

JAK DEFINOVAT POLOPREZIDENTSKÝ REŽIM?*

MICHAL KUBÁT**

ÚVOD

V posledních měsících se v českém politickém slovníku zabydlel pojem poloprezidentský režim. Souvisí to s diskusemi o českém politickém vývoji, a to zejména po zvolení *Miloše Zemana* prezidentem republiky. Jsou to debaty značně vyostřené. Především politici a žurnalisté vášnivě debatují o ať už skutečných, nebo domnělých snahách prezidenta *Zemana* zavést v Česku „poloprezidentský“, či snad dokonce „prezidentský“ režim. Nejde ale jenom o politiky nebo komentátory. O možnostech různého českého „posouvání se“ mezi parlamentarismem a poloprezidencialismem diskutují také někteří politologové a ústavní právníci.¹

Tuto debatu o českém parlamentarismu a poloprezidencialismu lze uchopit dvěma způsoby. Za prvé se dá diskutovat o tom, jak a zda vůbec se proměnil český demokratický režim prostřednictvím analýzy české politiky. Můžeme zkoumat českou Ústavu a politickou praxi a na základě toho docházet k závěrům, jaký tedy vlastně český demokratický režim je či není, popřípadě jaký by měl být. Za druhé můžeme postupovat jinak, tj. nejprve si v rámci možností projasnit pojmy, o kterých hovoříme, a teprve potom je aplikovat na českou politickou a ústavní praxi. Z důvodu, který vysvětlím v další podkapitole, jsem se rozhodl pro druhý přístup. Prvotním cílem tohoto příspěvku tedy je pokusit se především vysvětlit příslušné užívané pojmy – v tomto případě

* Tento text vznikl v rámci Programu rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK), P17 *Vědy o společnosti, politice a médiích ve výzvách doby*, řešeném na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. Tento článek je přepracovanou a mnohonásobně rozšířenou verzí textu KUBÁT, M.: Co je a co není poloprezidentský režim a proč je dobré to vědět nejen v souvislosti s českou politikou. In: KUBÁT, M. – LEBEDA, T. a kol.: *O komparativní politologii a současné české politice*. Praha: Karolinum, 2014, s. 45–56.

** Autor působí jako proděkan a vedoucí katedry ruských a východoevropských studií Institutu mezinárodních studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

¹ Srov. např. KOPEČEK, L.: Zemanův návrat k Františku Josefu I. *Aktuálně.cz* [online]. Dostupné z: <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/lubomir-kopecek.php?itemid=20420> [ověřeno k 8. 11. 2013], KYSELA, J.: Přímá volba pootevřela dveře poloprezidentskému systému. *Česká pozice* [online]. Dostupné z: <http://www.ceskapozice.cz/domov/politika/prima-volba-pootevrela-dvere-poloprezidentskemu-systemu> [ověřeno k 8. 11. 2013].

poloprezidentský režim – a teprve potom případně provést úvahu o povaze českého demokratického režimu.²

2. O UŽITEČNOSTI DEFINOVÁNÍ V KONTEXTU DISKUSE O ČESKÉM REŽIMU

Přestože v politologii neexistuje shoda o tom, jak poloprezidentský režim chápat a jak jej vymezit, má smysl pokoušet se hledat jeho definici, a to přinejmenším ze dvou důvodů. První důvod je metodologický, druhý důvod je analytický.

Z metodologického hlediska je dobré si uvědomit, že pojem poloprezidentský režim je bytostně komparativním pojmem a analýza (nejen) českého demokratického režimu je bytostně komparativní analýzou. Základem komparace jsou pojmy. Vzhledem k tomu, že pojmy jsou v soudobé politické vědě různě konceptuálně ukotveny, je třeba je nejprve definovat.³ Takový přístup vychází ze stanoviska *Giovanniho Sartoriho*, který vždy kladl důraz na správnost myšlení a užívání jazyka.⁴ *Sartori* byl optimistický v tom, že politolog může stanovovat koncepce, pojmy, definice apod. prostřednictvím tvůrčí analýzy.⁵ Ovšem tyto pojmy je třeba užívat správně. Správnost užití pojmu má dvě vzájemně provázané roviny – teoretickou a praktickou.

Z teoretického hlediska je třeba se držet dané definice. Pokud nějakou věc špatně definujeme, nebo ji pak budeme zbytečně za každou cenu redefinovat, dopustíme se nanejvýš konfuzí, nejednoznačností a překrývání se pojmů.⁶ Z praktického hlediska je především třeba pojem nenatahovat (*conceptual stretching*), aby z něj nevznikl kočkovpes (*the cat-dog*).⁷ 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*).⁸ Podíváme-li se na některé definice poloprezidentského režimu a především na všemožné případy, kterým je poloprezidencialismus přisuzován, nelze než se *Sartorim*, alespoň podle mého názoru, souhlasit.

Druhý důvod, proč je přece jenom vhodné pokoušet se definovat pojem poloprezidencialismus, je analytický a úzce souvisí s českou politikou. Je totiž pozoruhodné sle-

² K tomuto postupu mě také svádí skutečnost, že svůj názor na to, jak (špatně) vypadá a jak by (snad lépe) měl vypadat český demokratický režim, jsem již obsáhleji nedávno vyjádřil. Srov. KUBÁT, M.: *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?* Brno: Barrister&Principal, 2013.

³ KOUBA, K.: Kvalitativní metody příčinného usuzování v politologii. In: NOVÁK, M. et al.: *Úvod do studia politiky*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011, s. 399.

⁴ SARTORI, G.: Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review*, 1970, č. 64(4), s. 1033–1053; SARTORI, G.: Guidelines for Concept Analysis. In: SARTORI, G. (ed.): *Social Science Concepts. A Systematic Analysis*. Beverly Hills – London – New Delhi: Sage Publications, 1984, s. 15–85.

⁵ COLLIER, D. – GERRING, J.: Introduction. In: COLLIER, D. – GERRING, J. (eds.): *Concepts and Method in Social Science. The Tradition of Giovanni Sartori*. New York – London: Routledge, 2009, s. 5.

⁶ *Ibidem*.

⁷ SARTORI, G.: Comparing and Miscomparing. *Journal of Theoretical Politics*, 1991, Vol. 3, No. 3, s. 247.

