

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

Katedra politologie

**Kristýna Rysová**

**Role prezidenta a otázka důvěry v procesu  
formování vlády v České republice**

*Diplomová práce*

Praha 2020

Autor práce: Bc. Kristýna Rysová

Vedoucí práce: PhDr. Kamil Švec, Ph.D.

Rok obhajoby: 2020

## **Bibliografický záznam**

RYSOVÁ, Kristýna. *Role prezidenta a otázka důvěry v procesu formování vlády v České republice*. Praha, 2020. 74 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, Katedra politologie. Vedoucí diplomové práce PhDr. Kamil Švec, Ph.D.

## **Abstrakt**

Tato diplomová práce se v obecné rovině soustředí na roli prezidenta v rámci formování první vlády Andreje Babiše po volbách v roce 2017. Jelikož ale tato vláda několik měsíců vládla bez důvěry Poslanecké sněmovny, klíčovou součástí práce je především téma institutu vyslovení důvěry. V kontextu povolebního uspořádání práce zkoumá konkrétní kroky, kterými prezident do ustavujícího procesu vstupoval s cílem zjistit, zda jsou projevy vlivu prezidenta v souladu se základními předpoklady fungování výkonné moci. Otázka vyslovení důvěry vládě je v práci posuzována s ohledem na to, zda je pro vládu nutné se o důvěru Poslanecké sněmovny opírat, a to jednak v linii vtažů mezi výkonnou a zákonodárnou mocí, ale také s přihlédnutím k samotnému vládnímu výkonu. Důraz je proto kladen na komplexní problematizaci institutu vyslovení důvěry a tato problematika je posléze analyzována především v rovině odpovědnosti vlády Poslanecké sněmovně. Dále práce konfrontuje první kabinet Andreje Babiše se základními předpoklady efektivní a akceschopné vlády a snaží se doložit, jestli jejím jmenováním došlo ke vzniku kabinetu s potenciálem efektivně vládnout a zda je tento atribut podmiňován důvěrou Poslanecké sněmovny.

## **Abstract**

This thesis generally focuses on the president's role in the formation of the first government of Andrej Babiš after the 2017 parliamentary elections. As this government ruled for several months without the confidence of the Chamber of Deputies, the key part of the thesis further concerns the issue of the investiture vote. In the context of the post-election period, the thesis examines specific steps taken by the president in the government formation process in order to evaluate whether the manifestations of the president's

influence are in line with the basic preconditions for the functioning of the executive power. The issue of confidence is assessed with respect to whether it is necessary for the government to rely on the confidence of the Chamber of Deputies, both in terms of relations between the executive and the legislature, but also regarding the government performance. Emphasis is therefore placed on the complex problematization of the investiture vote and the issue of confidence is then analysed primarily at the level of government's accountability to the Chamber of Deputies. Furthermore, the thesis confronts the first cabinet of Andrej Babiš with the basic prerequisites for effective government and aims to prove whether its appointment created a cabinet with the potential to govern effectively and whether this attribute is conditioned by the confidence of the Chamber of Deputies.

## **Klíčová slova**

Prezident, parlamentní systém, formování vlády, ústavní pravomoci, vyslovení důvěry, odpovědnost, efektivní vláda

## **Keywords**

President, parliamentary system, government formation, constitutional powers, investiture vote, accountability, effective government

**Rozsah práce:** 133 617 znaků

## **Prohlášení**

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

V Praze dne 21. 5. 2020

Kristýna Rysová

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu práce PhDr. Kamilu Švecovi, Ph.D. za inspiraci ke zpracování tématu a cenné rady v průběhu psaní práce.

|   |
|---|
| <p style="text-align: center;"><b>Institut politologických studií</b><br/><b>Teze závěrečné diplomové práce</b></p> |
|---|

**Příjmení, jméno:** Rysová Kristýna

**Název práce:** Role prezidenta a otázka důvěry v procesu formování vlády v České republice

**Název práce anglicky:** Role of the President and a Question of Confidence in the Government Formation Process in the Czech Republic

**Vedoucí práce:** PhDr. Kamil Švec, Ph.D.

**Studijní program:** Politologie (NMgr.)

**Semestr zadání:** letní

### **Zdůvodnění výběru práce**

Výchozí pozici pro zpracování této diplomové práce představuje vývoj po volbách v roce 2017. Rozložení sil ve stranickém systému vyústilo v situaci, která komplikovala vládní vyjednávání a ve výsledku znemožnila vítězi voleb na první pokus sestavit vládu s důvěrou. Vyslovení důvěry jakožto klasický procedurální aspekt ustavování vlád se ale v kontextu povolebního vývoje stalo podstatným předmětem veřejného diskurzu, neboť v tomto procesu začala poměrně významně figurovat i postava prezidenta, a to zejména zpochybněním potřeby důvěrou disponovat. Celková situace tak ukazuje, že ačkoliv je Česká republika považována za parlamentní demokracii, z hlediska formování vlád je důležité věnovat značnou pozornost nejen stranickým aktérům vyjednávání, ale také hlavě státu.

Důvodem výběru tématu je zejména narůstající význam problematiky, která si proto žádá více pozornosti. Dosavadní literatura pracuje s aspektem vyslovení důvěry víceméně jako s jasným a neměnným faktem, nedávný vývoj ovšem ukazuje, že praktická rovina může nabývat odlišné podoby. Především se ale důvěra Parlamentu tradičně pojí s aspektem legitimacy spíše, než že by pro vládu znamenala nějaký funkční atribut. Otázka důvěry tak bude v této práci posuzována také v rovině předpokladu pro efektivní a akceschopnou vládu.

## **Cíle práce**

Cílem této diplomové práce bude analýza procesu formování vlád v České republice a vybraných aspektů, které do ustavování vlád vstupují. Pozornost bude soustředěna zejména na roli hlavy státu ve vyjednávacím procesu a otázku vyslovení důvěry vládě. Zkoumání těchto fenoménů by tak mělo přispět k hlubšímu porozumění politického systému České republiky.

Zatímco analýza role hlavy státu v rámci formování vlády má snahu přispět do debaty týkající se postavení přímo voleného prezidenta v parlamentním režimu, otázka důvěry se bude snažit problematizovat téma samo o sobě, a to hlavně v návaznosti na vyjádření prezidenta Zemana po volbách v roce 2017, že by vláda bez důvěry mohla teoreticky vládnout i po celé funkční období. Práce se proto pokusí interpretovat otázku důvěry v teoretické rovině s cílem zjistit, zda jednotlivé vlády potřebují disponovat důvěrou Poslanecké sněmovny. S využitím teoretických konceptů následně vyhodnotí, jestli vyslovení důvěry představuje, případně do jaké míry, nezbytnou podmínku pro vytvoření efektivní a akceschopné vlády.

Práce si tak klade za cíl odpovědět na následující výzkumné otázky:

1. Jakou roli hraje přímo volený prezident při formování vlády v podmínkách parlamentní demokracie?
2. Představuje role prezidenta důležitější předpoklad pro vládnutí než důvěra Poslanecké sněmovny?
3. Znamená institut vyslovení důvěry nezbytnou podmínku k tomu, aby vláda byla efektivní a akceschopná?

Výsledkem práce bude potvrzení či vyvrácení následující hypotézy:

Hypotéza: Hlava státu aktivně zasahuje do principů fungování parlamentní demokracie, čímž se snaží posilovat svoji roli.

## **Metodologie**

Práce bude psána jako kvalitativní případová studie, v rámci níž bude použita deduktivní metoda. Teoretická východiska poslouží jako vodítko pro analýzu sledovaných jevů v rámci analytické části práce. K odpovědi na první výzkumnou otázku bude nejprve provedena analýza formování vlády po volbách v roce 2017. Role hlavy státu v tomto procesu pak bude



vyhodnocena na základě předpokladů odborné literatury, srovnání jemu ústavně svěřených kompetencí a reálné ústavní praxe. Druhá výzkumná otázka se bude opírat o analýzu samotné Ústavy a teoretických východisek spojených s touto problematikou. Analýza předpokladu vyslovení důvěry tak bude vycházet z problematizace důvodů, proč by vláda v politickém systému České republiky měla či neměla mít důvěru Poslanecké sněmovny, a tím pádem také, zda lze spoléhat pouze na roli prezidenta. V části zabývající se vyslovením důvěry jakožto podmínky k akceschopnosti a efektivitě bude nejprve vymezena působnost vlády a následně provedena analýza determinujících faktorů.

## **Základní charakteristika tématu**

Volby v roce 2017 znamenaly pro českou politickou scénu významný milník nejen z hlediska počtu politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně, ale také z hlediska otázky role jednotlivých aktérů tvořících politický systém jako takový. Povolební vývoj vyústil v situaci, kdy vítěz voleb v rámci vyjednávání nebyl schopen sestavit vládu, která by dostala důvěru Parlamentu, a atmosféra vyjednávacího procesu tak vyvolala diskusi o tom, zda vláda důvěru Sněmovny skutečně potřebuje. V tomto ohledu se pozornost přesouvá především k hlavě státu, disponující legitimitou přímo voleného mandátu, která do celého procesu zasáhla mimo jiné tím, že veřejně deklarovala přesvědčení o tom, že vláda v České republice teoreticky může vládnout i bez důvěry. S ohledem na to, že prezident je také součástí formování vlády, pak v tomto kontextu může docházet k situacím měnícím dosavadní pravidla hry. Celkově se tak otázka vyslovení důvěry posouvá do roviny, kdy není zcela zřejmé, zda se vláda opravdu potřebuje opírat o podporu Poslanecké sněmovny, nebo zda pro ni v souvislosti s výkonem veřejné moci hraje důležitější roli přímo volená hlava státu.

## **Předpokládaná struktura**

Úvod

1. Politický systém
2. Formování vlády
3. Efektivita a akceschopnost
4. Vláda po volbách v roce 2017
5. Vyslovení důvěry vládě
6. Efektivní a akceschopná vláda

Závěr

## **Přehled základní literatury a využitých zdrojů:**

BRUNCLÍK, Miloš a Michal KUBÁT. *Kdo vládne Česku?: poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry*. Brno, 2017. ISBN 978-80-7485-122-3.

GERLOCH, Aleš, Vladimír ZOUBEK a Jiří HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky: základy českého ústavního práva*. Vyd. 4., aktualiz. a dopl. Praha: Prospektrum, 2002. ISBN 80-717-5077-8.

GALLAGHER, Michael, Michael LAVER a Peter. MAIR. *Representative government in modern Europe*. 4th ed. Boston: McGraw-Hill, c2006. ISBN 00-729-7706-X.

HLOUŠEK, Vít, Lubomír KOPEČEK a Jakub ŠEDO. *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal, o. s., 2011. ISBN 978-808-7474-235.

HLOUŠEK, Vít a Vojtěch ŠIMÍČEK, ed. *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2004. ISBN 80-210-3611-7.

KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-807-3801-403.

KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-331-0.

KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-606-4.

KLÍMA, Karel a Jiří JIRÁSEK, ed. *Pocita Jánů Gronskeému*. Plzeň, 2008. ISBN 978-807-3800-949.

KOLÁŘ, Petr. *Parlament České republiky*. 3., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013. Extra (Leges). ISBN 978-80-87576-95-3.

KOPEČEK, Lubomír - BRUNCLÍK, Miloš. How Strong Is the President in Government Formation? A New Classification and the Czech Case. *East European Politics and Societies*, 2018, 1-26. DOI 10.1177/0888325418770737.

LAVER, Michael a Norman SCHOFIELD. *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. 1998. Ann Arbor: University of Michigan Press, c1998. ISBN 978-047-2085-620.

NOVÁK, Miroslav. *Jakou demokracií pro nové demokracie?: konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2001. ISBN 80-210-2742-8.

NOVÁK, Miroslav a Miloš BRUNCLÍK, ed. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech - Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, 310 - 328. Bod (Dokořán). ISBN 978-80-7363-179-6.

SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. 2. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-80-7419-048-3.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008. ISBN 978-80-210-4520-0.

WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-808-7284-131.

# Obsah

|  |           |
|--|-----------|
| <b>ÚVOD</b> .....  | <b>2</b>  |
| <b>1. POLITICKÝ SYSTÉM ČESKÉ REPUBLIKY</b> .....                   | <b>7</b>  |
| 1.1 Vláda .....  | 8         |
| 1.2 Prezident .....  | 9         |
| 1.3 Parlament .....  | 11        |
| 1.4 Ústavní soud.....  | 13        |
| <b>2. PREZIDENT V PROCESU FORMOVÁNÍ VLÁDY</b> .....                | <b>14</b> |
| 2.1 Měření síly pravomocí .....                                    | 17        |
| 2.2 Role prezidenta v praxi .....                                  | 19        |
| <b>3. INSTITUT VYSLOVENÍ DŮVĚRY VLÁDĚ</b> .....                    | <b>22</b> |
| 3.1 Teorie principála a agenta .....                               | 24        |
| 3.2 Důvěra v neoinstitucionálním pojetí .....                      | 27        |
| <b>4. EFEKTIVITA A AKCESCHOPNOST VLÁDY</b> .....                   | <b>32</b> |
| 4.1 Vládnutí a struktura tzv. veto hráčů .....                     | 32        |
| 4.1.1 <i>Stranický systém</i> .....                                | 33        |
| 4.1.2 <i>Většinový status vlády</i> .....                          | 34        |
| 4.1.3 <i>Zákonodárny proces</i> .....                              | 35        |
| 4.1.4 <i>Kontrola nad nastolenou agendou</i> .....                 | 36        |
| 4.1.5 <i>Ústavní přezkum</i> .....                                 | 37        |
| <b>5. FORMOVÁNÍ VLÁDY PO VOLBÁCH V ROCE 2017</b> .....             | <b>38</b> |
| 5.1 Role hlavy státu.....  | 41        |
| 5.1.1 <i>Podoba vlády</i> .....                                    | 41        |
| 5.1.2 <i>Aspekt přímé volby prezidenta</i> .....                   | 42        |
| 5.1.3 <i>Problematika lhůt</i> .....                               | 44        |
| 5.1.4 <i>Otázka důvěry</i> .....                                   | 45        |
| 5.1.5 <i>Shrnutí</i> .....   | 46        |
| <b>6. DŮVĚRA V ČESKÉM POLITICKÉM SYSTÉMU</b> .....                 | <b>48</b> |
| <b>7. EFEKTIVNÍ A AKCESCHOPNÁ VLÁDA</b> .....                      | <b>52</b> |
| 7.1 Předpoklad efektivní a akceschopné vlády po volbách 2017 ..... | 52        |
| 7.1.1 <i>Důvěra jako nezbytná podmínka</i> .....                   | 54        |
| <b>ZÁVĚR</b> .....   | <b>57</b> |
| <b>SUMMARY</b> .....   | <b>62</b> |
| <b>POUŽITÁ LITERATURA</b> .....                                    | <b>64</b> |

# Úvod

Formování vlád představuje v politologii jeden z často zkoumaných aspektů politických systémů. V základní rovině ho můžeme chápat především jako chronologický proces, do něhož, v závislosti na konkrétním prostředí, vstupují nejrůznější aktéři a jehož výsledkem má být nástup nové vlády do funkce. V rámci této logiky se pak rovněž nabízí, že čím více aktérů vstupuje do hry, tím komplexnější a složitější formování vlády může být. Každý takový proces je nicméně vymezen určitými pravidly, na jejichž základě aktéři postupují (nebo se to minimálně předpokládá). Pro kabinet, který je v parlamentních demokraciích odpovědný parlamentu, jsou v tomto ohledu typickou součástí vládnutí různé formy vyjádření (ne)důvěry (Gallagher, Laver a Mair, 2006, s. 44-45). V kontextu české ústavní úpravy je tento předpoklad obdobný. Nově jmenovaná vláda podle čl. 68 Ústavy do 30 dnů předstupuje před Poslaneckou sněmovnou a žádá ji o vyslovení důvěry. Toto tradiční chápání se však poněkud zkomplikovalo volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2017. Ty sice vyhrálo hnutí ANO 2011, volební výsledek ale zamíchal rozložením sil tak, že mandáty připadly celkem devíti politickým subjektům, a tato distribuce křesel posléze vedla k neúspěšnému pokusu vítěze voleb o sestavení jednobarevné menšinové vlády. Druhý pokus už sice úspěšný byl, hnutí ANO ovšem za tímto účelem muselo zformovat koaliční vládu s ČSSD za podpory KSČM.

