly vést k prodlužování své vlastní existence

Jmenování vlády

- Velká role prezidenta
- Ústava neříká koho a kdy má jmenovat
- Silně se ujal názor, že
 - bez zbytečného odkladu
 - Silně pochybný postup M. Zemana v roce 2013, volby 25. a 26. říjen, Sobotkova vláda jmenována až 29. ledna 2014
 - Toho, kdo má největší šanci sestavit vládu, která získá následně důvěru
- Většinou – představitel nejsilnější strany
 - 4x se tak nestalo – úřednické vlády, Nečas



Jmenování vlády

- Prezident de facto musí jmenovat členy, které mu navrhne PM
- Odmítnutí jen výjimečně legitimní
 1. zákonné důvody (střet zájmů čl. 70)
 2. Závažné morální důvody
- Prezidenti naznačovali výhrady (např.):
 - 1998 Havel
 - 2002-2006 a 2010 Klaus
 - 2013 Zeman
- Prezident jako veto player
 - 2018 Zeman vs. Poche
 - 2019 Zeman vs. Šmarda



Jmenování vlády

- Vláda žádá o důvěru do 30 dnů od svého jmenování
 - Jediná lhůta v procesu formování vlády
- ÚZ – předkládá i programové prohlášení (v Polsku či v SR – je to ústavní povinnost)
- Stačí nadpoloviční většina přítomných
- Rusnok 2013, Topolánek 2006 a Babiš 2017 důvěru nezískali





Jmenování vlády

- 2. pokus prezidenta – nedává moc smysl a ohrožuje princip parlamentní vlády
 - Prezidentovi umožňuje udržovat u moci dlouho svůj prezidentský kabinet – viz Rusnok 2013
- X Polsko – krátké lhůty, prezident a Sejm se střídají
- X SRN – nelze jmenovat kancléře, který by nebyl zvolen Bundestagem
- X řada zemí Evropy – vláda se ujímá moci, až po důvěře!!!



Jmenování vlády: komparativní pohled

- 2 proměnné
 - Role hlavy státu
 - Role parlamentu
- Hlava státu
 1. Bez role
 2. Omezený návrh
 3. potvrzení
 4. Návrh
 5. Takřka neomezené jmenování
 6. Neomezené jmenování



Role parlamentu

- 
1. Negativní pravidla I
 2. Negativní pravidla II
 3. Slabá pozitivní pravidla
 4. Silná pozitivní pravidla
 5. Velmi silná pozitivní pravidla
 6. Dvojnásobná pozitivní pravidla