⁸ SARTORI, G.: Concept Misformation in Comparative Politics. Cit. dílo, s. 1043.

dovat vývoj diskuse o povaze českého demokratického režimu, který nastal po zavedení přímých prezidentských voleb a zvolení *Miloše Zemana* českým prezidentem. Dříve panovala takřka jednotná shoda v tom, že Česká republika je parlamentním režimem, byť vyznačujícím se specifickým (relativně silným) prezidentovým postavením.⁹ Pokud se tedy kvůli této prezidentově roli někteří politologové a ústavní právníci zamýšleli nad přítomností „prezidentských prvků“ v něm, docházeli k závěru, že český režim je přece jenom stále parlamentní.¹⁰ O poloprezidencialismu se příliš nemluvalo. Nyní jsme svědky relativně intenzivního označování českého režimu buď přímo jako poloprezidentského, a to dokonce i zpětně,¹¹ nebo jako směřujícího k poloprezidencialismu.¹² Dokonce jsme mohli zaznamenat poněkud podivné úvahy o nových – téměř diktátorských – prezidentových pravomocích ve smyslu jeho naprostého opanování vlády.¹³

Na této diskusi jsou zajímavé proměnné, na základě jakých je vedena. Přednostně (ne jediné) se opírá o dvě skutečnosti: zavedení a uskutečnění přímé volby prezidenta a prezidentovo politické chování po jeho zvolení. Znamená to, že dostatečným důvodem pro přejmenování českého režimu z parlamentního na poloprezidentský je přímá volba prezidenta? Znamená to tedy, že hlavním definičním znakem poloprezidentského režimu je způsob volby hlavy státu? Nebo je oním důvodem prezidentovo praktické politické chování? Ovšem v jakém smyslu? Stačí připomenout, že předchozí prezidenti také aktivně zasahovali do politického dění, včetně ovlivňování způsobu vzniku či fungování vlád, byť zřejmě nikoli v takové míře, jak to zatím dělá současný prezident *Zeman*. Jestliže bychom se přiklonili k názoru jeho kritiků, kteří říkají, že prezident *Zeman* porušuje pravidla hry, pak se můžeme ptát, zda je to prezidentova jakási mocenská svévole, která by mohla být chápána jako dostatečný definiční znak typu režimu. Podobných otázek lze klást mnoho.

⁹ FILIP, J.: *Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 217; KYSELA, J.: Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 235–262; VODIČKA, K. – CABADA, L.: *Politický systém České republiky*. Praha: Portál, 2003, s. 241–244; WINTR, J.: *Principy českého ústavního práva s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 47.

¹⁰ GERLOCH, A. – HŘEBEJK, J. – ZOUBEK, V.: *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektrum, 2002, s. 191; KLÍMA, K.: Výkonná moc v parlamentním systému ČR (aneb nakolik je forma vlády v ČR ještě parlamentní?). In: HLOUŠEK, V. – ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2005, s. 44; KYSELA, J. – KÜHN, Z.: Presidential Elements in Government. The Czech Republic. *European Constitutional Law Review*, 2007, Vol. 3, Iss. 1, s. 113.

¹¹ Jan Kudrna, zřejmě nejhlasitější zastávce českého „poloprezidencialismu“, dokonce napsal, že „z ústavního hlediska v něm totiž žijeme už více než dvacet let“. KUDRNA, J.: Prezident proti ústavě? *Mladá fronta Dnes*, 7. 9. 2013, s. B5.

¹² KYSELA, J.: Přímá volba pootevřela dveře poloprezidentskému systému. Cit. dílo. Neříkají to samozřejmě všichni. Někteří autoři, podle mě správně, i nadále chápou český režim jako parlamentní. BUREŠ, J. – CHARVÁT, J. – JUST, P. – ŠTEFEK, M.: *Česká demokracie po roce 1989. Institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, 2012, s. 153, WINTR, J.: *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 66.

¹³ KUDRNA, J.: Prezident jako pán nad vládou. *Lidové noviny* [online], 1. 2. 2013. Dostupné z: <http://jankudrna.blog.ihned.cz/c1-59245270-prezident-jako-pan-nad-vladou> [ověřeno k 17. 7. 2013].

3. NEJČASTĚJŠÍ DEFINICE POLOPREZIDENTSKÉHO REŽIMU

Již jsem zmínil, že v politologii neexistuje shoda ohledně toho, jak poloprezidentský režim definovat. Někteří autoři odmítli uznat poloprezidencialismus jako svébytný typ demokratického režimu. Namísto toho tvrdili, že režimy, které bývají označovány jako poloprezidentské – typicky Francie po roce 1958 – jsou ve skutečnosti jenom variantou parlamentarismu¹⁴ nebo prezidencialismu.¹⁵ Jiní autoři nahradili obecný pojem poloprezidencialismus podrobnější typologií demokratických režimů. *Matthew Shugart* a *John Carrey* ve své dnes již klasické práci rozlišili mezi prezidentsko-parlamentním režimem a premiérsko-prezidentským režimem.¹⁶ *Alan Siaroff* rozpustil koncepci poloprezidencialismu v typologii parlamentarismů: parlamentní režim s převládajícím prezidentem, parlamentní režim s korektivním prezidentem a parlamentní režim se symbolickým prezidentem.¹⁷ Z českých autorů to byl *Vladimír Klokočka*, který rozlišoval mezi prezidiálním parlamentarismem a parlamentním prezidencialismem.¹⁸

Ti autoři, kteří uznali poloprezidencialismus jako samostatný typ demokratického režimu, jej uchopovali různým způsobem. Prvním teoretikem poloprezidencialismu byl francouzský badatel *Maurice Duverger*. Podle něj se jedná o režim, ve kterém je prezident volen ve všeobecných volbách, disponuje celkem rozsáhlými pravomocemi, ale stojí proti němu premiér a ministři, kteří mají výkonnou moc a drží se ve funkci, dokud se proti nim nepostaví parlament.¹⁹

Na tuto definici navázal a rozvinul ji *Giovanni Sartori*. Prezident je volen všelidovou volbou na dané funkční období a svoji výkonnou moc sdílí s premiérem. Vzniká tedy „duální autorita“, která je podmíněna třemi faktory: (1) prezident je na parlamentu nezávislý, ale nemůže vládnout sám a přímo, nýbrž jen prostřednictvím vlády; (2) vláda je na prezidentovi nezávislá, je naopak závislá na podpoře parlamentní většiny; (3) mocenská převaha je různě vyvažována a přesouvána mezi prezidentem a vládou, přičemž obě složky výkonné moci jsou vůči sobě autonomní.²⁰

Další definice jsou stručnější. Podle *Gianfranca Pasquina* se poloprezidentský režim vyznačuje tím, že prezident je v něm volen ve všeobecných volbách, prezident má právo jmenovat premiéra a za jistých podmínek rozpustit parlament, premiér je závislý na důvěře (nedůvěře) parlamentu.²¹ Podle *Juana Linze* působí v poloprezidencialismu dvojí

¹⁴ LOEWENSTEIN, K.: *Verfassungslere*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2000, s. 94–103.

¹⁵ KEELER, J. T. S. – SCHAIN, M. A.: Institutions, Political Poker, and Regime Evolution in France. In: METTENHEIM, K. von (ed.): *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997, s. 95–100.

¹⁶ SHUGART, M. S. – CAREY, J. M.: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge – New York – Melbourne: Cambridge University Press, 1997, s. 18–27.

¹⁷ SIAROFF, A.: Comparative presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction. *European Journal of Political Research*, 2003, Vol. 42, Iss. 3, s. 287–312.

¹⁸ KLOKOČKA, V.: Ústavní systémy evropských států (srovnávací studie). Praha: Linde, 1996, s. 146–232.

¹⁹ DUVERGER, M.: A New Political System Model: Semipresidential Government. *European Journal of Political Research*, 1980, Vol. 8, Iss. 2, s. 166.

²⁰ SARTORI, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, s. 140.