Právě povolební situace měla za následek rozvíření debaty, zda se vláda skutečně musí opírat o důvěru Poslanecké sněmovny. Prezident republiky se totiž v tomto smyslu vyjádřil, že by teoreticky mohl nechat vládu u moci i bez důvěry celé čtyři roky, pokud by ji nedostala ani na třetí pokus (ČT24, 2017a). Česká republika si prošla již celou řadou vládních vyjednávání a nebývá výjimkou, že se hlava státu, ve větší či menší míře, snaží do ustavování vládních kabinetů určitými mechanismy zasahovat. Od zavedení přímé volby prezidenta se nicméně situace posunula do roviny, kdy se vláda pohybuje mezi dvěma aktéry s přímo volenými mandáty a dostává se tak do jakéhosi střetu mezi dvojitou legitimitou. Má však prezidentovo uvážení větší váhu než parlament, kterému je vláda odpovědná? A do jaké míry může prezident v parlamentním systému vůbec do formování vlád zasahovat, aniž by to negativně ovlivnilo výslednou podobu vládnutí?

Na jedné straně se tedy vyprofilovala potřeba bližšího prozkoumání vztahu mezi vládou a dvěma aktéry, kteří se oba významně podílí na vzniku vládních kabinetů, na straně druhé se do popředí dostává otázka vládnutí samotného. Andrej Babiš, předseda hnutí ANO 2011, totiž ještě před volbami na svém facebookovém profilu vyjádřil preferenci, aby Česká republika měla „konečně akceschopnou vládu“ (Babiš, 2017). Rozhodnutí sestavit jednobarevný menšinový kabinet bylo v programovém prohlášení vlády podpořeno právě i tímto argumentem (Vláda, 2018). Kabinet však nedisponoval ani legislativní většinou, ani dostatkem podpory při hlasování o důvěře. Nabízí se tak otázka, zda takový kabinet má skutečně potenciál být akceschopný a vládnout efektivně, a to především v případě, že nedisponuje důvěrou Poslanecké sněmovny. V kontextu povolebního vývoje a linie akceschopnosti, kterou prosazuje Andrej Babiš, tedy vyvstává také potřeba analyzovat, jaké předpoklady povedou k úspěšné vládě a zda lze efektivně vládnout i bez důvěry parlamentu.

Oproti schváleným tezím došlo k jisté modifikaci cílů práce, některých výzkumných otázek a původní hypotézy. Vychýlení by ve srovnání s prvotně nastavenými parametry mělo nyní lépe reflektovat výzkumný záměr, který byl od počátku cílen na vyjednávání a období první vlády Andreje Babiše, nebyl však v tezích dostatečně dobře specifikován.

Hlavní cíl této diplomové práce představuje analýza projevů zásahů přímo voleného prezidenta v kontextu formování první vlády Andreje Babiše po volbách v roce 2017 a v přímé souvislosti s tím i vyhodnocení důležitosti institutu vyslovení důvěry oproti vůli hlavy státu. Práce má ambici komplexně problematizovat institut vyslovení důvěry a z hlediska jeho postavení v politickém systému České republiky ho podrobit detailní analýze. Ústavně právní základ doplní teoretická východiska s cílem ilustrovat, jaké má důvěra funkční atributy, tedy, zda má potenciální vliv na mechanismy politického systému, a především proč by vláda v politickém systému ČR měla či neměla důvěrou disponovat. Na jedné straně totiž stojí aktér, díky jehož jmenování vláda může vůbec vzniknout, na straně druhé pak aktér, který dává vládě legitimitu vládnout. Pokud každopádně oba tito aktéři disponují přímo volenými mandáty, nabízí se otázka, zda oba hlasy mají stejnou váhu, případně, který z nich je pro vládnutí stěžejnější. Práce proto z

tohoto hlediska posoudí, zda je pro vládu nutné opírat se o důvěru parlamentu, či zda je pro ni teoreticky postačující jmenování do funkce prezidentem.

Dalším cílem práce pak bude také na modelové situaci první vlády Andreje Babiše ilustrovat, jak se rozhodnutí jmenovat jednobarevný menšinový kabinet v kontextu povolebního uspořádání projevilo na schopnosti efektivně a akceschopně vládnout a zda v tomto ohledu existuje závislost mezi úspěšnou vládou a vyslovením důvěry.

Metodologicky půjde o disciplinovanou interpretativní případovou studii, kde, v souladu s principy deduktivní metody, teoretická východiska poslouží jako základ pro vyhodnocení poznatků získaných z konkrétního případu (Drulák, 2008, s. 34), a ty budou následně zasazeny do širšího kontextu. Celkem jsou pro účely práce stanoveny tři výzkumné otázky: *1) Jaké konkrétní kroky v rámci formování vlády reflektují posilování role přímo voleného prezidenta?; 2) Proč se vláda v českém politickém systému nemůže spoléhat pouze na vůli hlavy státu?; 3) Znamená institut vyslovení důvěry nezbytnou podmínku k tomu, aby vláda byla efektivní a akceschopná?.* Analýza teoretických konceptů a poznatků vycházejících ze situace po volbách v roce 2017 by pak měla vést k potvrzení či vyvrácení následující hypotézy: *Projevy posilování role hlavy státu v rámci ustavování vlády jsou v rozporu se základními předpoklady fungování výkonné moci v České republice a mají charakter oslabující efektivitu a akceschopnost vlády.*

Odpověď na první výzkumnou otázku bude vycházet z předpokladů odborné literatury zabývající se postavením prezidenta v rámci formování vlády. Opírat se ale bude také i o koncept navržený L. Kopečkem a M. Brunclíkem klasifikující roli prezidenta na základě skutečného podílu na ustavování kabinetů (Kopeček a Brunclík, 2018). K odpovědi na druhou výzkumnou otázku bude kromě ústavně právních východisek a názorů odborníků využita především teorie principála a agenta tak, jak ji v různých autoři uchopili v prostředí parlamentních systémů. Třetí výzkumná otázka bude posuzována na základě vymezení působnosti vlády, které bude konfrontováno se základními předpoklady efektivnosti a akceschopnosti, a to v kontextu ústavně právní reflexe a teorie veto hráčů.

První kapitola bude vycházet z toho, že práce považuje Česká republika za parlamentní demokracii. V první řadě bude tedy nezbytné vymezit prostředí, v němž formování vlády probíhá. Kapitola tak představí český politický systém jako takový a vysvětlí principy jeho fungování. Vycházet bude především z literatury zaměřující se na obecné vymezení charakteristik hlavních pilířů politického systému České republiky (Klíma et al., 2009; Kolář et al., 2013; Vodička a Cabada, 2011). Nedílnou součástí kapitoly bude tvořit, kromě vymezení povahy výkonné moci a postavení parlamentu, i role Ústavního soudu. S přihlédnutím k zavedení přímé volby prezidenta se současně bude kapitola opírat i o literaturu vztahující se k debatám o příklonu České republiky k poloprezidentskému systému (Brunclík a Kubát, 2016; Kubát, 2013; Wintr, Antoš a Kysela, 2016).

Ve druhé kapitole se pozornost přesune k roli českého prezidenta v rámci formování vlády. Nejdříve bude vymezeno, jakým způsobem se na procesu ustavování vládních kabinetů podílí z hlediska kompetencí, poté budou nastíněny aspekty, které vstupují do jeho celkového postavení (Brunclík, 2014; Brunclík a Kubát, 2017). Představeny budou i přístupy, které prostřednictvím pravomocí měří sílu prezidenta v procesu formování vlády (Shugart a Carey, 1992; Metcalf, 2000), a koncept reflektující reálnou roli prezidenta v praxi (Kopeček a Brunclík, 2018).

Třetí kapitola se bude zabývat ústředním tématem celé práce, tedy institutem vyslovení důvěry. V této části bude téma vymezeno komplexně, klíčovou součástí kapitoly však představuje teorie tzv. principála a agenta (principal-agent theory), která přímo souvisí se vzájemným vztahem vlády a parlamentu a definuje principy delegování moci mezi těmito aktéry. Jako primární pramen pro vysvětlení tohoto konceptu poslouží sborník *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (Strøm, Müller a Bergman, 2006). Nastíněn bude ale také neoinstucionální přístup připisující institutu vyslovení důvěry schopnost determinovat až už většinový status vládního kabinetu (Bergman, 1993; Strøm, 2001) či například životnost vlád (Warwick, 2009).

Čtvrtá kapitola rozebere základní předpoklady efektivní a akceschopné vlády. Přestože pojmy efektivita a akceschopnost vyžadují zohlednění celé řady (často národně-specifických) faktorů, politologická literatura s nimi zpravidla pracuje velmi obecně.

Jednotliví autoři se pak případně věnují pouze jejich konkrétním dílčím aspektům, které jsou nezdědka jen okrajovým tématem. Celkově tak poněkud absentuje komplexní teoretické uchopení tématu, které by se dalo aplikovat i v komparativní perspektivě. Do jisté míry se tématem zabýval G. Sartori (2011), v českém kontextu se na téma kupříkladu zaměřil M. Novák (2001), některými aspekty se zabývá i M. Kubát (2013). S faktory determinujícími účinnost vlády se pak lze v obecné rovině seznámit v díle Politické systémy, které poukazuje mj. na stabilitu vlády, úspěšnost procesu přijímání politických rozhodnutí, ale také přítomnost tzv. veto hráčů (Hloušek, Kopeček a Šedo, 2018, s. 128-129). Kapitola proto představí teorii veto hráčů dle G. Tsebelise (2011a; 2011b), která bude doplněna o příspěvky autorů, kteří se v různých rovinách zabývaly aspekty související s tématem.

Analytická část se následně posune k výchozímu bodu této práce, a sice situaci po volbách v roce 2017. Pátá kapitola nejprve rozebere hlavní problémy povolebního uspořádání a poté obecně nastíní vývoj vládního vyjednávání. Stěžejní část kapitoly pak bude představovat vymezení projevů role prezidenta ve vztahu k první vládě Andreje Babiše. Tato kapitola má především snahu reflektovat, pomocí jakých mechanismů a kroků k posilování vlivu dochází. Šestá kapitola se bude zabývat samotným postavením institutu vyslovení důvěry v českých podmínkách a pomocí poznatků z teoretické části zasadí otázku důvěry do širšího kontextu. Ambicí je zde analyzovat důvěru Poslanecké sněmovny v linii vztahu mezi výkonnou a zákonodárnou mocí a rozporovat prezidentovu interpretaci Ústavy. Poslední kapitola analytické části nejprve vymezí klíčové nástroje vládnutí a posléze bude konfrontovat modelovou situaci jednobarevné menšinové vlády hnutí ANO s předpoklady efektivní a akceschopné vlády, v jejímž rámci se zároveň pokusí ilustrovat, zda je pro úspěšnou vládu nezbytné disponovat důvěrou parlamentu.



# 1. Politický systém České republiky

Česká republika bývá v politologickém i ústavně právním diskurzu tradičně chápána jako parlamentní forma vlády (Klokočka, 2006; Kopeček, 2019; Kysela, 2006; Vodička a Cabada, 2011; Wintr, Antoš a Kysela, 2016). Institucionálně je moc rozdělena mezi vládu, prezidenta, dvoukomorový parlament a Ústavní soud, přičemž pravomoci každého z orgánů na sobě nejsou úplně nezávislé a předpokládá se jistá míra vzájemného omezení (Vodička, 2011a, s. 198-199). Mezi charakteristické rysy českého politického systému lze dále označit určitou nestabilitu rozložení mocenských poměrů. Dominantního aktéra již v základu představuje Poslanecká sněmovna, absence silných vlád však toto postavení ještě umocňuje a posiluje autonomii celé sněmovny včetně jednotlivých poslanců. Vedle toho stojí prezident, jehož role se mění v závislosti na aktuálních strukturálních podmínkách a je posilována například v dobách krizí, ale zejména v kontextu absence jasné vládní většiny. V takových případech se mu otevírá prostor vstupovat do politického dění a postulovat vlastní podmínky. V prostředí slabých vlád nebo politických stran pak strategická pozice prezidenta z hlediska jejich respektování nabývá na významu o to víc (Kolář et al., 2013, s. 44-46).

V souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta, díky níž současná hlava státu disponuje demokraticky zvoleným mandátem a potenciálně silnější legitimitou, se v rámci české odborné veřejnosti začalo hovořit o možném posunu České republiky směrem k poloprezidentskému systému (Burnclík a Kubát, 2016; Kubát, 2013; Wintr, Antoš a Kysela, 2016). Nástup Miloše Zemana jakožto prvního přímo voleného prezidenta do úřadu se navíc doposud vyznačoval občasnými snahami o změnu ústavních zvyklostí a účelovou interpretací jemu svěřených pravomocí s cílem dosažení většího vlivu (Wintr, Antoš a Kysela, 2016, s. 161). Burnclík a Kubát (2016, s. 640) ovšem uvádí, že posílení vlivu v tomto kontextu probíhá nepřímo skrze jiné aktéry, případně prostřednictvím odkládání výkonu pravomocí, pokud absentují lhůty. Podle Kysely (2006, s. 17) měl český prezident již od počátku ústavně silnější postavení než hlavy státu v parlamentních monarchiích, ve srovnání s těmi v poloprezidentských systémech jsou jeho kompetence však slabší. Nehledě na to, že s přijetím novely Ústavy naopak došlo k oslabení některých jeho pravomocí (Wintr, Antoš a Kysela, 2016, s. 151). Prezidentovo

postavení z pozice nositele autority je sice významné, reálně ovšem nemá pravomoc vládnout. Z tohoto důvodu je proto možné i nadále Českou republiku považovat za parlamentní formu vlády (Kubát, 2013, s. 55-56).