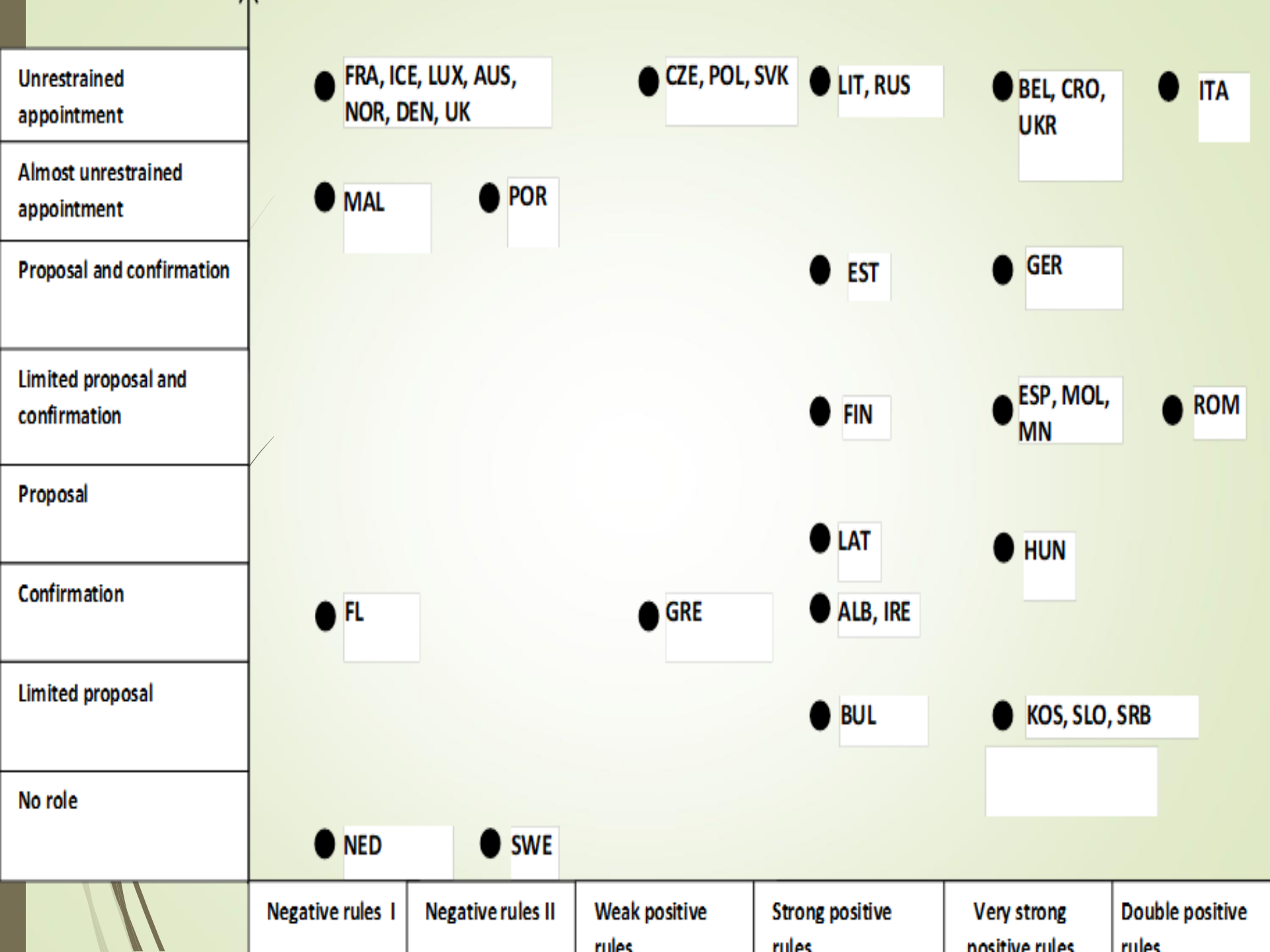


TABLE 1

Heads of State in the Government Formation Process (GFP)

	Control over the GFP	Political Preferences	Level of Activity	Empirical Examples
Observer	No	Irrelevant	No	Sweden, the Netherlands
Notary	Limited	Irrelevant	Low	Germany, Austria, the UK, Norway
Regulator	Medium	Relevant	Medium	Austria (1953 and 1959), Slovenia (1997)
Co-designer	Main	Relevant	High	Romania (1999), Serbia (2008)
Creator	Exclusive	Relevant	Very high	France, the Fifth Republic (apart from the periods of cohabitation), Portugal (1978–1979)

Table 2
Czech Presidents in the Government Formation Process

President	Year and Prime Minister	Role of President
Havel	1996: Klaus	Regulator
	1997: Tošovský	Co-designer
	1998: Zeman	Notary (failed regulator)
	2002: Špidla	Notary
Klaus	2004: Gross	Regulator
	2005: Paroubek	Regulator
	2006: Topolánek I	Notary
	2007: Topolánek II	Notary (failed co-designer)
	2009: Fischer	Notary
	2010: Nečas	Regulator
Zeman	2013: Rusnok	Creator
	2014: Sobotka	Notary (failed regulator)

Ústavní zvyklosti v procesu formování vlády

- Prezident zpravidla kritizován
 - Porušuje nestranickost
 - Natahuje ústavu
 - Porušuje ústavu či jejího ducha
- Ústava
 - Dává prezidentovi velký manévrovací prostor
 - Umožňuje různé interpretace
 1. Prezident jako notář a asistent parlamentní většiny
 2. Prezident jako tvůrce vlády, kterému se parlamentní většina podřizuje