²¹ PASQUINO, G.: Semi-Presidentialism. *European Journal of Political Research*, 1997, Vol. 31, Iss. 1, s. 130.

výkonná moc: všeobecně volený prezident a prezidentem jmenovaný premiér, který ale potřebuje důvěru parlamentu. Prezident může rozpustit parlament.²²

Další definice jsou ještě úsečnější. *Lijphart* říká, že poloprezidentský režim se vyznačuje všeobecně voleným prezidentem a premiérem závislým na parlamentu.²³ *Patrick O'Neil* chápe poloprezidencialismus jako režim, v němž je výkonná moc rozdělena mezi premiéra a prezidenta, přičemž hlavní výkonná moc náleží prezidentovi.²⁴ *José Cheibub* uvádí, že ve „smíšené demokracii“ je vláda odpovědná jak parlamentní většině, tak i volenému prezidentovi.²⁵ Obdobně *Jerzy J. Wiatr* píše, že premiér a vláda jsou podřízeny dvojí autoritě: přímo volenému prezidentovi a parlamentu.²⁶ Podle v současnosti zřejmě nejvlivnějšího badatele poloprezidencialismu *Roberta Elgieho* je poloprezidencialismus režimem, ve kterém všeobecně volený prezident na dané funkční období spoluexistuje s premiérem a vládou, odpovědnými parlamentu.²⁷

Tato poslední definice je mnohými autory považována za „standardní“ či všeobecně přijímanou,²⁸ a to včetně samotného *Elgieho*.²⁹ Zdálo by se tedy, že *Elgieho* definice je prozatímním završením pokusů o definování poloprezidentského režimu.

Výše uvedené definice pocházejí z dílny „západní“ politologie. Ovšem pokusy, byť méně početné, o definování poloprezidencialismu nalezneme také u nás. Podle *Miroslava Nováka* není poloprezidencialismus v podstatě ničím jiným než „parlamentní režim plus posílený prezident“.³⁰ Znamená to, že je zde vláda v čele s premiérem odpovědná parlamentu. Prezident je volen přímo lidem a má některé pravomoci, které v parlamentním režimu nemá. Tyto pravomoci jsou buď ústavní, nebo vyplývají z politické situace, kdy prezident má za sebou parlamentní většinu.

²² LINZ, J. J.: Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? In: LINZ, J. J. – VALENZUELA, A. (eds.): *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Baltimore – London: The Johns Hopkins University Press, 1994, s. 48.

²³ LIJPHART, A.: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven – London: Yale University Press, 1999, s. 121. Lijphart také uvádí, že francouzský poloprezidencialismus není spojením parlamentního a prezidentského režimu ani nějakou prostřední kategorií ležící více méně uprostřed mezi nimi. Je to spíš střídání parlamentní a prezidentské fáze v závislosti na tom, zda má prezidentova strana většinu v parlamentu. Ibidem, s. 8. Podle Sartoriho však tímto svým postojem vlastně popřel existenci poloprezidencialismu jakožto samostatného typu demokratického režimu. SARTORI, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Cit. dílo, s. 132. Na okraj lze zmínit, že něco podobného říkal už Duverger. Srov. DUVERGER, M.: *A New Political System Model: Semipresidential Government*. Cit. dílo, s. 186.

²⁴ O'NEIL, P.: Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective. *Journal of Communist Studies*, 1993, Vol. 9, Iss. 3, s. 197.

²⁵ CHEIBUB, J. A.: *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007, s. 35.

²⁶ WIATR, J. J.: *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*. Warszawa: Scholar, 2006, s. 123.

²⁷ ELGIE, R.: The Politics of Semi-Presidentialism. In: ELGIE, R. (ed.): *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford – New York: Oxford University Press, 2004, s. 13.

²⁸ Srov. např. SCHLEITER, P. – MORGAN-JONES, E.: Who's in Charge? Presidents, Assemblies, and the Political Control of Semipresidential Cabinets. *Comparative Political Studies*, 2010, Vol. 43, Iss. 11, s. 1418.

²⁹ ELGIE, R.: *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*. New York: Oxford University Press, 2011, s. 23.

³⁰ NOVÁK, M.: Prezident, premiér a snahy o posílení výkonné moci. In: HLOUŠEK, V. – ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2008, s. 9–10.

Problematiku politických většin chápou jako důležitou při svém uvažování o poloprezidencialismu také *Vít Hloušek, Lubomír Kopeček a Jakub Šedo*. Podle nich je režim poloprezidentský, pokud prezident, jenž je neodpovědný vůči parlamentu, stojí v čele silného politického hnutí (vládního či opozičního), které mu poskytuje loajální zázemí pro prosazování vlastní politiky. Pokud se o takové hnutí opřít nemůže, pak se jedná o parlamentní režim s přímo voleným prezidentem.³¹

4. KOMENTÁŘ K UVEDENÝM DEFINICÍM

Jak je vidět, výčet definic poloprezidentského režimu, které lze považovat za reprezentativní, poukazuje na značnou různorodost v jeho pojetí. Na první pohled v nich však zaujmou dvě věci. Za první, téměř všichni autoři ve svých definicích výslovně uvádějí jako definiční znak způsob volby prezidenta, a to v podobě volby všeobecné či všelidové (avšak ne nutně přímé). Za druhé, jen menšina autorů klade důraz na prezidentovo mocenské postavení, které často zmiňují jen tak mimochodem nebo dokonce vůbec ne. Zatímco první skutečnost je do jisté míry pochopitelná, i když zřejmě ne automaticky správná, druhá okolnost je přinejmenším zarážející. Podle mého názoru by to mělo být opačně, způsob volby prezidenta se nezdá být klíčovou proměnnou, zatímco mocenské prezidentovo postavení ano. Proč?

Nejprve pár slov ke způsobu volby prezidenta. Je pravda, že přímé a všeobecné volby prezidenta posilují jeho legitimitu a mohou tedy vést k jeho silnějšímu politickému postavení v dané zemi.³² Problém ale spočívá v tom, že takové volby prezidenta posílit mohou, ale také nemusí.³³ Jak uvádějí *Vít Hloušek, Lubomír Kopeček a Jakub Šedo*: „*Dnes taky přitom není výjimkou situace, kdy je přímo volený prezident v postavení, které jej nijak neodlišuje od hlavy státu v sousední zemi, kde je volen parlamentem.*“³⁴ Naopak můžeme mít demokratické režimy, byť nepočtené, ve kterých mocensky silný prezident není volen v přímých volbách (Finsko ve 20. století³⁵). Kromě toho je dobré uvědomit si souvislosti zavádění přímých a všeobecných prezidentských voleb v konkrétních zemích. Často se jedná o historické okolnosti, které vůbec nesouvisí se snahou prezidenta posilovat či vytvářet nějaký typ režimu s vládnoucím prezidentem. Typický je to středovýchodní Evropa po roce 1989 a její „obecný demokratizační duch doby“.³⁶ Jakkoli tedy přímé a všeobecné prezidentské volby do poloprezidencialismu zřejmě přirozeně patří, nelze tento znak považovat za hlavní či první v definici tohoto režimu,

³¹ HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠEDO, J.: *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal, 2011, s. 114.

³² LIJPHART, A.: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Cit. dílo, s. 141.

³³ TAVITS, M.: *Presidents With Prime Ministers: Do Direct Elections Matter?* Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 12–15.

³⁴ HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠEDO, J.: *Politické systémy*. Cit. dílo, s. 101.

³⁵ NOUSIAINEN, J.: From Semi-Presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland. *Scandinavian Political Studies*, 2001, Vol. 24, Iss. 2, s. 95–109.