## 1.1 Vláda

Přestože ústavní rámec chápe prezidenta i vládu jako součást výkonné moci, vrcholným exekutivním orgánem je v českém prostředí vláda (čl. 67 Ústavy). Zatímco vláda obecně plní úkoly spojené s prováděním výkonné moci, prezident je zmocněn pouze k výkonu specifického výčtu jemu svěřených pravomocí (Filip, 2004, s. 23).

Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně, což v českém ústavním pořádku znamená, že každá vláda, bez ohledu na její formální složení, získává svůj mandát prostřednictvím Poslanecké sněmovny a musí mít její explicitní důvěru, aby byla oprávněna vládnout. Zajímavé v tomto rozměru také je, že Ústava neklade na člena vlády žádné vstupní požadavky, a může se jím tedy stát v zásadě kdokoliv, pokud je způsobilý k právním úkonům (Klíma et al., 2009, s. 525-526). Vláda s důvěrou má navíc z hlediska ústavy silné postavení (Jičínský, 2008, s. 154). Důvěra sněmovny ovšem reálně nemusí odpovídat absolutní většině poslanců, jelikož k jejímu vyslovení stačí nadpoloviční většina přítomných, jestliže je sněmovna usnášeníschopná (Klíma et al., 2009, s. 526).

Vyslovení důvěry v rámci ustavovacího procesu v každém případě není nezpochybnitelné. Vládě může být v průběhu funkčního období sněmovnou vyslovena i nedůvěra, pokud se na tom shodne nadpoloviční většina všech poslanců (čl. 72, odst. 2 Ústavy). V případě, že vláda důvěru sněmovny nezíská nebo o ni v důsledku vyslovení nedůvěry přijde, je nucena podat demisi a očekává se od ní, že bude vládnout pouze jako tzv. udržovací vláda a nebude přijímat rozhodnutí překračující rámec tohoto „udržovacího“ období (Klíma et al., 2009, s. 525-526). Na druhou stranu ale pravomoci vlády v demisi nejsou nijak ústavně kodifikovány, a mezi běžnou a prozatímní vládou tak kompetenčně není rozdíl. Požadavek na omezení pravomocí vlády v demisi by za tím účelem vyžadoval nejprve právní základ (Koudelka, 2018, s. 197).

Dle Ústavy vláda rozhoduje kolektivně souhlasem nadpoloviční většiny všech jejích členů (čl. 76 Ústavy). V praxi má ovšem zásadní slovo předseda vlády, který určuje směr vládní politiky, v každém případě mu ale nepřísluší zasahovat do činnosti

jednotlivých ministerstev. Konkrétní pravomoci vlády nejsou Ústavou taxativně formulovány, oblast její působnosti se nicméně opírá o zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů. V obecné rovině vláda zajišťuje činnost a spolupráci jednotlivých ministerstev, převodším je ale nejčastějším navrhovatelem legislativy a specificky pak jen ona může navrhnout zákon o státním rozpočtu a státním závěrečném účtu (Vodička, 2011b, s. 345).

Značným limitem pro legislativní činnost vlády je, že její výstupy ve výsledku plně závisí na průběhu jednání především Poslanecké sněmovny, jelikož po předložení vládního návrhu už nemá žádnou kontrolu nad tím, jak celý proces probíhá (Kubát, 2013, s. 62). Vláda v této souvislosti nemá garantovány mechanismy, pomocí nichž by mohla ovlivňovat pořad jednání sněmovny, rychlost projednávání nebo konečnou podobu zákona, jelikož pozměňovací návrhy nevyžadují její souhlas (Kolář et al., 2013, s. 46).

Vláda je ale na druhou stranu jediný orgán disponující pravomocí vydávat podzákonné předpisy, a sice nařízení vlády a vyhlášky ministerstev, které nepodléhají schválení v parlamentu. Zatímco vyhláška ministerstva je zpravidla v dikci ministerstva samotného, nařízení vlády je formou usnesení schvalováno nadpoloviční většinou všech členů vlády (Klíma et al., 2009, s. 582-584). Věcný rozdíl mezi nimi spočívá především v tom, že ministerstvo musí být k vydání vyhlášky patřičným zákonem zmocněno. Pro obě normy každopádně platí, že mohou být vydány pouze v mezích zákona a na jeho obsahu nelze nic měnit (Mlsna, 2008, s. 204-205). To jinými slovy znamená, že se kabinety nemohou uchýlit k vládnutí prostřednictvím nařízení vlády, jestliže tyto předpisy nemají oporu v zákoně jakožto jediném prostředku, pomocí něhož lze ukládat povinnosti (Klíma et al., 2009, s. 585).

## **1.2 Prezident**

Postavení prezidenta bývá v českém politickém prostředí odrazem nejen ústavně svěřených pravomocí, ale také politické praxe. Doposud se v úřadu prezidenta vystřídaly pouze tři osobnosti, přičemž reálná role každé z nich byla v porovnání s ústavně vymezeným postavením podstatně silnější (Zbiral, 2015, s. 183). Přestože prezident sice zpravidla nezastává pouze ceremonální funkci, v oblasti řízení státu mu nijak nepřisluší pravomoc realizovat vlastní politický program (Kysela, 2006, s. 24). Obecně se od hlavy

státu očekává tzv. nadstranickost, reprezentace státu a sjednocování společnosti (Kysela a Kühn, 2007, s. 101). Současně má ale také ztělesňovat záruku uchování hodnot, ústavnosti, morálky a řádu v zemi. Z tohoto důvodu má například pravomoc předkládat návrhy na zrušení zákonů Ústavnímu soudu či vetovat legislativu přijatou Parlamentem (Wintr, Antoš a Kysela, 2016, s. 156).

Formálně je sice prezident součástí výkonné moci, reálně ovšem vládne pouze vláda (Klokočka, 2006, s. 231). Nevyváženost vztahů je možné spatřovat také v pravomocích prezidenta vyžadujících spolupodpis premiéra nebo jím pověřeného ministra. Zde má bezpochyby silnější postavení vláda, která za akty prezidenta nese odpovědnost (Klokočka, 2006, s. 236). V těchto mezích se ovšem prezidentova role významně zvyšuje ve chvíli, kdy se vyloženě vyžaduje jeho rozhodnutí, on se ale rozhodne v dané věci nekonat. Jeho nečinnost pak může vytvářet prostředí, ve kterém je vláda nucena s prezidentem vyjednávat, aby patřičné kroky učinil, což vládnutí samotné dokáže značně zkomplikovat (Kysela, 2004, s. 56). Změna volby prezidenta navíc dodala hlavě státu významnou legitimitu přímo voleného mandátu, a posílila tím jeho pozici. Případný aktivismus nebo konflikty mezi prezidentem a vládou tak ve výsledku vedou k oslabování vlády (Kubát a Brunclík, 2014, s. 174).

Ústava svěřuje hlavě státu poměrně značné množství kompetencí (Vodička, 2011a, s. 196). Přestože je prezident z výkonu své funkce neodpovědný, náleží mu celkem četný výčet samostatných pravomocí. Ve vztahu k parlamentu se jedná zejména o právo vetovat legislativu<sup>1</sup>, jehož prezidenti často využívají i bez ohledu na zájmy vlády (Kysela, 2006, s. 17). K přehlasování tohoto veta je nicméně zapotřebí nadpoloviční většina všech poslanců, a v situacích s většinovou vládou je tak teoreticky relativně snadné veto přehlasovat (Koudelka, 2018, s. 163). Ve vztahu k vládě pak disponuje významnými kreačními pravomocemi, neboť zásadním způsobem ovlivňuje, kdo se ve výsledku ujme moci. Nejenže jmenuje premiéra a na jeho návrh ostatní členy vlády, které pověřuje řízením ministerstev (čl. 68 odst. 2 Ústavy), ale v případě jmenování předsedy vlády má dokonce značný manévrovací prostor v tom, že není ústavně vázán požadavkem, kdo by

---

<sup>1</sup> Pravomocí vetovat legislativu disponuje i Senát, který kromě celkového zamítnutí může vrátit zákon i s pozměňovacími návrhy (Kolář et al., 2013, s. 288-289).

daná osoba měla být<sup>2</sup> (Wintr, Antoš a Kysela, 2016, s. 157). Co se týče dalších samostatných pravomocí, v řadě případů podléhají akty prezidenta součinnosti jiných orgánů (Poslanecké sněmovny nebo Senátu)<sup>3</sup>, případně bývají vymezeny konkrétními pravidly. To se týká zejména rozpouštění Poslanecké sněmovny, které podléhá specifickým podmínkám<sup>4</sup> (Kysela, 2006, s. 15-16).

### 1.3 Parlament

Parlamentu náleží v České republice role výlučného zákonodárce, jehož nejdůležitějším úkolem je schvalování běžných i ústavních zákonů (Vodička, 2011b, s. 318-322). Skládá se ze dvou komor, Poslanecké sněmovny a Senátu, přičemž postavení Senátu je v běžném legislativním procesu výrazně slabší. Je to právě Poslanecká sněmovna, jejíž pozice značně dominuje nejen nad Senátem, ale projevuje se i ve vztahu k vládě. Zatímco vládu může sněmovna kdykoliv odvolat, vláda tuto možnost vůči sněmovně nemá (Kolář et al., 2013, s. 44-45). Pravomoc rozpustit Poslaneckou sněmovnu přísluší výhradně prezidentovi, který tak může ovšem učinit pouze v úzce vymezených situacích, a povinně dokonce jen pokud se na tom shodne třípětinová většina všech poslanců (čl. 35 Ústavy).

Zásady jednání obou komor se řídí příslušnými jednacími řády, které podrobně upravují činnost komor samotných, ale také jejich vnitřních orgánů, jako jsou výbory a komise (Vodička, 2011b, s. 318-319). Samotná jednání pak představují legitimizační prvek politických rozhodnutí, kdy jsou tato rozhodnutí na půdě parlamentu diskutována, odůvodňována, ale také konfrontována s opozičními názory (Wintr, 2010, s. 23).

Jelikož je vláda odpovědná Poslanecké sněmovně, klíčovým úkolem sněmovny je především vládní činnost kontrolovat. K tomu má k dispozici několik nástrojů. V první řadě se jedná o vyslovení důvěry a nedůvěry vládě, dále jde ale také o interpelace jejích členů, zřízení vyšetřovací komise či povinnost vlády poskytnout poslancům vyžadované informace. Sněmovna je rovněž potom jediný orgán, který schvaluje vládou navržený státní rozpočet (Kolář et al., 2013, s. 314-338).

---

<sup>2</sup> Podrobněji se roli prezidenta v oblasti formování vlády zabývá následující kapitola.

<sup>3</sup> V součinnosti s Poslaneckou sněmovnou například jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, v součinnosti se Senátem pak soudce Ústavního soudu (Kysela, 2006, s. 16).

<sup>4</sup> J. Wintr (2013, s. 256) uvádí, že pro rozpouštění musí sněmovna vytvořit sama podmínky a proti její vůli je prakticky nerozpustitelná.

V kontextu povahy vztahů mezi Poslaneckou sněmovnou a vládou dále Wintr (2013, s. 257) hovoří o tzv. improvizované parlamentní kultuře<sup>5</sup>, v jejímž rámci se jednotlivým poslancům dává poměrně široký prostor pro diskuzi. Poslanci se mohou vyjadřovat ke všem projednávaným bodům, bez omezení interpelovat člena vlády či předkládat návrhy s jistotou, že budou projednány (Wintr, 2010, s. 32). Parlamentní jednání v českém prostředí potom také často mohou vést ke střetům mezi vládou a opozicí, kdy se namísto hledání konsenzu vláda snaží potlačit opoziční názory a opozice naopak pomocí různých prostředků vytváří obstrukce v rámci jednání (Wintr, 2013, s. 262).

Ačkoliv parlamentu náleží výlučná zákonodárná pravomoc, neznamená to, že je parlament jediným aktérem procesu, a dokonce ani to, že se ho nutně zúčastní obě komory rovným dílem. Schvalování jakékoliv legislativy sice začíná podáním návrhu v Poslanecké sněmovně, procedura projednávání každopádně záleží na typu legislativy, o které se hlasuje. V běžném zákonodárném procesu je zákon po projednání sněmovnou postoupen Senátu, který ho ale může Poslanecké sněmovně celý nebo s pozměňovacími návrhy vrátit. V tu chvíli mají poslanci dvě možnosti: buď zákon přijmout v podobě navržené Senátem, nebo nadpoloviční většinou všech členů schválit původní znění a Senát tím přehlasovat. Poté zákon putuje k podpisu prezidenta republiky, ten má ovšem také právo zákon vrátit, a je tedy opět nutné ho v případě veta přehlasovat nadpoloviční většinou všech poslanců. Pokud však Parlament projednává zákony ústavní, možnost přehlasování ze strany Poslanecké sněmovny mizí, neboť ke schválení ústavního zákona se jednak vyžaduje explicitní souhlas obou komor (třipětinovou většinou všech poslanců a třipětinovou většinou přítomných senátorů), ale současně je prezidentovi v tomto případě i odepřena pravomoc zákon vetovat (Kolář et al., 2013, s. 258-298).

Pokud jde o obsahovou stránku hlasované legislativy, je třeba zdůraznit, že na výsledné podobě zákona se nepodílí pouze navrhovatel, ať už je to vláda, poslanci či Senát jako celek. Konečný text zákona je výsledkem několikafázové procedury, do níž vstupují v první řadě výbory sněmovny, ale také jednotliví poslanci a v konečném důsledku

---

<sup>5</sup> Parlamentní kulturu definuje jako „*pravidla, zvyklosti, mravy a způsoby chování, jimiž se parlamentní dění vyznačuje*“ (Wintr, 2010, s. 6; 2013, s. 257).

potenciálně i Senát. Po tzv. prvním čtení, kdy je návrh zákona představen, je posléze přidělen (pokud není zamítnut) k projednání alespoň jednomu určenému výboru. V průběhu projednávání mohou členové výboru podávat jednotlivé pozměňovací návrhy, případně lze alespoň pětinou členů vypracovat a předložit tzv. oponentní zprávu (více vzájemně propojených pozměňovacích návrhů). Každý z členů má ale také právo předložit tzv. komplexní pozměňovací návrh, kterým se text navrhované legislativy celkově přepracuje. Všechny pozměňovací návrhy sice musí být výborem schváleny, na rozdíl od oponentní zprávy, která je součástí usnesení výboru, se ale komplexní pozměňovací návrhy předkládají samostatně. Ve druhém čtení je následně sněmovně předloženo usnesení výboru včetně pozměňovacích návrhů a v podrobné rozpravě je dále umožněno podávat pozměňovací návrhy i jednotlivým poslancům. Ve třetím čtení jsou už pozměňovací návrhy pouze technického rázu a pokud je návrh zákona schválen, otevírá se prostor i pro pozměňovací návrhy Senátu (Kolář et al., 2013, s. 262-285).