Vláda a otázka důvěry

- Může kdykoli požádat o důvěru čl. 71
 - Snaží se posílit svou pozici v krizových situacích
 - Konsolidace většiny
 - Zbraň proti rebelujícím poslancům

Vláda a otázka důvěry

- Čl. 44. může svůj osud spojit s projednáním svého návrhu zákona
 - Pokud do 3 měsíců PS návrh neprojedná, je PS rozpuštěna. Tj. vláda je donucena k demisi sebedestrukci PS, což je absurdní výklad
 - Lépe: účelový výklad – existence vlády je spojena nikoli s projednáním, ale se schválením
 - Jen jednou: 2012 Nečasova vláda spojila svou důvěru s projednáním (de facto schválením) zákona o změně daňových pojistných smluv s cílem snížit deficit rozpočtu

Demise vlády

- Členové vlády mohou podat kdykoli demisi – prostřednictvím premiéra
- S výjimkou čl. 73 (zejm. vyslovení nedůvěry) prezident demisi přijmout nemusí
- Naopak odmítnutí demise – může vybídnout k dalšímu jednání a pomoci řešit konflikty uvnitř vlády
 - 2005 Klaus odkládal přijetí demise lidoveckých ministrů, nakonec přijal demisi Grossovy vlády
- ALE: prezident nemůže nutit někoho k „nuceným pracím“
- **Ale: Článek 74:** Prezident republiky odvolá člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády



Racionalizace parlamentarismu

- Dvě cesty
 - Francouzská – posílení prezidenta a vlády
 - Německá – posílení premiéra a vlády
- Německá cesta – pokus čelit vládě zákonodárného sboru a to tam, kde není možná britská cesta
 - Posílení exekutivy (vlády) se současným respektováním parlamentu
 - Parlament nemá být odsunut stranou, ale spíše podporovatelem vlády než jejím mocenským konkurentem



Racionalizace parlamentarismu

➡ Michal Kubát: 4 kroky

1. Zvýšení ochrany vlády před parlamentem
 - ➡ KVN
2. Ustavení mechanismů bránících riziku neexistence řádné vlády
3. Posílení vlády v režimu a posílení premiéra ve vládě a v celém režimu
4. Usměrnění způsobu jednání parlamentu



Racionalizace

➤ Ad2)

- Negativní parlamentarismus (?)
- Stanovení jasných procedur – krátké lhůty, jasný proces a odpovědnost
- Vláda se ujímá moci až s důvěrou

➤ Ad3)

- Kancléřský model
- Upřednostnění vládních návrhů zákonů
- Právo vyjadřovat se ke všem návrhům zákonů

Racionalizace



- Ad4) parlamentní kultura Jan Wintr
 - Usměrněná
 - Program schůze je předem určen dohodou klubů
 - Improvizovaná
 - Poslanci mají značnou volnost projevu
 - Pravomoci předsedy parlamentu jsou omezené
 - Chaos, nízká úroveň jednání, neefektivita jednání
 - Spousty pozměňovacích návrhů



Stranicko-politický kontext racionalizace

- Koncentrovaný stranický systém
 - Disciplinované strany
 - Stabilní aktéři a předvídatelné vzorce chování
- Volební systém
 - Nečistý PR
 - Předvolební/volební koalice
 - Násobná klauzule ???

Stranicko-politický kontext racionalizace



- Extrémní opatření
 - volební reverzy (1.republika)
 - Část platu dává poslanec straně (SPR-RSČ)
 - Vykořenění poslance (kandiduje v jiném obvodě, než bydlí, aby byl závislý na straně a ne na svých vazbách)
 - Omezení osobností (výrazní kandidáti nejsou na čelných místech kandidátky)
- Další možnosti
 - Omezení antisystémových stran (Sartori – postavení stran mimo zákon, anebo 2KVS)
 - Přísně vázané kandidátní listiny