³⁶ MLEJNEK, J.: Úvod – potíže s prezidenty. In: MLEJNEK, J. et al.: *Postavení hlavy státu v postkomunistických zemích. Od pádu komunismu do roku 2010*. Praha: Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, 2011, s. 15.

jak mnoho autorů činí. Samotné přímé a všeobecné volby prezidenta poloprezidencialismus nedělají.³⁷

Podíváme-li se na druhou okolnost, tj. na otázku prezidentova mocenského postavení a přítomnost či nepřítomnost tohoto znaku v definicích poloprezidencialismu, tady je situace složitější. Někteří z výše uvedených autorů výslovně uvádějí skutečnost, že prezident má mít výkonné pravomoci (*Duverger, Novák, O'Neil, Sartori*). Jiní autoři tuto skutečnost ve svých definicích zmiňují spíše implicitně (*Hloušek a kol.*,³⁸ *Cheibub, Linz, Wiatr*). Další autoři tuto otázku zcela nechávají stranou (*Elgie, Lijphart, Pasquino*). Nejdále zachází *Robert Elgie*, který chápe pominutí otázky prezidentova mocenského postavení jako výhodu svého přístupu, protože mu to umožňuje zahrnout do svého výčtu „poloprezidentských“ režimů větší počet případů, tzn. jak „poloprezidencialismy“ se silnými, tak slabými prezidenty.³⁹ Na jiném místě tvrdí, že taková definice umožňuje metodologicky bezproblémový výběr příkladu poloprezidentských zemí.⁴⁰

S takovým přístupem lze souhlasit jen stěží. Podle mého názoru by měla být otázka prezidentova mocenského postavení stavěna na první místo v definici poloprezidentského režimu, a to přinejmenším ze dvou důvodů: analytického a metodologického.

Analytický důvod je takový, že vynecháním tohoto definičního znaku se definice zcela vyprázdní a dostanou se do ní případy, které tam nemají co dělat (typicky Slovensko nebo Polsko po roce 1997⁴¹). *Elgieho* tvrzení typu „všeobecně volený prezident spoluexistující s vládou odpovědnou parlamentu“⁴² je v podstatě nicneřikající. Na jeho základě nelze rozlišit mezi republikánským parlamentním režimem na jedné straně a poloprezidentským režimem na straně druhé, protože v obou případech prezidenti spoluexistují s vládami odpovědnými parlamentu. Jediné, co je odlišuje, je způsob volby. Prezidenti mohou být voleni parlamentem (Maďarsko), zvláštním sborem volitelů (Francie 1958), kombinací obojího (Estonsko), nebo přímo voliči (Polsko). Jak jsem ale uvedl výše, je problematické činit ze způsobu volby prezidenta hlavní či snad dokonce jediný definiční znak poloprezidencialismu. Jak bychom potom rozlišili mezi Francií v roce 1958 a Estonskem v roce 1996 (nebo v roce 2001 či 2006)? V obou případech byli prezidenti zvoleni sborem volitelů skládajícím se z poslanců a členů lokálních samospráv. Obě země tedy měly stejný režim? V této souvislosti není vůbec náhodné, že *Robert Elgie* patří k nejvelkorysejším vyznačům poloprezidencialismů po celém světě. Zatímco *Duverger* a *Sartori* počítali poloprezidencialismy v jednotkách případů,

³⁷ PREUSS, O.: Přímá volba prezidenta jako esenciální znak poloprezidentské formy vlády ve Francii? *AUC Iuridica. Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*, 2011, č. 4, s. 151–163.

³⁸ Vít Hloušek, Lubomír Kopeček a Jakub Šedo toto ve své definici sice přímo nemají, ale na jiných místech své práce tuto skutečnost otevřeně uvádějí: „Podstatná by měla být nejenom formální stránka, jak je zvolena hlava státu, ale i to, zda disponuje rozsáhlejšími pravomocemi a hlavně silnějším postavením, než jaké má hlava státu v parlamentarismu.“ HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠEDO, J.: *Politické systémy*. Cit. dílo, s. 101.

³⁹ ELGIE, R.: The Politics of Semi-Presidentialism. Cit. dílo, s. 13.

⁴⁰ ELGIE, R.: Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations. *Political Studies Review*, 2004, Vol. 2, Iss. 3, s. 317.

⁴¹ Obě země jsou přitom příklady značně silně racionalizovaných parlamentarismů s dominantní úlohou premiéra, což je něco zcela jiného, přímo opačného, než poloprezidencialismus.

⁴² ELGIE, R.: The Politics of Semi-Presidentialism. Cit. dílo, s. 13.

Elgie jich nalézá vždy několik desítek.⁴³ Je to logické, čím obecnější je definice, tím více případů může zahrnout.

Pokud se zaměříme jenom na způsob volby prezidenta a vynecháme jeho mocenské postavení, potom všechny demokratické republiky s přímo volenými prezidenty automaticky budou poloprezidencialismy. Tím ale úplně pomíneme otázku skutečného fungování těchto režimů a tedy jejich typu.

Zároveň je v této souvislosti příznačné, že Česká republika se nikde v žádných seznámeních „poloprezidencialismů“ nevyskytla, přestože český prezident nikdy nebyl pouze symbolickou hlavou státu. Nebyl však také volen v přímých a všeobecných volbách. Logicky potom ti autoři, kteří se soustředí na způsob volby prezidenta a pomíjí nebo podceňují otázku jeho pravomocí, Českou republiku vždy chápali jako parlamentní režim a nyní ji zřejmě budou muset automaticky přesunout do kolonky „poloprezidencialismus“, což už se začíná dít.⁴⁴

Metodologický důvod je založen na výše uvedeném přihlášení se k *Sartoriho* zásadám, jak zacházet s pojmy. *Giovanni Sartori* v jednom ze svých klíčových metodologických spisů *Concept Misformation in Comparative Politics* z roku 1970 uvedl příznačnou a o mnohém vypovídající větu: „*In a very crucial sense there is no methodology without logos, without thinking about thinking.*“⁴⁵ Na jiném místě napsal: „*Bad language generates bad thinking (...) the bulk of our knowledge of ourselves is expressed in a natural language – not in a formal, formalized or uninterpreted language (...) the central trait of a natural language consists of its semantic properties.*“⁴⁶ Jak tomu rozumět? Slova, která používáme, něco znamenají, nebo měla by něco znamenat. Podíváme-li se na pojem poloprezidencialismus z hlediska sémantiky, pak je evidentní, že jde o situaci, kdy v režimu vládne prezident, proto je „prezidentský“, současně se ale o svoji výkonnou moc musí s někým dělit (v tomto případě s vládou v čele s premiérem), proto je prezidentský jen napůl („polo“). Z toho plyne nejen to, že způsob volby prezidenta je tady druhotný, ale především skutečnost, že zbavování definice poloprezidencialismu o faktor prezidentova vládnutí je vlastně protimluvem. Je to, jak *Sartori* poznamenává na jiném místě, opotřebovávání slov, podemílání jazyka, „*na němž stojí rozvíjení jasných a zřetelných myšlenek*“.⁴⁷

⁴³ ELGIE, R.: Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice. In: ELGIE, R. – MOESTRUP, S. – WU, Yu-Shan (eds.): *Semi-Presidentialism and Democracy*. New York: Palgrave Macmillan, 2011, s. 1a; ELGIE, R.: *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford – New York: Oxford University Press, 2011, s. 24–25. Podobně tak činí José Cheibub a Svitlana Chernykh, kteří uvádějí, že v roce 2006 bylo na světě 22 % „smíšených“ (tedy poloprezidentských) demokracií. CHEIBUB, J. A. – CHERNYKH, S.: Are Semi-presidential Constitutions Bad for Democratic Performance? *Constitutional Political Economy*, 2009, Vol. 20, Iss. 3–4, s. 203.