## **1.4 Ústavní soud**

Působnost Ústavního soudu má v českém politickém systému významné místo především z hlediska kontroly ústavnosti. Ústavnímu soudu na jednu stranu přísluší rozhodovat ve sporech o rozsahu kompetencí (čl. 87 Ústavy), klíčovou roli ovšem hraje v oblasti rušení přijatých zákonů či podzákonných předpisů. To se děje na návrh zákonem vymezených subjektů, přičemž v prvním případě je rozhodujícím faktorem ústavnost, ve druhém se přihlíží jednak k ústavnosti, ale také k zákonnosti vydaných předpisů (Vodička, 2011b, s. 359). Návrh na zrušení zákona může podat například prezident (bez nutnosti kontrasignace), skupina alespoň 41 poslanců nebo skupina alespoň 17 senátorů. V případě podzákonných předpisů již tuto možnost prezident nemá, poslancům i senátorům ovšem zůstává, a to v počtu minimálně 25 poslanců či minimálně 10 senátorů (Klíma et al., 2009, s. 666-668). Celkově se tak ukazuje, že vláda, zákonodárci ani ostatní aktéři zainteresovaní ve tvorbě práva nemají poslední slovo a zároveň nejsou jedinými aktéry, kteří z hlediska normotvorby dokáží podnítit změnu v právním řádu (Mlsna, 2008, s. 206).

## 2. Prezident v procesu formování vlády

Oficiálně začíná celý ustavující proces tím, že hlava státu jmenuje premiéra a ten následně formuje vládu (Zbiral, 2015, s. 184). Prezident může do funkce předsedy vlády jmenovat kohokoliv, s ohledem na odpovědnost jednat v zájmu všeho lidu by však měl ctít předpoklad, že daná osoba bude schopná sestavit vládu s reálnou šancí získat důvěru sněmovny (Klíma et al., 2009, s. 527). Ústava tak hlavu státu sice formálně neomezuje ve výběru kandidáta, předpokládá se však, že daná osoba by si měla být schopná zajistit v Poslanecké sněmovně většinu (Kysela, 2006; Wintr, Antoš a Kysela, 2016, s. 157). V českých podmínkách v tomto ohledu existuje ústavní zvyk, na jehož základě je do čela vlády zpravidla jmenován lídr nejsilnější strany (Kopeček a Brunclík, 2018, s. 8). Prezident ale nemusí nutně takto postupovat, spíše by vždy mělo jít o aktéra, který má největší potenciál vytvořit akceschopnou vládu (Kysela, 2006, s. 16).

Zpravidla jde o dvoufázový proces, kdy je nejdříve jmenován premiér a až poté zbytek jeho vlády (Zbiral, 2011, s. 61-62). Ačkoliv to ústava explicitně neupravuje, není výjimkou, že prezident v českém prostředí nejprve pověří potenciálního předsedu vlády vedením vládního vyjednávání a až potom ho oficiálně jmenuje premiérem. Možností je ale také pověřit osobu, která bude zodpovědná za vládní vyjednávání, ale předsedou vlády se nakonec nestane<sup>6</sup> (Zbiral, 2015, s. 189).

Ostatní členové vlády jsou, podle ústavní úpravy, prezidentem jmenováni na návrh premiéra (čl. 68 odst. 2 Ústavy). Výklad pravomoci jmenovat další členy vlády je však mírně problematický s ohledem na to, že prezident sice nejmenuje ministry dle svého uvážení, může se ovšem v jistých případech rozhodnout navrženého kandidáta nejmenovat. Taková situace je žádoucí, pokud by jmenování nebylo v souladu s ústavou<sup>7</sup> (Wintr, Antoš a Kysela, 2016, s. 158). Zatímco ale Koudelka (2018, s. 176-177) rozhodnutí jmenovat dané ministry přisuzuje vůli prezidenta, který tím pádem může

---

<sup>6</sup> Tak učinil Václav Havel v případě Josefa Luxe, kterého pověřil jednáním o nové vládě, do funkce premiéra byl ale následně jmenován Josef Tošovský (Jičínský, 2008, s. 155).

<sup>7</sup> To se stalo například v roce 2005, kdy se prezident Klaus rozhodl nejmenovat Davida Ratha ministrem zdravotnictví, dokud se nevzdá postu předsedy České lékařské komory (Wintr, Antoš a Kysela, 2016, s. 158).



premiérův návrh odmítnout, podle Klímy (2009, s. 528) není možné, aby prezident ze své vůle rozhodoval o složení vlády, jestliže sám není parlamentu odpovědný<sup>8</sup>.

Celá procedura formování vlády je upravena tzv. třemi pokusy, na jejichž základě jsou kabinety Poslaneckou sněmovnou potvrzovány ve funkci. Jistým omezením zde ale je, že prezident má možnost jmenovat předsedu vlády dle svého uvážení pouze dvakrát. Děje se tak z toho důvodu, aby nedocházelo k „*úmyslnému jmenování předsedy vlády, který nemá šanci na získání důvěry, a to za účelem vyvolání politické krize a vypsání nových voleb, z nichž by mohlo vzejít posílené uskupení blízké prezidentu republiky*“ (Kysela, 2006, s. 16). Vyčerpání všech třech pokusů, a tedy i potenciálních vládních alternativ s důvěrou, každopádně neznamena automatické vypsání nových voleb. Prezident sice může Poslaneckou sněmovnu rozpustit, není to ovšem jeho povinnost (Jičínský, 2008, s. 153). Jelikož ale k třetímu pokusu zatím nikdy nedošlo, reálně pravomoc výběru předsedy vlády nadále zůstává v rukou prezidenta (Kopeček a Brunclík, 2018, s. 8).

Poté, co je vláda jmenována, musí do 30 dnů předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o důvěru (čl. 68 odst. 3 Ústavy). Vláda spolu s žádostí o důvěru současně předkládá i programové prohlášení vlády, přestože to ústavně není explicitně vyžadováno. Důvěru poslanci vyslovují vládě formou usnesení, pro které Ústava požaduje souhlas nadpoloviční většiny přítomných, a to za předpokladu, že je přítomna minimálně jedna třetina poslanců (Kolář et al., 2013, s. 315). V případě, že vláda důvěru nezíská, postupuje se znovu stejným způsobem. Pokud ani v tomto případě neuspěje, celý proces se opakuje, ovšem s tím rozdílem, že nyní je premiér jmenován na návrh předsedy Poslanecké sněmovny (čl. 68 odst. 4 Ústavy). Ve všech případech pak platí, že vláda, které nebyla důvěra vyslovena, podává demisi a prezident tuto vládu až do jmenování vlády nové pověřuje prozatímním výkonem jejích funkcí (Klíma et al., 2009, s. 531).

Celková role prezidenta se ale, kromě institucionálních pravidel, odvíjí také od faktorů, jako jsou například fragmentace stranického systému, očekávání veřejnosti, historické precedenty či prezidentova popularita a neformální autorita. Se zvětšující se

---

<sup>8</sup> Rovněž Klokočka (2006, s. 237) obdobně považuje rozhodnutí prezidenta nejmenovat ministra z důvodů, které odpovídají čistě jeho subjektivním preferencím (např. nedostatečná znalost jazyka), za protiústavní.

rolí prezidenta se pak ale snižuje role politických stran (Kopeček a Brunclík, 2018, s. 4). Postavení prezidenta však může být ovlivňováno i způsobem jeho volby. Ačkoliv přímá volba není pro definici parlamentních systémů klíčovým parametrem, může se podepsat na praktických aspektech fungování politických systémů i na mocenském postavení hlavy státu. Kromě toho, že legitimita přímo voleného mandátu potenciálně vytváří podněty k větším zásahům do politického dění, jsou tyto podněty posilovány i tzv. legitimační výhodou novějšího mandátu, kdy je aktér zvolený později zpravidla populárnější a ve větší výhodě. Rozdíl ve volebních cyklech pak z těchto důvodů může vést k větším zásahům prezidenta a snižováním role parlamentu. Jakkoliv ale tyto aspekty mohou vytvářet prostředí pro větší vliv hlavy státu, v praxi k nim nemusí automaticky dojít. V souladu modelem principála a agenta, jemuž bude v souvislosti s institutem vyslovení důvěry věnován prostor v samostatné části, je pak přímo volený prezident produktem jiného řetězce delegace moci, a tím pádem jeho legitimita vychází z jiné struktury principálů. Je proto možné očekávat jiné projevy chování než u prezidentů volených nepřímo. Prezidentovi, který není závislý na podpoře parlamentu, se navíc otevírá větší prostor pro konflikty mezi ním a parlamentní většinou, případně vládou. U nepřímo volených prezidentů se riziko konfliktu zpravidla nepředpokládá (Brunclík a Kubát, 2017, s. 53-60).

Jakým konkrétním způsobem se hlava státu na formování vlády podílí pak například Budge a Laver (2002, s. 12) považují za zcela zásadní. Institucionální nastavení, ve kterém má prezident možnost určit, kdo bude klíčovou postavou vyjednávání, má, podle autorů, za následek zcela jiné vyjednávací prostředí, než pokud se na formování vlády podílí pouze symbolicky.

Právě i na základě míry, do jaké se vůle hlavy státu promítá do výsledné podoby vlády, můžeme kabinety rozlišit na tzv. parlamentní a prezidentské. V prvním případě prezident víceméně reaguje na dohodu parlamentních stran a jmenuje či potvrdí ve funkci již předjednanou vládu. Ve druhém případě je prezidentova vůle primární determinující faktor (Brunclík, 2014, s. 10; Kopeček a Brunclík, 2018, s. 3). Ačkoliv se v parlamentních systémech očekává, že prezidentovo jednání bude v rámci formování vlády odrážet rozložení sil v parlamentu tak, aby nově vznikající vláda byla schopná získat důvěru,

případně ustát hlasování o nedůvěře, v praxi však nemusí být prezidentské kabinetů vždy nutně odrazem distribuce poměrů mezi parlamentními stranami. Jejich podoba reflektuje preference prezidenta, zatímco parlamentní strany jsou upozaděny. Často jsou také tvořeny nestraničnými ministry, u kterých je vyšší předpoklad, že budou jednat v souladu s prezidentovými preferencemi (Kopeček a Brunclík, 2018, s. 3). Zároveň nelze tyto kabinetů automaticky vždy považovat za tzv. úřednickou vládu (Brunclík, 2014, s. 10).

Prezidentské kabinetů lze nálež i parlamentních režimech, z principu se ovšem rozchází s podstatou jejich fungování, a to zejména pokud je tento kabinet ustaven navzdory vůli parlamentní většiny, tím pádem nezíská její důvěru, přesto však následně zůstává ve funkci do jmenování vlády nové (Brunclík, 2014, s. 12). V praktické rovině formování vlád může nicméně dojít i k ustavení takové vlády, která je výsledkem kompromisu obou aktérů (Brunclík, 2014, s. 10; Kopeček a Brunclík, 2018, s. 3).

Značně problematický aspekt formování vlád v České republice potom představuje absence jasných lhůt. Ústava totiž nevymezuje žádná časová kritéria pro uskutečňování jednotlivých pokusů (Jičínský, 2008, s. 155). Rozdělení procesu na pouhé pověření k vyjednávání a samotné jmenování pak z tohoto hlediska nejenže prodlužuje celkovou dobu formování vlády, ale současně dává hlavě státu strategický nástroj, jak jemu svěřené pokusy nepromarnit (Zbírál, 2011, s. 65). Vláda se navíc ujímá moci bezprostředně po svém jmenování a vládne, ačkoliv jí nemusí být vyslovena důvěra. V souvislosti s absencí lhůt to následně dává hlavě státu prostor ke jmenování zmiňovaného „prezidentského“ kabinetu<sup>9</sup>, který může případně vládnout i delší dobu nezávisle na vůli většiny, pokud bude prezident jmenování nové vlády prodlužovat (Brunclík, 2014, s. 12; Kopeček a Brunclík, 2018, s. 8).

## 2.1 Měření síly pravomocí

Asi nejjednodušší způsob, jak z hlediska ustavování vlád posoudit postavení prezidenta, představuje analýza podoby jemu svěřených pravomocí v této oblasti. Síla prezidenta sice nemusí nutně reflektovat ústavní praxi, výčet kompetencí nicméně dokáže nastínit mantinely, v nichž se hlava státu pohybuje. Shugart a Carey (1992, s. 150) za tímto

---

<sup>9</sup> Za takový kabinet považuje Brunclík (2014, s. 11) v českém prostředí úřednickou vládu Jiřího Rusnoka.

účelem poskytl souhrnný katalog, v jehož rámci obecně rozdělili 10 pravomocí přímo volených prezidentů na legislativní a nelegislativní a následně konkrétním kompetencím přiřadili hodnotu 0–4 odrážející jejich sílu.

V systémech, kde prezident nepotřebuje k jmenování členů vlády souhlas parlamentu, je role hlavy státu nejsilnější a je jí přiřazena hodnota 4. Možnost svévolně jmenovat vládu dle svých preferencí se pak přirozeně oslabuje, pokud je souhlas parlamentu vyžadován, záleží však na konkrétní úpravě. Autoři přiřadili hodnotu 3 prezidentovi, pokud jmenuje všechny členy vlády, kteří posléze musí být potvrzeni v úřadu parlamentem, a hodnotu 1, jestliže prezident jmenuje pouze předsedu vlády, jenž podléhá hlasování o důvěře a zbylé obsazení vlády už je výhradně v premiérových rukou. Nulovou hodnotu mají ti prezidenti, kteří se výběru vlády vůbec neúčastní, případně ji jmenují pouze na základě předchozí nominace parlamentu (Shugart a Carey, 1992, s. 152-153).

Na původní klasifikaci Shugarta a Careyho posléze navázala L. K. Metcalfová, která jednak zakomponovala pozdější revize nelegislativních pravomocí v oblasti formování a odvolávání vlády učiněné Shugartem, ale přidala i vlastní úpravy a pozměnila hodnoty některých pravomocí (Metcalf, 2000). Metcalfová autorům vytýkala především nemožnost adekvátně postihnout duální charakter exekutivy v poloprezidentských systémech, neboť berou v potaz především vztah mezi parlamentem a hlavou státu (Metcalf, 2000, s. 667).

Z hlediska pravomocí v oblasti formování vlády autorka pracuje se Shugartovou modifikací, v rámci níž doplnil pravomoc s hodnotou 2, a sice jmenovat celou vládu, která však následně potřebuje získat důvěru parlamentu. Takto revidované pravomoci pak, podle autorky, umožňují „rozlišit mezi případy, kdy prezident vybírá celou vládu“ (...) „a případy, kdy vybírá premiéra a poté už hraje menší, případně žádnou roli ve výběru zbytku kabinetu“ (Metcalf, 2000, s. 672-673). Co se počtu provedených změn týče, celková koncepce neprošla zásadním vývojem, dílčí změny ovšem významně mění povahu klasifikace. S ohledem na to, že revidovaná verze L. K. Metcalfové lépe odpovídá charakteru České republiky, pro účely práce bude v analytické části jako referenční rámec využit koncept této autorky.