⁴⁴ ELGIE, R. – FAUVELLE-AYMAR, C.: Turnout Under Semipresidentialism: First- and Second-Order Elections to National-Level Institutions. *Comparative Political Studies*, 2012, Vol. 45, Iss. 12, s. 1614. Viz také Elgieho web: <http://www.semipresidentialism.com/?cat=125> [ověřeno k 24. 1. 2014].

⁴⁵ SARTORI, G.: *Concept Misformation in Comparative Politics*. Cit. dílo, s. 1033.

⁴⁶ SARTORI, G.: *Guidelines for Concept Analysis*. Cit. dílo, s. 15–16. Za účelem zachování úplné vypovídající hodnoty ponechávám citát v originále.

⁴⁷ SARTORI, G.: *Pluralismus, multikulturalismus a přistěhovanci. Esej o multietnické společnosti*. Praha: Dokořán, 2005, s. 15.

5. JAK UCHOPIT PROMĚNNOU „PREZIDENTOVA MOC“?

Při definování poloprezidencialismu a při určování, které země jsou poloprezidentské, je v prvé řadě nutné brát v potaz kritérium prezidentovy moci. Tady ovšem vyvstává závažná otázka, jak prezidentovu moc uchopit. Kritikové *Duvergerova* definičního znaku „prezidentovy celkem rozsáhlé pravomoci“ svoji kritiku opřeli o skutečnost, že taková proměnná je velmi obecná a nejednoznačná.⁴⁸

To je do jisté míry pravda. Jak tento problém řešit? Existují dvě základní cesty. Za prvé je možné kritérium prezidentovy moci kvůli nejednoznačnosti prostě odmítnout. Buď jej lze odstranit z koncepce poloprezidencialismu jakožto definiční znak, nebo lze dokonce odmítnout koncepci jako takovou. Ani jedno z toho není vhodné. Mocenské postavení prezidentů v poloprezidencialismech je různé a proměnlivé, což věděl již *Duverger*. Je ale otázkou, zda se jedná o dostatečný důvod pro odmítnutí koncepce. Problém spočívá v tom, že taková situace je přirozená a zdaleka se netýká jenom této problematiky. Obdobně kolísá mocenské postavení premiérů v parlamentních režimech. Zcela jiné má postavení britský premiér a zcela jiné postavení má například premiér belgický. Všechny významné pojmy jsou relativně složité a nejednoznačné. Jak ale uvádí *Miroslav Novák*, není správné „zavrhovat obecné pojmy jen proto, že jednotlivci a jednotliviny, na něž se vztahují, se od sebe liší“.⁴⁹ *Giovanni Sartori* by k otázce odmítání pojmů kvůli nejednoznačnosti dodal: „Podle tohoto kritéria by se politologický slovník ocitl bez slov.“⁵⁰

Druhou cestou je pokoušet se proměnnou „prezidentova moc“ koncepčně uchopit. To lze udělat dvěma základními způsoby: kvantitativně a kvalitativně.

Kvantitativní způsob měření prezidentovy moci je v současné politické vědě značně populární a užívaný. Obecně řečeno je tato metodika založena na tom, že jsou vyhotoveny seznamy prezidentových pravomocí a ty jsou následně ohodnoceny číselnými škálami. Prezidentovy pravomoci lze potom různě klasifikovat a vážit. Například *James McGregor* vzal prezidentovy ústavní pravomoci a klasifikoval je velice jednoduše: má-li prezident ústavní pravomoc, je to 1, nemá-li ji, je to 0.⁵¹ *Timothy Frye* tuto metodu zjemnil jednak značným rozšířením počítaných pravomocí (až 27), především je však vyvážil faktorem způsobu volby prezidenta. Váha pravomocí přímo voleného prezidenta je vyšší (1,0), než váha pravomocí nepřímo voleného prezidenta (0,5).⁵² Velmi známou je metoda *Matthewa Shugarta* a *Johna Carreyho*. Tito autoři zvolili 10 prezidentových pravomocí a rozdělili je do dvou skupin: na legislativní a nelegisla-

⁴⁸ SCHLEITER, P. – MORGAN-JONES, E.: Who's in Charge? Presidents, Assemblies, and the Political Control of Semipresidential Cabinets. Cit. dílo, s. 1418.

⁴⁹ NOVÁK, M.: Postkomunistická nebo standardní? Naše demokracie 15 let poté. In: MRKLAS, L. (ed.): *15 let poté. Sborník příspěvků k patnáctému výročí pádu komunismu v zemích střední a východní Evropy*. Praha: CEVRO, 2005, s. 35.

⁵⁰ SARTORI, G.: Totalitarianism, Model Mania and Learning from Error. *Journal of Theoretical Politics*, 1993, Vol. 5, Iss. 1, s. 7.

⁵¹ MCGREGOR, J.: The presidency in East Central Europe. *RFE/RL Research Report*, 1994, Vol. 3, Iss. 2, s. 23–31.

⁵² FRYE, T.: A politics of institutional choice: Post-communist presidencies. *Comparative Political Studies*, 1997, Vol. 30, Iss. 5, s. 523–552.

tivní. Každá z prezidentových pravomocí je ohodnocena škálou od 0 do 4.⁵³ Na tuto metodu navázala *Lee Kendall Metcalf*, která *Shugartův* a *Careyeho* seznam prezidentových pravomocí rozšířila a pozměnila škálu jejich hodnocení.⁵⁴ Podobných metod je více.⁵⁵

Tyto kvantitativní metody mají své výhody i nevýhody. Jejich hlavní výhodou je to, že jsou vhodným nástrojem pro komparativní analýzu prezidentů a jejich pravomocí. Prezidenti jsou srovnáváni na základě jasných a objektivních kritérií. Na druhou stranu však může být takový výzkum příliš statický, nemusí vždy dostatečně zohlednit klíčový rozdíl mezi *de iure* a *de facto* pravomocemi a s tím související proměnlivost prezidentova postavení. Stejný prezident ve stejné zemi může mít různou (měnící se) moc, a to v závislosti na měnících se politických podmínkách. Z tohoto hlediska je pak naprosto bezcenné komparativně měřit a vážit pravomoci prezidentů z demokratických a nedemokratických zemí dohromady.⁵⁶ Zvolené bodování je také velmi arbitrární (proč bodovat například 0 až 4 a ne třeba 0 až 7?). Především ale tyto kvantitativní metody nejsou příliš vhodné pro definování typu demokratického režimu (parlamentní/poloprezidentský) a tedy také pro určení, která země je parlamentním režimem a která země je režimem poloprezidentským. Je to proto, že u těchto kvantitativních škál nelze stanovit hranici mezi jedním a druhým typem režimu. Jaká hodnota indexu má určit, zda je režim X už poloprezidentský, resp. jaká hodnota indexu má určit, zda je režim Y ještě parlamentní? I kdybychom řekli, že měření prezidentovy moci provedeme jenom u jednoho typu demokratického režimu, například poloprezidentského, jak to udělala *Metcalf*, stejně tímto měřením neodpovíme na otázku, který režim je poloprezidentský a tudíž má být zahrnut do analýzy. Nejprve je třeba nějak rozhodnout, které země jsou poloprezidentské, a teprve potom lze měřit prezidentovu moc. Měření je tedy aposteriori a proto neřeší otázku definice režimu.

Zbývá kvalitativní způsob uchopení prezidentovy moci jakožto definiční proměnné poloprezidencialismu. Tento způsob je založen na určení základních předpokladů a podmínek, jaké musí tato moc splňovat. Je to výkonná moc daná ústavou, která může být posílena, nebo oslabena politickými faktory. Její předpoklad je jeden, podmínky jsou tři.

Základním předpokladem je skutečnost, že se jedná o moc demokratickou. Znamená to, že prezident působí v demokratickém režimu a neporušuje demokratická pravidla hry. Tento předpoklad vychází ze základních kritérií, na nichž je vystavěna samotná typologie demokratických režimů na prezidentské, parlamentní a poloprezidentské. Především je to způsob dělby moci a vztahy mezi výkonnými a zákonodárnými institucemi. Je to také politický pluralismus, protože fungování těchto demokratických režimů je odvislé od politické situace typu kdo má většinu v parlamentu, jaké jsou politické

⁵³ SHUGART, M. S. – CAREY, J. M.: Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cit. dílo.

⁵⁴ METCALF KENDAL, L.: Measuring Presidential Powers. *Comparative Political Studies*, 2000, Vol. 33, Iss. 5, s. 660–687.

⁵⁵ Srov. FORTIN, J.: Measuring presidential powers: Some pitfalls of aggregate measurement. *International Political Science Review*, 2013, Vol. 34, Iss. 1, s. 91–112.

⁵⁶ Srov. např. ARMINGEON, K. – CAREJA, R.: *Comparative Data Set for 28 Post-Communist Countries, 1989–2007*. Bern: University of Bern, 2007.

strany apod.⁵⁷ Poloprezidentský režim je skutečně demokratický a nelze jej vztáhnout na autoritativní nebo hybridní režimy. Diktatura prezidenta nerovná se prezidentský nebo poloprezidentský režim. V diktatuře není politický pluralismus a nefunguje tam dělbba moci, protože ústava je pouhým cárem papíru, který nikdo nedodržíje. Diktatura vytváří nanejvyš „ústavní fikci“.⁵⁸ Tento demokratický předpoklad se zdá být banálním, nicméně řada autorů vytváří rozsáhlé seznamy „poloprezidencialismů“ zahrnujících jak evropské demokratické země, tak například Bělorusko nebo postsovětské asijské republiky, které jsou ve skutečnosti diktaturami prezidentů.⁵⁹

Podmínky prezidentovy moci v poloprezidencialismu jsou podle mého názoru nejméně tři: (1) je to moc přímá a nezávislá, (2) je to moc pozitivní a (3) je to moc politická.

Přímost a nezávislost prezidentovy moci spočívá v tom, že tato moc není podmíněna dalšími okolnostmi jako třeba souhlas někoho dalšího (vlády, parlamentu apod.). V ústavách evropských demokratických republik jsou seznamy prezidentových pravomocí poměrně rozsáhlé, ale jen několik málo jich bývá prerogativních. Většina prezidentových pravomocí je omezena různými souvislostmi, takže prezidenti nemohou jednat samostatně. Prezident například může rozpustit parlament jen za přesně vymezených okolností, kdy parlament není s to v nějaké lhůtě schválit státní rozpočet nebo se vůbec sejít. Nejedná se tedy o prezidentovu svobodnou politickou vůli. V poloprezidentském režimu by prezident měl mít některé samostatné pravomoci, které jej staví nad ostatní ústavní instituce, resp. prezident je na ostatních ústavních institucích při svém rozhodování nezávislý.

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.

Konečně, prezidentova moc musí být politická. Jsou to takové pravomoci, které mají reálný dopad na fungování politického režimu. Například se jedná o samostatné rozhodnutí o rozpuštění parlamentu (z politických, nikoliv formálních důvodů), samostatné rozhodnutí o vypsání referenda, přímý vliv na složení a fungování vlády (např. možnost jejího předsedání a úkolování), samostatné vedení zahraniční politiky apod. Takovými pravomocemi naopak není například jmenování soudců či velvyslanců. Stejně tak jimi nejsou například udělení milosti nebo rozhodnutí o udělení či propuštění státního vyznamenání apod. Tyto ceremoniální pravomoci mohou být významné kulturně, ale nedávají prezidentovi politickou moc.

⁵⁷ KUBÁT, M.: Demokratické politické režimy. In: NOVÁK, M. et al.: *Úvod do studia politiky*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011, s. 697–723.

⁵⁸ ARON, R.: *Demokracie a totalitarismus*. Brno: Atlantis, 1993, s. 135.

⁵⁹ Viz např. ELGIE, R.: Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice. In: ELGIE, R. – MOESTRUP, S. – WU, Yu-Shan (eds.): *Semi-Presidentialism and Democracy*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 2011, s. 7–12.

6. JAK DEFINOVAT POLOPREZIDENTSKÝ REŽIM?

Lze souhlasit s názorem, že přestože se s různými variantami poloprezidencialismu můžeme setkat již v první polovině 20. století, především tedy ve Finsku a Výmarské republice,⁶⁰ kolébkou tohoto typu demokratického režimu je až Pátá francouzská republika, a to zejména díky její teoretické reflexi provedené *Mauricem Duvergerem*.⁶¹ Přestože od té doby uplynulo mnoho času a francouzský režim se v průběhu doby vyvíjel, stále je považován za prototyp poloprezidencialismu.⁶² Není proto od věci vzít Francii jako základní východisko pro definování poloprezidentského režimu. Nejde o převypravování francouzského politického režimu jako takového. Na toto téma existuje rozsáhlá literatura, a to i v češtině, zaměřená buď na francouzský režim obecně,⁶³ nebo konkrétně na postavení prezidenta republiky.⁶⁴ Spíše jde o postřehnutí vybraných hlavních pravidel jeho konstrukce a fungování.

Za účelem definování poloprezidentského režimu v souvislostech výše uvedené debaty lze považovat za hlavní následující dva principy francouzského režimu: silné postavení prezidenta republiky a celkovou převahu výkonné moci nad parlamentem. Zatímco první princip, jak již bylo uvedeno, je obsažen v řadě definic a úvah o poloprezidencialismu, princip druhý v nich téměř chybí. Upozorňuje na to polský politolog *Marek Bankowicz*: „*Je pozoruhodné a současně překvapivé, že tato neobyčejně důležitá vlastnost poloprezidencialismu je opomíjena dokonce i světově nejvýznamnějšími autory.*“⁶⁵ Poloprezidentský režim je založen nejen na celkově silné prezidentově mocenské pozici, ale také na tom, že celá výkonná moc je značně nadřazena moci zákonodárné, a to zejména v legislativním procesu.

Převahu moci výkonné nad parlamentem můžeme najít nejen v poloprezidentském režimu, ale také v režimu parlamentním. Tento jev je nazýván racionalizací parlamentarismu. Rozdíl mezi poloprezidentským režimem na jedné straně a racionalizovaným parlamentním režimem na straně druhé spočívá v tom, že zatímco v prvním případě převažuje uvnitř výkonné moci prezident, v případě druhém převažuje uvnitř výkonné moci vláda v čele s premiérem nad prezidentem.⁶⁶

⁶⁰ HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠEDO, J.: *Politické systémy*. Cit. dílo, s. 94.