**Tabulka 1: Nelegislativní pravomoci prezidenta podle L. K. Metcalf**

| Nelegislativní pravomoci       |  |   |   |
|--------------------------------|--|---|---|
| Formování vlády                | Odvolání vlády   |   |   |
| 4                              | Prezident jmenuje ministry bez nutnosti schválení parlamentem  | 4 | Prezident odvolává ministry ze své vůle                         |
| 3                              | Prezident jmenuje ministry se souhlasem parlamentu   | 3 | Prezident odvolává ministry se souhlasem                        |
| 2                              | Prezident jmenuje ministry s nutností schválení nebo hlasování o důvěře  | 2 | Prezident odvolává ministry, ale pouze za určitých podmínek     |
| 1                              | Prezident nominuje předsedu vlády, který potřebuje důvěru parlamentu; předseda vlády jmenuje ostatní ministry, pravděpodobně se souhlasem prezidenta | 1 | Prezident odvolává ministry na návrh předsedy vlády             |
| 0                              | Prezident může jmenovat ministry pouze na základě doporučení parlamentu  | 0 | Ministři mohou být odvoláni pouze na základě vyslovení nedůvěry |
| Vyslovení nedůvěry parlamentem | Rozpuštění parlamentu  |   |   |
| 4                              | Parlament nemůže vyslovit nedůvěru vládě nebo ministrům  | 4 | Neomezené   |
| 2                              | Parlament může vyslovit nedůvěru, prezident však může reagovat rozpuštěním parlamentu  | 3 | Omezené četností nebo určitým bodem v rámci funkčního období    |
| 1                              | Vyžaduje se konstruktivní vyslovení nedůvěry   | 2 | Vyžaduje nové prezidentské volby                                |
| 0                              | Neomezená možnost vyslovení nedůvěry   | 1 | Omezené: pouze jako reakce na specifické události               |
|                                |  | 0 | Bez možnosti  |

Zdroj: Metcalf, 2000, s. 669-670

## 2.2 Role prezidenta v praxi

Jiný pohled v tomto duchu nabízí Kopeček a Brunclík (2018), kteří vychází z předpokladu, že analýza formování vlády nutně vyžaduje srovnání formálních pravidel s reálnou ústavní praxí. Klasifikace role prezidenta v tomto procesu tak odráží oba prvky a posouvá výkon pravomocí za hranici institucionálně nastaveného formování vlády. Na základě míry prezidentova aktivismu autoři identifikovali celkem pět kategorií: pozorovatel, notář, regulátor, spolutvůrce a tvůrce.

**Tabulka 2: Hlava státu a formování vlády podle Kopečka a Brunclíka**

|                    | Vliv na formování vlády | Politické preference | Míra aktivity | Příklady  |
|--------------------|-------------------------|----------------------|---------------|---|
| <b>Pozorovatel</b> | Žádný                   | Nepodstatné          | Žádná         | Švédsko, Nizozemí   |
| <b>Notář</b>       | Omezený                 | Nepodstatné          | Nízká         | Německo, Rakousko, Spojené království, Norsko                               |
| <b>Regulátor</b>   | Střední                 | Podstatné            | Střední       | Rakousko (1953 a 1959), Slovinsko (1997)                                    |
| <b>Spolutvůrce</b> | Hlavní                  | Podstatné            | Vysoká        | Rumunsko (1999), Srbsko (2008)  |
| <b>Tvůrce</b>      | Výhradní                | Podstatné            | Velmi vysoká  | Francie (V. Republika - mimo případy kohabitace), Portugalsko (1978 - 1979) |

Zdroj: Kopeček a Brunclík, 2018, s. 5

První kategorie, v níž hlava státu nemá na formování vlády prakticky žádný vliv, je v evropském kontextu dána do souvislosti s některými evropskými monarchiemi a v republikánských zřízeních se nevyskytuje.

Naopak roli notáře typicky zastávají hlavy státu v parlamentních, případně poloprezidentských systémech, kde ale primární roli v rámci formování vlády hrají politické strany a prezidentova aktivita se zpravidla omezuje na formalizování rozhodnutí o nastupující vládě. Hlava státu v takových případech postrádá schopnost protlačit svoje vlastní vize a respektuje návrhy učiněné parlamentní většinou.

Prezident jako regulátor už je pak do procesu zapojen více, a to formulací určitých preferencí, které se stávají důležitou součástí výsledné podoby vlády. Ve výsledku reaguje na prezentované alternativy, od kterých ale zároveň očekává, že by měla být v souladu s formulovanými preferencemi, případně podmínkami.

V případě prezidenta spolutvůrce již míra vlivu převyšuje politické strany a jeho osobní vize ve velké míře determinují podobu budoucí vlády. S tímto modelem se nicméně můžeme setkat i v situacích, kdy sice prezident není ústavně silný, ale jeho zásah je vyžadován za účelem odblokování neschopnosti generovat vládu parlamentními stranami.

A konečně, role tvůrce je přisuzována prezidentům, kteří dominují formování vlády a prakticky sestavují vládu ze své vůle. Parlamentní strany jsou v tomto modelu upozaděny a jejich role se v zásadě omezuje na (ne)potvrzení prezidentova rozhodnutí prostřednictvím hlasování o důvěře nastupující vlády. Současně tím, že je vláda v tomto procesu produktem prezidentovy vůle, její charakter odpovídá tzv. prezidentskému kabinetu, který byl definován výše (Kopeček a Brunclík, 2018, s. 5-7).

V konkrétních případech českých prezidentů, autoři připisují hlavám státu roli pohybující se mezi notářem a tvůrcem. Umírněnější role měla být produktem zejména postavení politických stran, jejichž síla tlumila snahy o větší kontrolu nad výslednou podobou vlády. První případ, kdy se hlava státu posunula do role tvůrce, se vyskytl až po zavedení přímé volby prezidenta, a to jmenováním úřednické vlády Jiřího Rusnoka (Kopeček a Brunclík, 2018, s. 19-20).

**Tabulka 3: Role českých prezidentů v rámci formování vlády**

| <b>Prezident</b> | <b>Rok</b> | <b>Předseda vlády</b> | <b>Role prezidenta</b>        |
|------------------|------------|-----------------------|-------------------------------|
| <b>Havel</b>     | 1996       | Klaus                 | Regulátor                     |
|                  | 1997       | Tošovský              | Spolutvůrce                   |
|                  | 1998       | Zeman                 | Notář (nezdařilý regulátor)   |
|                  | 2002       | Špidla                | Notář                         |
| <b>Klaus</b>     | 2004       | Gross                 | Regulátor                     |
|                  | 2005       | Paroubek              | Regulátor                     |
|                  | 2006       | Topolánek I           | Notář                         |
|                  | 2007       | Topolánek II          | Notář (nezdařilý spolutvůrce) |
|                  | 2009       | Fischer               | Notář                         |
|                  | 2010       | Nečas                 | Regulátor                     |
| <b>Zeman</b>     | 2013       | Rusnok                | Tvůrce                        |
|                  | 2014       | Sobotka               | Notář (nezdařilý regulátor)   |

Zdroj: Kopeček a Brunclík, 2018, s. 19

### 3. Institut vyslovení důvěry vládě

Vláda v parlamentních systémech potřebuje za každých okolností disponovat většinovou podporou parlamentu<sup>10</sup> (Strøm, 2001, s. 4). Ústřední nástroj, jak tento předpoklad testovat, představují hlasování o důvěře či nedůvěře vládě. Celkem je lze rozdělit na tři kategorie: 1) hlasování o důvěře, nebo také institut vyslovení důvěry, probíhající v rámci formování vlády (*investiture vote*), 2) hlasování o důvěře, které může proběhnout v průběhu funkčního období a často bývá spojeno s hlasováním o určité legislativě (*confidence vote*) a 3) hlasování o nedůvěře vládě (*no confidence vote*) (Gallagher, Laver a Mair, 2006, s. 44-45).

Rozdíl mezi jednotlivými kategoriemi spočívá v první řadě v tom, že zatímco institut vyslovení důvěry bývá zpravidla vyžadován ústavou<sup>11</sup>, hlasování o důvěře či nedůvěře v průběhu funkčního období již povinností není (Bergman et al., 2006, s.166). Tento aspekt se zároveň pojí i s momentem, kdy se jednotlivá hlasování uskutečňují. Institut vyslovení důvěry vládě zaujímá své místo výhradně jako součást procesu formování vlády, zbylá dvě hlasování mohou být vyvolána kdykoliv během funkčního období<sup>12</sup> (Cheibub, Martin a Rasch, 2013, s. 1). Kategorie pak můžeme rozdělit i podle toho, kdo je jejich iniciátorem. U prvních dvou případů se jedná o vládu, v posledním případě iniciuje hlasování parlament (Huber, 1996, s. 271). Dále se však liší i v pravidlech upravujících rozhodující většiny (prostá většina, absolutní většina či negativní většina<sup>13</sup>) (Cheibub, Martin a Rasch, 2019, s. 4).

Na vyslovení důvěry lze v parlamentních systémech obecně pohlížet jako na předpoklad plnohodnotné vlády, které parlament vyjádřil důvěru k výkonu důležitých politických rozhodnutí (Vaverka, 2018, s. 110-111) nebo rovněž jako na potvrzení legislativní většiny (Cheibub, Martin a Rasch, 2019, s. 2; Rasch, Martin a Cheibub, 2015,

---

<sup>10</sup> V některých bikamerálních systémech (např. Itálie) může být vláda odpovědná dokonce oběma komorám parlamentu (Rasch, Martin a Cheibub, 2015, s. 16).

<sup>11</sup> V řadě zemí je vyslovení důvěry vládě uplatňováno na základě ústavní zvyklosti (Cheibub, Martin a Rasch, 2013, s. 17).

<sup>12</sup> To vše za předpokladu, že právní řád nestanoví jinak. Vyslovení nedůvěry může být limitováno splněním určitých podmínek, jako například doba po nástupu do funkce, v rámci níž nelze hlasování iniciovat (Shugart a Carey, 1992, s. 153).

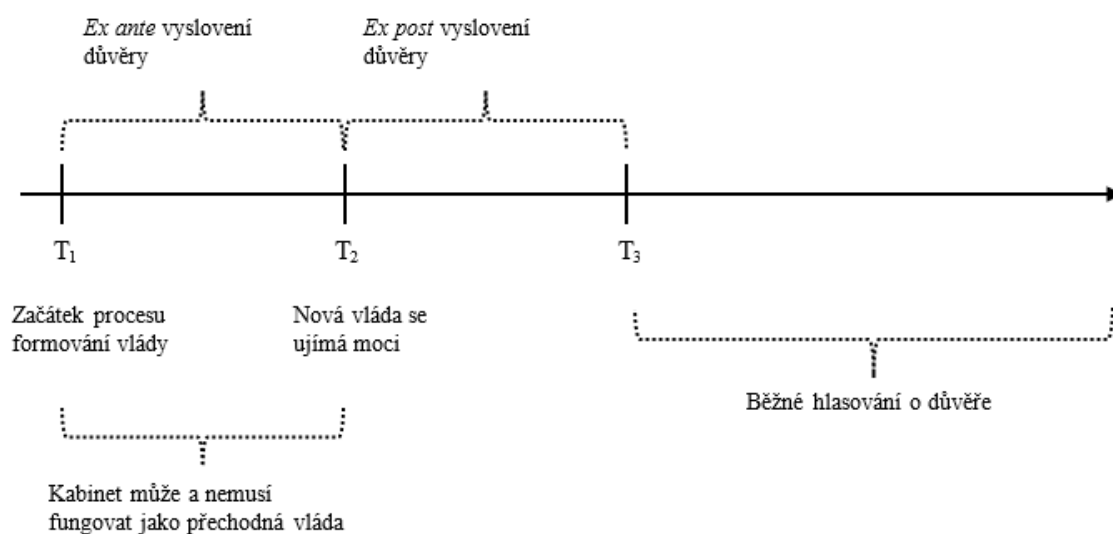
<sup>13</sup> Jedná se o situaci, kdy k přijetí rozhodnutí stačí, aby absolutní většina nehlasovala proti (Cheibub, Martin a Rasch, 2019, s. 4).



s. 3). Hlasování o důvěře jsou ale klíčová také s ohledem na to, že na nich závisí životnost jednotlivých vlád. V praktické rovině však nemusí být institut vyslovení důvěry v parlamentních systémech vůbec zakotven. V závislosti na tom, jestli je hlasování o důvěře pro vznik vlády stěžejní, lze státy klasifikovat jako systémy s pozitivním nebo negativním parlamentarismem. Pro pozitivní parlamentarismus je charakteristické, že vláda musí podstoupit hlasování o důvěře ve chvíli, kdy se ujímá moci. V negativním parlamentarismu se naopak důvěra vládě explicitně nevyslovuje a hlasování zaujímá místo až ve chvíli, kdy se parlament rozhodne vládu sesadit (Bergman, 1993, s. 287). Logika je tedy taková, že v prvním případě se většinová podpora vlády ověřuje, ve druhém případě se naopak celou dobu předpokládá, a vláda tak vykonává svěřené funkce, dokud je jí případně vyslovena nedůvěra (Brunclík, 2009, s. 121-123; Cheibub, Martin a Rasch, 2013, s. 3).

Na základě toho, zda se hlasování uskutečňuje předtím nebo po tom, co se vláda ujímá moci lze rozlišit fáze *ex ante* a *ex post*, v jejichž rámci proces vyslovení důvěry probíhá. Pokud hlava státu jmenuje vládu, která je v té chvíli zplnomocněna k výkonu pravomocí, ale současně se vyžaduje formální potvrzení ve funkci, jedná se o *ex post* vyslovení důvěry (Rasch, Martin a Cheibub, 2015, s. 10; Cheibub, Martin a Rasch, 2019, s. 3).

**Tabulka 4: Vyslovení důvěry v procesu formování vlády**



Zdroj: Rasch, Martin a Cheibub, 2015, s. 9

### 3.1 Teorie principála a agenta

Abychom mohli účinně sledovat cíle této práce, je také potřeba vymezit, zda a jaké funkce důvěra v parlamentních systémech vůbec plní. Z hlediska pochopení role institutu vyslovení důvěry je v první řadě nezbytné nastínit mechanismy fungování vztahů mezi parlamentem a vládou v obecném měřítku. Na tuto potřebu reagovali autoři ve sborníku editovaném Strømem, Müllerem a Bergmanem (2006), kteří pomocí principál-agent modelu uchopili politické procesy v parlamentních demokraciích jako systém delegace moci z tzv. principála (*principal*) na agenta (*agent*), kdy se současně očekává odpovědnost opačným směrem.