⁶¹ MLEJNEK, J.: Úvod – potíže s prezidenty. Cit. dílo, s. 13.

⁶² HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠEDO, J.: *Politické systémy*. Cit. dílo, s. 99. To ovšem není na překážku situaci, jak uvádí Michel Perottino, že v samotné Francii se Duvergerův model zcela neuplatnil. PEROTTINO, M.: *Francouzský politický systém*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 301.

⁶³ Ibidem, HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠEDO, J.: *Politické systémy*. Cit. dílo, s. 99–101; KLOKOČKA, V.: *Ústavní systémy evropských států*. Cit. dílo., s. 210–217.

⁶⁴ PEROTTINO, M.: Prezident republiky ve Francii. In: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 134–159; PREUSS, O.: Přímá volba prezidenta jako esenciální znak poloprezidentské formy vlády ve Francii? Cit. dílo, s. 151–163.

⁶⁵ BANKOWICZ, M.: *Prezydentury*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2013, s. 36.

⁶⁶ KUBÁT, M.: Racionalizace parlamentního režimu. Polské zkušenosti jako poučení nejen pro Českou politiku. *Politologický časopis*, 2009, Vol. 16, 2, s. 131–147; KUBÁT, M.: *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?* Cit. dílo, s. 34–54; KYSELA, J.: Parlament a parlamentarismus. In: SYLLOVÁ, J. et al.: *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008, s. 32, 36.

V návaznosti na výše řečené je možné uvažovat o následující definici poloprezidentského režimu:

- 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.

Tato definice zahrnuje všechny podstatné znaky poloprezidentského režimu včetně otázky mocenského postavení jak prezidenta, tak i celé výkonné moci. Je to definice, která z pojmu poloprezidencialismus činí pojem s širokým obsahem (intenzí) a úzkým rozsahem (extenzí). Z praktického hlediska to znamená, že takto chápaných poloprezidentských režimů bude velmi málo. V krajním případě by to z demokratických režimů mohla být jenom Francie.⁶⁷ To je otázka pro další – komparativní – diskusi.

7. JAKÝ ČESKÝ REŽIM NENÍ A PROČ?

Co z výše řečeného vyplývá pro Českou republiku? Český demokratický režim poloprezidencialismem není. Byl a stále je parlamentním režimem, a to jak před zavedením přímé volby prezidenta, tak i po něm. Český režim s jedinou výjimkou nenaplnuje definici poloprezidentského režimu, jak byla uvedena výše. Onou výjimkou jsou přímé a všeobecné prezidentské volby, které však nelze považovat za hlavní či jediný definiční znak poloprezidencialismu. Všechny ostatní atributy poloprezidentského režimu splněny nejsou, a to jak z hlediska ústavního, tak i politického. Především se to týká dvou hlavních znaků poloprezidencialismu.

Za prvé, výkonná moc jako taková není u nás nadřazena moci zákonodárné. Ba přímo naopak, český parlamentní režim se vyznačuje enormní silou parlamentu (Poslanecké sněmovny) a dokonce jednotlivých poslanců,⁶⁸ a to zejména na úkor vlády v čele s premiérem.⁶⁹

Za druhé, český prezident nadržel a i nadále nadržuje přímou a nezávislou, pozitivní, ani politickou moc. To samozřejmě neznamená, že se postavení českého prezidenta

⁶⁷ Nikoliv však například takové Rusko, a to z důvodů, které jsou uvedeny výše a souvisí s předpokladem demokracie. Rusko by formálně definici poloprezidencialismu zřejmě naplňovalo, ale skutečně jenom formálně. KUBÁT, M.: *Postkomunismus a demokracie. Politika ve středovýchodní Evropě*. Praha: Dokořán, 2003, s. 45–49.

⁶⁸ SYLLOVÁ, J.: Poslanec, senátor a Parlament. In: SYLLOVÁ, J. et al.: *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008, s. 109–144; WINTR, J.: *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010.

⁶⁹ KYSELA, J.: Parlament a parlamentarismus. Cit. dílo, s. 16–49.

(Miloše Zemana) nezměnilo.⁷⁰ Ovšem k jaké změně došlo? Především je třeba uvést, že prezident přímou volbou posílil dejme tomu svým politickým vlivem, nikoliv však mocensky, tj. z hlediska ústavních pravomocí, protože nebyly změněny příslušné ústavní články. Politickým, či snad dokonce morálním vlivem disponoval český prezident již dříve, na což upozorňovala řada autorů, včetně zahraničních.⁷¹ Mezi politickým vlivem a přímou a nezávislou výkonnou mocí je ale rozdíl. Český prezident přímou a nezávislou moc spočívající v možnosti vládnout, tj. přijímat výkonná rozhodnutí, kterým se musí někdo podvolit, neměl a nemá. Takové postavení je přiřčeno vládě v čele s premiérem, která je politicky odpovědná parlamentu, nikoliv prezidentovi. Prezident není vládě nadřazen, nemůže jí předsedat.⁷² Stejně tak nemůže rozpustit parlament (respektive formálně může, ale jen za natolik omezených okolností, že je taková situace v praxi téměř vyloučená), nebo obcházet jej prostřednictvím vyhlášení referend apod. Drtivá většina prezidentových pravomocí je omezena kontrasignací vlády, která za tato rozhodnutí přejímá politickou odpovědnost před Poslaneckou sněmovnou.⁷³

Je možné namítnout, že prezident Zeman podle Ústavy sice vládnout nemůže, ale reálně vládnout začal, například prostřednictvím *Rusnokovy* vlády, kterou si v červenci 2013 sám najmenoval, a to proti vůli Poslanecké sněmovny, která vládě posléze nevyřekla důvěru. Vláda poté podle ústavy podala demisi, ale reálně vládla až do ledna 2014, kdy prezident Zeman více jak tři měsíce po parlamentních volbách jmenoval politickou vládu, odpovídající rozložení sil v Poslanecké sněmovně. Takové prezidentovo „vládnutí“ ale není pozitivní, protože se neopírá o výkonné pravomoci. Český prezident svůj politický vliv může uplatňovat nanejvýš negativně: všemožně tlačit na jiné, nebo nekonat v situacích, kdy ústava nestanoví konkrétní lhůty (např. v procesu sestavování vlády)⁷⁴ apod. To ale není případ poloprezidentského režimu, v němž prezident může vládnout pozitivně, tj. uplatňovat své pravomoci a uskutečňovat svůj politický program. Tím spíše není známkou poloprezidencialismu prezidentova mocenská svévole, pohybování se na hraně či snad dokonce za hranou ústavnosti, jak jsme tomu bohužel začali být svědky po uvedení *Miloše Zemana* do prezidentského úřadu.⁷⁵ Takové chování vede

⁷⁰ ANTOŠ, M.: *Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. AUC Iuridica: Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*, 2011, č. 4, s. 27–41. Jak víme ze sdělovacích prostředků, sám prezident Zeman včetně jeho okolí se přímé volby dovolává jako argumentu ospravedlňující jeho aktivní bankovnické jednání.