**Tabulka 5: Formy delegace rozhodování**

| <b>Principál</b>                            | <b>Agent</b>                                   |
|---|--|
| <b>Volič</b>                                | <b>Člen parlamentu a/nebo politická strana</b> |
| <b>Členové parlamentu, politické strany</b> | <b>Vláda</b>                                   |
| <b>Vláda</b>                                | <b>Ministři</b>                                |
| <b>Ministři</b>                             | <b>Státní služba</b>                           |
| <b>Státní služba</b>                        | <b>Státní úředníci</b>                         |

Zdroj: Lupia, 2006, s. 34

Parlamentní forma vlády je výrazem řetězce jednotlivých fází delegace a odpovědnosti, na jehož počátku stojí voliči (principálové), kteří prostřednictvím voleb určí své zástupce v parlamentu (agenty), na něž je delegována pravomoc činit rozhodnutí jejich jménem. Zvolení zástupci následně delegují tuto pravomoc na předsedu vlády a jeho kabinet, ten dále na jednotlivá ministerstva, kde řetězec končí delegací na státní úředníky. Princip odpovědnosti naopak „začíná“ státními úředníky a postupuje až směrem k voličům. Volič je v podmínkách demokracie chápán jako primární principál, jehož vůli by se v ideálním případě měli všichni aktéři činící politická rozhodnutí podřídit. Jelikož je ale pravomoc činit rozhodnutí přenesena na další úroveň, vztah principála a agenta se posouvá souměrně s tím, jak je moc delegována. Charakteristické v tomto ohledu je, že linie delegace a odpovědnosti je strukturována nepřímou. Voliči totiž pravomoc rozhodovat na své agenty delegují přímo pouze na začátku procesu, a to prostřednictvím voleb do parlamentu. Agenti delegovaní v dalších fázích jsou již výrazem nepřímé delegace. To samé pak platí o odpovědnosti směrem k voličům. Zároveň se také

předpokládá, že jsou všichni agenti odpovědní pouze jednomu principálovi (ministři předsedovi vlády, vláda parlamentu apod.). Pomocí těchto charakteristik lze následně odlišit parlamentní model například od modelu prezidentského, kde jsou jednotliví agenti odpovědní hned několika principálům<sup>14</sup> (Müller, Bergman a Strøm, 2006, s. 19-21).

Přenášení pravomoci rozhodovat jménem jiného aktéra s sebou nicméně nese i riziko, že výstupy politických rozhodnutí nebudou odpovídat zájmům toho, kdo pravomoc delegoval (*agency loss*). Taková situace může být rovněž umocněna ústavními pravidly, které posouvají roli členů parlamentu i na úroveň zástupců všeho lidu (Strøm, 2006, s. 61-62). V procesu formování vlády se toto riziko následně odráží v soukromých zájmech potenciálních členů kabinetu, kterým se, jakmile jsou jmenováni do vlády, nabízí možnost prosazovat tyto zájmy na úkor linie, kterou v parlamentu razí jejich vlastní strana. V tomto ohledu každopádně ministři vzeší z řad parlamentu budou mnohem pravděpodobněji jednat v souladu s preferencemi ostatních spolustraníků. Parlamentní většina v každém případě nemůže spoléhat na to, že jednotliví ministři budou jednat v jejím nejlepším zájmu (Bergman et al., 2006, s. 147). Pokud dojde k rozporu mezi zájmy principála a činy agenta, principál má v konečném důsledku možnost se se situací vypořádat prostřednictvím politické odpovědnosti. Ta spočívá v právu dožadovat se informací, případně dokonce možnosti penalizovat agenta v podobě například blokování rozhodnutí, udělení specifických sankcí, omezení autority či až odstranění z úřadu (Strøm, 2006, s. 62). Za účelem předejití této situace v rámci formování vlády musí parlament nalézt vhodné ex ante nebo ex post mechanismy, pomocí jejichž aplikace se zajistí prověření potenciálních kandidátů a jejich následná odpovědnost. Za tyto mechanismy lze považovat následující čtyři základní: pravidla formování vlády (zda se od nastupující vlády vyžaduje získání důvěry parlamentu), vyslovení nedůvěry, hlasování o důvěře a rozpuštění parlamentu (Bergman et al., 2006, s. 147).

Právě v rovině hledání efektivních kontrolních mechanismů se projevuje klíčová role důvěry parlamentu jako takové. Institut vyslovení důvěry na jednu stranu představuje z hlediska delegace moci nejdůležitější ex ante mechanismus, prostřednictvím něhož má

---

<sup>14</sup> Strøm (2006, s. 66) k tomu podotýká, že ačkoliv některé parlamentní systémy mohou díky vícero přímo voleným úřadům připomínat prezidentský model delegace, v žádném z nich se nejedná o přímo voleného předsedu vlády či ministra.

principál (parlament) nejen možnost určit, kdo bude dalším agentem (vláda), ale také si může, pokud současně schvaluje i vládní program, udělat mnohem lepší obrázek o budoucím chování potenciálních kandidátů. Na straně druhé stojí naopak možnost kdykoliv vládu z funkce sesadit jakožto zásadní způsob ex post kontroly (Sieberer, 2015, s. 311-312). Institut vyslovení důvěry v pozici ex ante mechanismu redukuje riziko nepříznivého výběru kandidátů (*adverse selection*) tím, že dává do souladu preference parlamentní většiny s výslednou vládou a také znamená, že se parlament pro udržení souladu mezi voliči, zákonodárci a vládou nemusí spoléhat čistě jen na možnost vyslovení nedůvěry (Cheibub, Martin a Rasch, 2015, s. 989).

**Tabulka 6: Většina potřebná pro vznik a zánik vlády**

| <b>Většina potřebná k vyslovení nedůvěry</b> |                               |                        |   |
|--|-------------------------------|------------------------|---|
|  |                               | <b>Prostá</b>          | <b>Absolutní</b>                          |
| <b>Většina potřebná k vyslovení důvěry</b>   | <b>Parlament není zapojen</b> | AT, DK, NL, NO         | FR, MT                                    |
|  | <b>Prostá</b>                 | FI, GB, IE, IT, LV, LU | BE, CZ, EE, GR, LV, PL, PT, SE, SK, SI SP |
|  | <b>Absolutní</b>              |                        | DE, HU                                    |
|  |                               |                        |   |

Zdroj: Sieberer, 2015, s. 321

V principál-agent pojetí je také důležité zohlednit sílu pravomocí parlamentu z hlediska vzniku a zániku vlády a jejich vzájemný vztah. Volební síla parlamentu v rámci formování vlády je největší, pokud nominace kandidátů vychází z parlamentu a pokud se hlasuje o více než jednom kandidátovi. Vliv je vyšší i v případech, kdy se ke schválení vlády vyžaduje absolutní většina hlasů a kdy volba probíhá tajným hlasováním. V kontextu zániku vlády jsou potom parlamenty nejsilnější tam, kde je k vyslovení nedůvěry zapotřebí prostá většina hlasů a naopak nejslabší, pokud je vláda nucena podat demisi až na základě konstruktivního vyslovení nedůvěry absolutní většinou hlasů. Vzájemný vztah těchto pravomocí je následně možno nahlížet prizmatem zaměnitelnosti, kdy přítomnost jednoho může částečně nahradit nutnost druhého. Pokud jsou parlamentu svěřeny silné pravomoci v oblasti formování vlády, důležitost následné ex post kontroly je oslabena předpokladem, že preference principála a agenta, tedy parlamentu a vlády, jsou již v souladu. Naopak, pokud se parlament přímo nepodílí na výsledné podobě kabinetu, jeho síla může být balancována v podobě snadného vyslovení nedůvěry vládě.

V ideálním případě by parlament měl disponovat buď silnými pravomocemi v oblasti formování vlády a slabými pravomocemi z hlediska jejího sesazení, nebo obráceně (Sieberer, 2015, s. 315-322).

Povaha pravomocí parlamentu v rámci formování vlády, respektive formální úprava institutu vyslovení důvěry může, podle některých autorů, reflektovat i sílu pravomocí vlád jednotlivých států. Cheibub, Martin a Rasch (2015, s. 983-985) tyto pravomoci posuzují na základě tří hlavních aspektů, a sice legislativní iniciativy, pravomoci vyhlásit výjimečný stav a pravomoci vydávat vládní nařízení. Legislativní iniciativa vlády je v tomto smyslu silná, jestliže má vláda pravomoc navrhnout státní rozpočet, předkládat dodatky k ústavě, případně obojí. V kontextu nouzového stavu a vydávání nařízení vláda disponuje mimořádnými pravomocemi, jestliže je výlučným aktérem, který v těchto záležitostech může rozhodovat. Na základě zmíněných měřítek pak autoři naznačují, že systémy, kde má vláda v rukou nastolování agendy, mají tendenci mnohem více zapojovat parlament do procesu formování vlády, a tím snížit riziko nepříznivého výběru členů kabinetu.

Z výše uvedených informací tedy vyplývá, že institut vyslovení důvěry plní v parlamentních systémech především funkci preventivního mechanismu kontroly, který, v závislosti na tom, jak je upraven, zároveň poskytuje parlamentu přehled o tom, kdo a s jakým programem se ujme vládního křesla.

### **3.2 Důvěra v neoinstitucionálním pojetí**

Neoinstitucionalismus přináší do oblasti výzkumu institucí perspektivu vzájemné závislosti mezi společnostmi a politickými institucemi. Institucím je přisuzována větší autonomie a také role v politických procesech odehrávajících se uvnitř státu (March a Olsen, 1984, s. 738). Tento přístup pak umožňuje rozlišit mezi překážkami, které se v daných systémech objevují ještě předtím, než se vlády ujímají moci, a těmi, jejichž přítomnost lze pozorovat až ex post (Strøm, Budge a Laver, 1994, s. 332). Ve vztahu mezi parlamentem a vládou tak studie zohledňují například dopad vybraných institucionálních pravidel na formování vlády, samotné vládnutí či životnost vlád (Sieberer, 2015, s. 312). Právě s ohledem na vznik vládních kabinetů představují instituce významné strukturální omezení z hlediska vyjednávání zainteresovaných aktérů. Tato omezení mají zpravidla

vyjádření v konkrétních pravidlech upravujících vznik jednotlivých vlád, a to v tom smyslu, že nahrávají například jen určitému typu výstupů (Strøm, Budge a Laver, 1994, s. 308). Institut vyslovení důvěry tedy může být v první řadě považován za institucionální požadavek, který negativně působí na výslednou podobu vlády v tom rozměru, že omezuje reálný počet možností, z nichž může být vláda sestavena (Strøm, 2001, s. 25). Pravidla řídící vznik a zánik vlády proto mohou mít významný dopad na koaliční politiku dané země (Laver a Schofield, 1998, s. 207).

Institucionální úprava hlasování o důvěře bývá některými autory dávana také do souvislosti s většinovým statusem vlády. Bergman (1993, s. 289) a Strøm (2001, s. 79) v tomto ohledu naznačují, že v podmínkách negativního parlamentarismu dochází mnohem častěji k formování menšinových vlád a předpokládají, že vyslovení důvěry ovlivňuje, jaký formát vlády vznikne z hlediska její velikosti. Potřeba formálního vyslovení podpory může představovat významnou překážku nejen z hlediska počtu potřebných hlasů, ale také co se týče podstaty vyjadřované podpory (Rasch, Martin a Cheibub, 2015, s. 13). Pro některé politické strany může být totiž přípustnější pouze tolerovat vládu, které by ale za jiných okolností explicitně podporu nevyjádřily (Strøm, Budge a Laver, 1994, s. 311). V systémech, kde vláda musí žádat o důvěru jako celek, se zároveň vyžaduje, aby byla schválena na základě celkového programového balíčku, a politickým stranám je tak odepřeno vyjádřit (ne)souhlas s dílčími aspekty programu nově nastupující vlády. Menšinové kabinetů jsou tedy z tohoto hlediska znevýhodněny, a budou proto pravděpodobněji vznikat v zemích s negativním parlamentarismem (Laver a Schofield, 1998, s. 207).

Cheibub, Martin a Rasch (2013, s. 7) ovšem poukazují na nedostatečnou sílu předpokladu kauzálního vztahu mezi existencí institutu vyslovení důvěry a většinovým statusem vlády a dokládají, že v systémech vyžadujících formální vyslovení důvěry se vyskytují vlády jak většinové, tak menšinové.<sup>15</sup> Autoři sice nutně nepopírají větší pravděpodobnost vzniku menšinových vlád v podmínkách negativního parlamentarismu, a to zejména z toho důvodu, že vyjednávání není ztíženo řadou omezení jako v druhém

---

<sup>15</sup> Například v zemích jako Irsko, Česká republika, Španělsko či Rumunsko je výskyt menšinových vlád poměrně běžný (Rasch, Martin a Cheibub 2015, s. 19).

případě, zdůrazňují však potřebu zohlednit, jaká jsou specifická pravidla hlasování. Pokud politické strany nemusí vyjadřovat explicitní podporu konkrétní vládě či politickému programu, případně nemají kontrolu nad tím, jaká vláda vznikne, dané prostředí usnadňuje vznik menšinové vlády (srov. s Rasch, Martin a Cheibub, 2015). V pozdější studii autoři ale dochází k závěru, že jediný aspekt institutu vyslovení důvěry, který má reálnou šanci snížit pravděpodobnost nástupu menšinové vlády do funkce, představuje požadavek souhlasu absolutní většiny členů parlamentu. Za těchto podmínek mají totiž menšinové vlády značně zkomplikovanou situaci tím, že musí vyhledat podporu dostatečné části opozice, která však nebude součástí vlády (Cheibub, Martin a Rasch, 2019, s. 2-5).

Bergman (1993, s. 289) a De Winter (1995, cit. podle Rasch, Martin a Cheibub, 2015, s. 15) zároveň ukazují, že institut vyslovení důvěry může mít také významný vliv na konečnou délku povolebního vyjednávání, jež bývá v případě pozitivního parlamentarismu v průměru mnohem větší. Cheibub, Martin a Rasch (2013, s. 6) v této souvislosti zdůvodňují dopad na délku formování vlády především komplexitou vládního vyjednávání, kterému je pak při absenci vyslovení důvěry umožněn rychlejší průběh. Systémy vyžadující explicitní hlasování o nové vládě totiž *„nutí politické strany k důkladnějšímu průzkumu preferencí ostatních stran a k dalšímu vyjednávání s cílem zajistit vládě podporu většiny“* (Brunclík, 2009, s. 132). Za jinak stejných okolností se tedy předpokládá rychlejší formování vlády, pokud se formální vyslovení důvěry nevyžaduje (Rasch, Martin a Cheibub, 2015, s. 15).

V kontextu problematizace důvěry jako takové je vhodné také zmínit, že v podmínkách, které umožňují vládě spojit důvěru s návrhem zákona, může být tato pravomoc, na rozdíl od institutu vyslovení důvěry, využita jako strategický nástroj (Rasch, Martin a Cheibub, 2015, s. 10). Diermeier a Feddersen (1998, s. 617) poukazují na to, že odpovědnost parlamentu automaticky neznamená kohezi při hlasování, a procedura hlasování o důvěře v rámci přijímání legislativy tak potenciálně zvyšuje kohezi v tom smyslu, že je hlasovaná legislativa vnímána jako ukazatel budoucí kontroly nad nastolováním agendy. Jak také naznačuje Huber (1996, s. 269), jestliže by v případě ztráty důvěry hrozilo rozpuštění parlamentu a zároveň by politické strany, vědomy si svých

volebních preferencí, v případě nových voleb mohly utrpět výraznou ztrátu mandátů, ve výsledku pravděpodobně podpoří navrhovanou legislativu.<sup>16</sup> Celkově tak propojení návrhu zákona s důvěrou vlády motivuje politické strany, aby hlasovaly pro přijetí návrhu, pokud profitují ze stávající vlády (Diermeier a Feddersen, 1998, s. 611). Jinými slovy, spojení otázky důvěry s konkrétní legislativou může sloužit jako nástroj k vynucení stranické disciplíny.