⁷¹ BANKOWICZ, M.: *System władzy państwowej Czechosłowacji i Czech. Studium instytucjonalno-polityczne*. Kraków: Wydawnictwo PiT, 2008, s. 172; KYSELA, J.: *Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní*. Cit. dílo, s. 235.

⁷² Jak tomu je třeba ve Francii (viz čl. 9 francouzské Ústavy; dostupné z: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/index.asp>, ověřeno k 7. 11. 2013). Český prezident se může účastnit zasedání vlády a žádat od ní informace. To však neznamená, že vládu řídí.

⁷³ WINTR, J.: *Principy českého ústavního práva*. Cit. dílo, s. 92–104.

⁷⁴ Na okraj lze poznamenat, že za projev „vládnutí“ nelze považovat demonstrativní a kvazi monarchistické zvaní si nejprve kandidátů na ministry a později ministry „na Hrad“. Spíše to připomíná mediální hru na důležitost.

⁷⁵ WINTR, J.: *Balancování na hraně ústavnosti. Právo*, 10. 1. 2014. Připojuji se k názoru, že součástí pravidel hry jsou kromě psaných ústavních článků také ústavní konvence, které prezident Zeman výslovně odmítl respektovat. KYSELA, J.: *Zeman se mýlí: „idiotské“ zvyklosti potřebujeme. Hospodářské noviny* 12. 7. 2013. Vyhroceného politického stylu prezidenta Zemana si už všimli i zahraniční politologové. Například polský autor Przemysław Żukiewicz ve svém komparativním rozboru prezidentů středovýchodní Evropy vymežil čtyři typy prezidentsví: (1) prezidentsví konfliktu, (2) prezidentsví kompromisu,

k deformaci režimu či v horším případě k deformaci demokracie, ale ne k přeměně stávajícího demokratického režimu v režim jiný.

Český prezident nemá ani moc politickou, tj. takovou, prostřednictvím které by mohl určovat politické směřování země.⁷⁶ Jeho pravomoci jsou spíše reprezentační, moderační a garanční. Nejedná se o provádění vlastní politiky.⁷⁷ Prezident republiky (*Miloš Zeman*) se nicméně o provádění vlastní politiky, byť bez přímého výkonného dopadu na podobu státu, pokouší. V této své snaze je však značně politicky omezen. Nepodařilo se mu totiž vybudovat si pevné společenské a politické zázemí, prostřednictvím kterého by mohl politicky působit. Jím založená politická strana, Strana práv občanů Zemanovci, kterou jako prezident otevřeně podporoval ve volební kampani před parlamentními volbami 2013, získala 1,51 % hlasů a nedostala se do Poslanecké sněmovny.⁷⁸ Nenaklonil si na svou stranu žádnou z parlamentních politických stran. Společenská důvěra v něj od dubna do prosince 2013 klesla ze zhruba 60 % na 40 %, ⁷⁹ což je v České republice, kde je prezident tradičně vnímán pozitivně, nezvyklé. Prezident *Zeman* se tak nemůže opřít o společnost.⁸⁰

ZÁVĚR

Český demokratický režim nemá s poloprezidencialismem, jak byl definován výše, mnoho společného. S výjimkou způsobu volby prezidenta naplňuje definiční znaky parlamentního režimu. To ale neznamená, že by se Česká republika poloprezidencialismem nemohla stát. V České republice probíhá diskuse o krizi jejího parlamentního režimu. Tato diskuse může být zjednodušeně řečeno vedena buď na normativním, nebo institucionálním základě. Normativní rovina diskuse je založena na zohlednění problematiky například (nízké) politické kultury nebo (nerozvinuté) občanské společnosti.⁸¹ Institucionální diskuse je založena na ústavním inženýrství, na zkoumání funkčnosti, efektivity a stability demokratického režimu.⁸² Český parlamentní režim se dlouhodobě potýká se slabostí a nestabilitou výkonné moci (vlád) a krizí politických stran. Politologové předkládají návrhy na zefektivnění a stabilizaci režimu.

(3) prezidentství zklamání a (4) prezidentství neškození. Zatímco Václava Havla a Václava Klause řadí do druhé skupiny, Miloš Zeman se ocitl ve skupině první. ZUKIEWICZ, P.: *Przywódtwo prezydenckie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 roku. Analiza porównawcza*. Toruń: Adam Marszałek, 2013, s. 284.

⁷⁶ Za takovou pravomoc bychom snad mohli považovat prezidentovo jmenování členů Bankovní rady ČNB. Ovšem i to je sporné, protože Bankovní rada ČNB není ve své působnosti vázána prezidentovou vůlí.

⁷⁷ WINTR, J.: *Principy českého ústavního práva*. Cit. dílo, s. 92–104.

⁷⁸ <http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps2?xjazyk=CZ> [ověřeno k 25. 1. 2014].

⁷⁹ http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7151/f3/pi131220.pdf [ověřeno k 25. 1. 2014].

⁸⁰ V tomto smyslu lze, samozřejmě s jistou dávkou spekulace, tvrdit, že je přímo volený prezident Zeman paradoxně politicky mnohem slabší, než jací byli nepřímí volení prezidenti Václav Havel a Václav Klaus.

⁸¹ DRULÁK, P.: *Politika nezájmu. Česko a Západ v krizi*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2013.

⁸² Srov. KUBÁT, M.: *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?* Cit. dílo.

Obrazně řečeno, existují dvě cesty, jak český režim změnit. Jedna vede do Paříže, druhá do Berlína.⁸³ Paříž představuje poloprezidentský režim, zatímco Berlín představuje racionalizovaný parlamentní režim. Pokud by se Česká republika chtěla vydat do Paříže, musela by od základů změnit ústavu. Bylo by nutné vybavit prezidenta skutečnou výkonnou mocí, podřídit mu vládu a oslabit parlament. Zavedení přímé a všeobecné volby prezidenta nestačí. Nejnovější české zkušenosti s přímo voleným prezidentem ukazují, že samotné přímé a všeobecné prezidentské volby parlamentní režim neruší, „pouze“ jej deformují.

A WAY TO DEFINE SEMI-PRESIDENTAL REGIME

Summary

This paper deals with the topic of semi-presidentialism and its eventual usefulness when analyzing Czech politics. It evaluates the most frequent definitions of semi-presidentialism from both a methodological and a theoretical point of view. As I argue, strong presidential powers and the supremacy of executive power over legislative power are the two essential attributes of semi-presidentialism. Accordingly, the way the president is elected is not a relevant characteristic of a semi-presidential regime. Hence, the Czech Republic is not a semi-presidential regime despite the fact that the Czech President is newly elected in general direct elections. This change does not constitute a reason to rename the Czech parliamentarism to semi-presidentialism as the powers of the President have remained the same.

Key words: semi-presidentialism, the president of the republic, the Czech Republic

Klíčová slova: poloprezidentský režim, prezident republiky, Česká republika

⁸³ KYSELA, J.: Přímá volba pootevřela dveře poloprezidentskému systému. Cit. dílo. BRUNCLÍK, M.: Mezi Berlínem a Paříží: kam kráčí politický režim České republiky? In: KUBÁT, M. – LEBEDA, T. a kol.: *O komparativní politologii a současné české politice. Miroslavu Novákovi k 60. narozeninám*. Praha: Karolinum, 2014, s. 57–77.