V neposlední řadě je třeba poukázat i na případný vliv na životnost vlády. Warwick (2009) za tímto účelem provedl analýzu strukturálních faktorů potenciálně přispívajících ke kratšímu trvání vlád. Poměrně v kontrastu s možným předpokladem, že vlády disponující důvěrou mají zajištěnou podporu v parlamentu, z analýzy vyplývá, že institut vyslovení důvěry naopak snižuje životnost vlád, a to i po vyloučení případů, které v rámci této procedury důvěru nezískaly<sup>17</sup> (Warwick, 2009, s. 44-45). Autor však zároveň dochází k závěru, že role institutu vyslovení důvěry je pravděpodobně nepřímá, jelikož se jeho vliv nedaří patřičně vysvětlit (Warwick, 2009, s. 148).

Pokud shrneme poznatky neoinstitucionálního přístupu, tato část názorně ilustrovala, že institut vyslovení důvěry, pokud je vyžadován, má potenciál ovlivňovat politické procesy v jednotlivých zemích. Nejenže významně působí na vládní vyjednávání, a tím může regulovat počet alternativních možností vládní konfigurace, ale také vytváří prostředí pro vznik většinových vlád. Co je však pro tuto práci zásadní, institut vyslovení důvěry sám o sobě nepředstavuje záruku legislativní většiny v parlamentu. To znamená, že nastupující vláda může být schopná úspěšně absolvovat hlasování o důvěře a ujmout se funkce, v následném prosazování vládních návrhů zákonů už však může být absolutně neefektivní (Laver a Schofield, 1998, s. 66). Tvorba zákonů představuje nedílnou součást vládnutí, výkon exekutivních pravomocí vlád nicméně

---

<sup>16</sup> Autor tento aspekt ilustruje na příkladu ratifikace Maastrichtské smlouvy ve Velké Británii, kde vládní konzervativní strana čelila silné opozici, a to i z řad vlastních poslanců. Pod hrozbou rozpuštění parlamentu, jehož důsledkem by pravděpodobně byla ztráta určitého počtu křesel, však rebelující poslanci nakonec návrh podpořili a smlouva byla ratifikována (Huber, 1996, s. 269).

<sup>17</sup> Efekt jednotlivých faktorů je v díle interpretován jako vztah k zániku vlády (Warwick, 2009, s. 44-48). Kladné hodnoty tak, jinými slovy, pozitivně ovlivňují konec vlády ve funkci. V literatuře se ovšem lze setkat i s opačnou interpretací těchto výsledků. Cheibub, Martin a Rasch (2013, s. 11) například citují Warwicka s tím, že institut vyslovení důvěry napomáhá větší životnosti vlád. Ti samí autoři nicméně o pár let později v jiné publikaci uvádí, že podle Warwicka mají vlády podstupující tuto proceduru naopak kratší trvání (Cheibub, Martin a Rasch, 2019, s. 9).



neprobíhá pouze prostřednictvím legislativních návrhů. Za účelem posouzení, zda pro zajištění efektivity potřebují jednotlivé vlády disponovat důvěrou parlamentu, je proto nezbytné zohlednit různé faktory, které efektivní vládnutí posilují či naopak oslabují.

## 4. Efektivita a akceschopnost vlády

Aby mohla demokratická vláda náležitě plnit svůj účel, musí být schopná efektivně vykonávat svěřené funkce (Müller, Bergman a Strøm, 2006, s. 3). To v praxi vyžaduje realizaci alespoň části vytyčené agendy (Laver a Schofield, 1998, s. 66) a schopnost úspěšně prosazovat návrhy zákonů (Wintr, Antoš a Kysela, 2016, s. 150). V politologii bývá aspekt výkonu vlády (*government performance*) často dáván do souvislosti s měřítky zachycujícími legislativní aktivitu v parlamentu nebo se stabilitou vlád (Novák, 1996a; 1996b). Životnost vlády ovšem nepředstavuje garanci, že tato vláda bude efektivní v legislativní oblasti (Strøm, 2001, s. 5).

Podle Sartoriho (2001, s. 123-124; srov. s Novák, 2001, s. 20) stabilita vládních kabinetů per se není ukazatelem schopnosti vládnout, neboť reflektuje pouze délku jejího trvání. Stabilita tak sice může představovat usnadňující podmínku, dlouhotrvající vláda nicméně může být stejně stabilní jako neakceschopná. Sartori (2001, s. 122) také zároveň upozorňuje, že efektivita vlády úzce souvisí se strukturálními aspekty, které mohou ve výsledku významně brzdit vládní výkon, a to i v tom smyslu, že se vláda může aktivisticky snažit plnit svoje úkoly, ale ve výsledku je není schopná dokončit. Novák (1996b, s. 420) se v tomto ohledu například domnívá, že silný parlament může velmi zkomplikovat činnost vlády, aniž by byl současně schopen exekutivní moc nahradit. Ze zmíněného tedy vyplývá, že jestliže chceme porozumět prostředí, v němž jednotlivé kabinety prosazují svoji agendu, primárně je v analýze potřeba zohlednit celkový charakter politického systému, a to především v kontextu identifikace aktérů, kteří na výslednou podobu vládnutí mají vliv.

### 4.1 Vládnutí a struktura tzv. veto hráčů

Strukturální faktory politických systémů, které mají potenciál ovlivňovat mechanismus vládnutí, ve svých východiscích zohledňuje především Tsebelis (2011a) v kontextu tzv. teorie veto hráčů. Autor vychází z předpokladu, že na prosazení dané politiky, tedy na změnu stávajícího stavu, mají vliv individuální institucionální aspekty daných států, jako stranický systém, pravidla rozhodování, počet komor v parlamentu, ale rovněž například postavení ústavního soudu.

Teorie pojímá výstupy politického rozhodování jako výsledek interakce formulovaných preferencí a sítě aktérů (veto hráčů), jejichž souhlas je potřeba k tomu, aby se změnil status quo. Jestliže jsou jednotliví veto hráči ukotveni v ústavě, jedná se o institucionální veto hráče. Pokud jsou však produktem politické soutěže, jde o veto hráče stranické (např. strany zastoupené ve vládě). Celková struktura veto hráčů pak závisí i na tom, zda jsou daní veto hráči individuální či kolektivní. Individuálními veto hráči, jejichž preference jsou snadno přeneseny do výsledného rozhodnutí, mohou být například hlava státu či monolitická politická strana. V případě kolektivních veto hráčů, jako je parlament nebo slabá politická strana, jsou politické výstupy výsledkem úpravy rozhodovacích pravidel (prostá většina, kvalifikovaná většina či jednomyslnost). V souhrnu je pravděpodobnost změny statusu quo potom ovlivněna kombinací celkového počtu přítomných veto hráčů a vzdálenosti jejich ideologické pozice (Tsebelis, 2011a, s. 17-18).

#### **4.1.1 Stranický systém**

Na základě počtu zastoupených politických stran obecně můžeme identifikovat některé charakteristické rysy daných systémů, jako například rozsah fragmentace či počet vzájemně působících proudů. Jelikož se interakce těchto proudů projevují nejen na úrovni parlamentní, ale i vládní, se zvyšujícím se počtem stran se současně zvyšuje i komplexita celého systému (Sartori, 2005, s. 124). V systémech s více než dvěma stranami vede roztržitost stranického spektra k uzavírání koaličních vlád, jelikož ani jedna strana zpravidla nedisponuje nadpoloviční většinou mandátů. Taková konstelace ve výsledku oslabuje pozici vlády vůči parlamentu, protože se parlament nestává pouze místem formálního potvrzování vládních návrhů, ale jeho narůstající síla naopak omezuje vládní manévrovací prostor (Novák, 1997, s. 198).

Jak ovšem ilustruje Sartori (2005, s. 126-128), početní ani velikostní kritérium nám neřekne mnoho o síle stran v daném stranickém systému, a je tedy nutno se zaměřit také na jejich relevanci. Kritéria relevantnosti, podle Sartoriho, spočívají v posouzení, zda konkrétní strana disponuje koaličním, případně vyděračským potenciálem. To v praxi znamená, že strany buď hrají důležitou roli v rámci formování vlád (mohou ale také být schopny posléze určovat vládní většiny z opozice), nebo představují významného opozičního aktéra, jehož postavení je schopné determinovat směr politické soutěže.

Z pohledu teorie veto hráčů by pak za relevantní stranu mohla být de facto považována jakákoliv strana, jejíž souhlas je potřeba k prosazení politiky.

V parlamentních systémech jsou ale stranické systémy především také výrazem reprezentace zájmů. Shugart a Carey (1992, s. 8) považují reprezentativnost za aspekt, který ovšem v těchto formách vlády stojí v opozici vůči efektivnímu přijímání politických rozhodnutí ze strany vlády. Není tak možné, aby reprezentativnost a efektivita existovaly současně vedle sebe v plné míře, mohou být nanejvýš vyjádřeny průnikem obou prvků. Lze tedy současně předpokládat, že „*čím více menšinových zájmů je v politickém systému efektivně zastupováno, tím komplikovaněji se vytváří vládní většina, tím složitější jsou procesy přijímání politických rozhodnutí, tím častější jsou potenciální aktéři disponující možností vetovat politické rozhodnutí (veto players)*“<sup>18</sup> (Hloušek, Kopeček a Šedo, 2018, s. 130). Celková fragmentace stranického systému tak rovněž může představovat i ukazatel složitosti přijímání politických rozhodnutí, jelikož platí, že s narůstajícím počtem veto hráčů se zvyšuje pravděpodobnost, že status quo zůstane zachován (Tsebelis, 2011a, s. 37).

#### **4.1.2 Většinový status vlády**

V souladu s předpokladem, že pro efektivní plnění ústavně vymezených funkcí musí být vláda schopná zajistit si legislativní většinu nutnou k prosazení vlastních zákonů, je dále třeba posoudit, zda je vláda schopná dodat dostatečný počet aktérů, jejichž souhlas je vyžadován k prosazení návrhu. Klíčové v tomto ohledu ovšem je, že většina uplatňovaná při hlasování se nemusí nutně rovnat počtu mandátů, kterými vláda disponuje. Pokud je kabinet menšinový, ostatní parlamentní strany mohou vládě dodat potřebné hlasy jak při hlasování o důvěře, tak při schvalování zákonů, přestože nejsou členy vlády<sup>19</sup> (Strøm, 2001, s. 5-6). Formální status vlády (především ten menšinový) tedy nemusí hrát v legislativním procesu roli, pokud jsou si vlády schopny zajistit externí podporu opozice. Menšinovým vládám se v této souvislosti nabízí dvě „většintvorné“ strategie, a sice

---

<sup>18</sup> Blondel (1968, s. 200) například upozorňuje, že rozumná míra reprezentace ale i efektivity může být potenciálně dosažena ve dvoustranických systémech.

<sup>19</sup> Nehledě na to, že většina vyžadovaná při legislativním hlasování nemusí být za každých okolností absolutní. V řadě případů bývají uplatňovány například kvalifikované či jen prosté většiny. Většinový status vlády proto nemusí být vždy v souladu s podílem hlasů potřebných ke schválení zákona (Strøm, 2001, s. 39).

vytváření tzv. legislativních „ad hoc koalic“, případně uzavření dohody o externí podpoře. V obou případech jsou potenciálně ve hře politické ústupky či jiná forma motivační kompenzace, jako například nabídka obsazení specifických postů. Rozdíl mezi těmito strategiemi však spočívá hlavně v tom, že zatímco první strategie předpokládá nutnost konstantního vytváření legislativních většin v závislosti na partikulárním problému, ve druhém případě je podpora stálá a tematicky zpravidla předjednaná. Jestliže jsou kabinety v těchto strategiích úspěšné, efektivní může být většinová i menšinová vláda.<sup>20</sup> (Strøm, 2001, s. 93-98).

### **4.1.3 Zákonodárny proces**

Povaha parlamentního systému vyžaduje, aby se na změně legislativy, v závislosti na typu vlády, shodla jedna či více politických stran (Tsebelis, 2011a, s. 79). Co se týče konkrétních pravidel přijímání návrhů, pravděpodobnost, že status quo zůstane zachován, se úměrně zvyšuje s tím, jak roste většina potřebná k jejich schválení. Zvýšení většinového prahu se totiž zároveň rovná zvýšení počtu aktérů, od kterých se vyžaduje souhlas (Tsebelis, 2011a, s. 54). Z hlediska zákonodárneho procesu tato pravidla také často vytváří prostor, v němž opozice může snadno zablokovat vládní snahy. To se týká především požadavku kvalifikované většiny, kdy nebývá výjimkou, že k prosazení legislativy potřebuje vláda ke schválení i některé opoziční strany (Gallagher, Laver a Mair, 2006, s. 59).

Přestože zákonodárci sami zřídka kdy předkládají vlastní legislativní návrhy, jak již bylo zmíněno, změna právního řádu v parlamentních systémech vyžaduje, aby se na hlasované legislativě shodla většina v parlamentu (Bergman et al., 2006, s. 117). Z tohoto hlediska je však rozdíl v tom, zda jde o většinu v jedné nebo ve dvou komorách. Strukturální vliv dvoukomorového parlamentu se do komplexity rozhodování promítá v tom smyslu, že obě komory mohou představovat potenciální veto hráče. Velmi však záleží na jejich složení. Ve chvíli, kdy je každá z komor tvořena identickými aktéry, ve výsledku jedna absorbuje druhou, a parlament se tím stává jedním institucionálním veto hráčem. Jestliže však v každé z nich například existuje rozdílná většina, aktéry potřebné

---

<sup>20</sup> Strøm (2001, s. 238) na příkladu Itálie a Norska ilustruje, že pokud jde o legislativní činnost, menšinové vlády dokáží být stejně efektivní jako většinové koalice.

k souhlasu je nutné posuzovat individuálně (Tsebelis, 2011b, s. 10-11). Mocenská konstelace je tedy výrazně odlišná, pokud většina v dolní komoře má v té horní pouze menšinu. Manévrovací prostor vlády v tomto rozložení je tím pádem značně omezen (Novák, 1997, s. 196).

Role horních komor se projevuje především ve schopnosti blokovat legislativu, nebo její projednávání přinejmenším podstatně prodloužit, pokud je jim garantován čas na rozmyšlení. Nejsilnější jsou druhé komory v podmínkách, kdy je k přijetí legislativy vyžadován její explicitní souhlas. V jiných případech může být legislativa eventuálně přijata, jestliže nebyla ze strany horní komory vetována (Bergman et al., 2006, s. 118). To ovšem neznamená, že lze horní komoru parlamentu považovat za veto hráče automaticky. Navzdory tomu, že může významnou mírou ovlivnit výstupy rozhodování, ve chvíli, kdy může být bez problémů přehlasována dolní komorou, požadavek na její souhlas mizí (Tsebelis, 2011b, s. 12).

Obdobnou logiku jako u horních komor lze následně aplikovat i na hlavu státu. Případná pravomoc prezidenta vetovat legislativu v závěru zákonodárského procesu se váže k obtížnosti toto veto přehlasovat (Tsebelis a Rizova, 2007, s. 1167). Jestliže je tedy prezident v daném institucionálním prostředí snadno přehlasovatelný, požadavek na jeho souhlas rovněž mizí.

#### **4.1.4 Kontrola nad nastolenou agendou**

V rámci legislativního procesu je v každém případě nezbytné také zohlednit, jaké je celkové postavení vlády vůči parlamentu. Efektivní vládnutí je totiž podporováno takovým prostředím, které vládu v legislativním procesu zvýhodňuje (Kubát, 2013, s. 34). Kontrola nad nastolovanou agendou je v této souvislosti základním měřítkem silného postavení vlády a odráží schopnost prosadit legislativu v původní podobě. Důležitou roli v této otázce hraje například způsob organizace plenárního jednání či povaha a pravomoci výborů parlamentu. Míra vlivu parlamentních výborů se liší v závislosti na tom, jestli je jim v zákonodárném procesu umožněno podávat pozměňovací návrhy, případně také, zda si mohou určovat pořad a délku jednání samy (Tsebelis, 2011a, s. 100-111). V souhrnu tak vlády sice mají možnost z vlastní iniciativy nastolovat agendu tím, že předkládají návrhy zákonodárnému sboru, vnitřní pravidla fungování parlamentu ovšem mohou

stavět překážky vůči původně zamýšleným plánům. Výsledkem procesu může být z tohoto důvodu nakonec i schválení zákona, jehož charakter se výrazně liší od originálního návrhu (Tsebelis, 2011a, s. 93-94). V ideálním případě by proto pravidla legislativního procesu měla upřednostňovat návrhy předkládané vládou a současně by měla zamezit přílišné četnosti pozměňovacích návrhů ze strany poslanců (Kubát, 2013, s. 79). Jednací řád parlamentu by měl být současně upraven tak, aby jednání byla usměrněnější a směřovala k větší efektivitě a věcnosti (Kubát, 2013, s. 35).

#### **4.1.5 Ústavní přezkum**

Pokud sledujeme systém, v němž vláda jedná v součinnosti s parlamentem, je potřeba také rozlišovat, v jakých oblastech se tato součinnost vyžaduje. Výkonná moc vlády se totiž, jak již bylo předesláno, neomezuje pouze na legislativní agendu ve smyslu navrhování zákonů. Ústavní pravidla dávají vládám dle způsobu přijímání rozhodnutí více možností. Na jedné straně jde o již rozebíranou legislativní činnost podléhající hlasování v parlamentu, na straně druhé ale stojí například vládní nařízení, která bývají výsledkem pouze vnitřní dohody kabinetu (Tsebelis, 2011a, s. 81). Zejména v situacích, kdy je vláda shodná s většinou v parlamentu, je pak pro parlament celkově obtížné účinně vládu kontrolovat. V těchto případech se zvyšuje role ústavního přezkumu, který může být klíčovým nástrojem pro kontrolu jak vlády, tak i samotného parlamentu (Gallagher, Laver a Mair, 2006, s. 110-111).

Z hlediska způsobu, jakým se ústavní soud může k přijímané legislativě vyjádřit, pak lze rozlišit silný a slabý ústavní přezkum. V prvním případě se může soud rozhodnout přijaté akty vůbec neaplikovat, případně je dokonce úplně zrušit. Oproti tomu v mezích slabého ústavního přezkumu se soudy sice k legislativě vyjadřují, jejich stanoviska však nejsou nijak závazná (Pavlík, 2018, s. 75). Jestliže je stanovisko ústavního soudu dostatečné k tomu, aby byla legislativa zrušena, tzn. že jeho rozhodnutí nemůže být přehlasováno, ústavní soudy představují v institucionálním rámci daných států další veto hráče. Ve většině případů nicméně mohou být ostatními veto hráči absorbovány, a to především díky povaze jmenování jednotlivých soudců. To bývá často upraveno řadou omezení, která brání průniků krajních pozic politického spektra, a medián celkového rozložení soudu tak bude mít pozici v politickém středu (Tsebelis, 2011a, s. 226-227).

## 5. Formování vlády po volbách v roce 2017

Politický vývoj v České republice byl v posledních letech obecně doprovázen kolísavými výsledky či úpadkem volební podpory tradičních stran, a naopak nárůstem podpory nových politických subjektů. Do Poslanecké sněmovny se v roce 2017 dostal největší počet politických stran a hnutí v historii samostatné České republiky, mezi nimiž vítězné místo se značným náskokem obsadilo hnutí ANO 2011. Zatímco etablované strany, jako KSČM či ČSSD, zaznamenaly výraznou ztrátu podpory blížící se hranici volební klauzule, na scéně se nově objevili aktéři, jako SPD a Česká pirátská strana, kteří ve volbách uspěli s více než 10% podílem hlasů a předčili tak výsledky hned pěti subjektů obhajujících mandát z minulého období (ČSÚ, 2017). Povolební složení Poslanecké sněmovny zároveň přineslo přibližně 60% zastoupení subjektů, konkrétně hnutí ANO, SPD, KSČM a Pirátů, kteří se „více či méně prezentují antiestablishmentovou rétorikou a praxí“ (Pšeja, 2019, s. 204-205). Ačkoliv však z hlediska počtu mandátů hnutí ANO získalo poměrně silnou převahu nad ostatními parlamentními stranami, vyjednávací pozice Andreje Babiše jakožto předsedy hnutí ANO byla od počátku oslabována nevyřešenými kauzami a posléze se promítla i do charakteru vyjednávání (Kopeček, 2019, s. 133).

**Tabulka 7: Přehled volebních zisků ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2017**

| Pořadí | Volební strana | Počet získaných hlasů | Počet získaných mandátů |
|--------|----------------|-----------------------|-------------------------|
| 1.     | ANO            | 29,64 %               | 78                      |
| 2.     | ODS            | 11,32 %               | 25                      |
| 3.     | Piráti         | 10,79 %               | 22                      |
| 4.     | SPD            | 10,64 %               | 22                      |
| 5.     | KSČM           | 7,76 %                | 15                      |
| 6.     | ČSSD           | 7,27 %                | 15                      |
| 7.     | KDU-ČSL        | 5,80 %                | 10                      |
| 8.     | TOP 09         | 5,31 %                | 7                       |
| 9.     | STAN           | 5,18 %                | 6                       |

Zdroj: ČSÚ, 2017



Miloš Zeman ještě před samotnými volbami informoval o svém úmyslu jmenovat předsedou vlády vítěze voleb (ČTK, 2017a). Po volbách svůj původní záměr potvrdil a 31. října pověřil předsedu vítězného hnutí ANO Andreje Babiše jednáním o nové vládě s tím, že po něm nebude vyžadovat, aby kandidát na premiéra nejprve získal důvěru Poslanecké sněmovny tak, jak to spolu s pověřením o vyjednávání vyžadovali předešlí prezidenti Václav Havel a Václav Klaus. Podle prezidentových slov bylo motivací k tomuto kroku především vítězství ve volbách, zmínil ale také, že Andrej Babiš reprezentuje „*politika, který vybudoval silné a úspěšné politické hnutí*“ a že jde „*o úspěšného ministra financí, který poprvé dovedl státní rozpočet k rozpočtovému přebytku*“ (Hrad.cz, 2017).

Ačkoliv Andrej Babiš navázal jednání s řadou subjektů napříč stranickým spektrem, vyjednávání neprobíhalo ani tak kolem ideových východisek jako spíše kolem personálních otázek spojených s jeho zmiňovanými nevyřešenými kauzami, a jeho působení ve vládě jakožto osoby čelící trestnímu stíhání se tak projevovalo jako zásadní překážka pro většinu ostatních stran (Kopeček 2019, s. 133). Možné vládní konfigurace se tak i pod vlivem tohoto aspektu výrazně zúžily. Odmítavé postoje ostatních politických stran a hnutí přitom už tehdy napovídaly, že Andrej Babiš bude usilovat o vytvoření menšinového kabinetu, který by měl oslovit parlamentní strany svými programovými východisky. Prezident se zároveň netajil tím, že má v úmyslu jmenovat Babiše předsedou vlády znovu, i kdyby jeho první vláda nezískala v Poslanecké sněmovně důvěru (ČT24, 2017b).

Sestavování první Babišovy vlády v tomto ohledu doprovázely rovněž, přestože ve výsledku neúspěšné, snahy o zablokování ustavující schůze sněmovny do chvíle, než dojde k dohodě mezi politickými stranami (Antoš, 2019, s. 85). Vláda z předchozího období totiž nemůže podat demisi, dokud neskončí ustavující schůze nové sněmovny, a ke jmenování další vlády tudíž do té doby nemůže dojít (čl. 73 odst. 3 Ústavy). TOP 09 představila plán, jak zabránit sestavení menšinové jednobarevné vlády skrze blokování zvolení předsedy Poslanecké sněmovny. Miroslav Kalousek uvedl, že by ustavující schůze měla trvat až do doby, než Andrej Babiš buď vzdá pověření k jednání o vládě, nebo navrhne jiné řešení nepočítající s jednobarevnou menšinovou vládou hnutí ANO

(ČTK, 2017b). Nedlouho poté pak TOP 09 oznámila vytvoření tzv. „Demokratického bloku“ poslanců TOP 09, ODS, KDU-ČSL a STAN, kteří se zavázali k jednotnému postupu při ustavování orgánů Poslanecké sněmovny a předložení společných návrhů kandidátů (TOP 09, 2017). Ustavující schůze nové Poslanecké sněmovny sice trvala rekordně dlouho, ve výsledku se však podařilo orgány ustavit po několika dnech, a to s velmi dobrým výsledkem pro hnutí ANO, jehož poslanec Radek Vondráček byl zvolen předsedou sněmovny (Hájek a Švec, 2017).

Přes nepříznivou vyjednávací situaci po volbách pak prezident 13. prosince jmenoval jednobarevnou menšinovou vládu Andreje Babiše, a to přesto, že v té době připouštěla případnou toleranci menšinového kabinetu pouze KSČM (ČT24, 2018a). Hlasování proběhlo 16. ledna, přičemž vláda nakonec důvěru nezískala, jelikož ji ze všech přítomných poslanců podpořili pouze poslanci hnutí ANO (PSP ČR, 2018a).

Prezident Zeman následně přijal demisi vlády a spolu s tím zároveň pověřil Andreje Babiše druhým pokusem o sestavení kabinetu (ČT24, 2018b). Vyjednávání druhé vlády, která by už byla schopná získat v Poslanecké sněmovně důvěru, ovšem nebylo o mnoho jednodušší. ODS a KDU-ČSL například účast ve vládě z důvodu trestního stíhání předpokládaného předsedy odmítaly, přestože koaliční spolupráci jako takovou kategoricky nevyloučily. Podobně k vládnímu vyjednávání přistupovali i poslanci Starostů a nezávislých, kteří by byli ochotní vládu podpořit, pokud by vznikla bez Andreje Babiše. Pro některé další strany pak hnutí ANO v obecné rovině nepředstavovalo vhodného koaličního partnera i bez Andreje Babiše v pozici premiéra. Pro Piráty by případná spolupráce nebyla rovnocenná, jelikož hlavním aktérem vlády by stále bylo hnutí ANO, TOP 09 zase považovala neúčast Andreje Babiše ve vládě za nedostatečné řešení, jelikož stále bude stát v čele jeho hnutí (ČT24, 2018b). Jako možná alternativa se zpočátku jevila především koaliční spolupráce s SPD. Tu však Andrej Babiš vzhledem k možné percepci vlády odmítal (ČT24 2018a). Výsledkem vyjednávání se nakonec stala menšinová koaliční vláda hnutí ANO a ČSSD podpořená komunistickými poslanci. Kabinet však po dlouhých vyjednáváních získal důvěru až 12. července (PSP ČR, 2018b), tedy více než osm měsíců po volbách.

## 5.1 Role hlavy státu

### 5.1.1 Podoba vlády

Přestože hlava státu není ústavně vázána výběrem potenciálního předsedy vlády, měla by jednat v souladu s předpokladem, že daný kandidát bude schopen získat v Poslanecké sněmovně důvěru (Klíma et al., 2009, s. 527). Prezident už ale před volbami informoval, že premiérské křeslo obsadí vítěz voleb (ČTK, 2017a), po volbách samotných ještě před jmenováním vlády avizoval, že Andreje Babiše jakožto předsedu vítězného hnutí jmenuje i při případném druhém pokusu (ČT24, 2017b). Jmenování lídra nejsilnější strany předsedou vlády je sice v souladu s českými ústavními zvyklostmi (Kopeček a Brunclík 2018, s. 8), z prezidentova postoje je nicméně zřejmé, že on sám považoval scénář povolebního vyjednávání, v němž první pokus o sestavení vlády neuspěje před Poslaneckou sněmovnou, za minimálně značně pravděpodobný. Na jednu stranu tak sice prezident ctil výsledky voleb v tom smyslu, že premiérské křeslo přislíbil lídrovi vítězného subjektu, na druhou stranu jeho jednání nebylo zcela v souladu s předpokladem hledání aktéra schopného zajistit si většinovou podporu ve sněmovně. Zároveň prezident svými reálnými kroky prakticky nedal prostor pro jiné vládní konfigurace než ty, v nichž bude premiérem Andrej Babiš, a to přesto, že nebylo zjevné, zda bude schopen sestavit vládu s důvěrou (Kopeček, 2019, s. 157).

Prezident svým jednáním navíc prokázal, že stojí o to, aby Andrej Babiš sestavoval vládu za každou cenu. To se projevilo především v souvislosti s otázkou požadavku 101 hlasů poslanců podporujících nově vznikající vládu. Zatímco například při formování vlády Bohuslava Sobotky po volbách v roce 2013 doložení většinové podpory sněmovny vyžadoval<sup>21</sup> (ČT24, 2018c), sestavování první vlády Andreje Babiše tímto požadavkem zatíženo nebylo. Argumentace tohoto kroku, dle slov prezidenta, vycházela z předpokladu, že by nastolování podmínek s ohledem na vítězství ve volbách nebylo na místě (ČT24, 2017b) a také by tím byl Andrej Babiš vystaven případnému „vydírání“ ze strany ostatních aktérů a v konečném důsledku by mu potřeba shánět

---

<sup>21</sup> Většinovou podporu 101 poslanců prezident Zeman vyžadoval i po pádu vlády Petra Nečase v roce 2013. Přesto, že mu poslanci za ODS, TOP 09 a LIDEM požadovanou podporu doložili, hlava státu se výsledku rozhodla jmenovat úřednickou vládu Jiřího Rusnoka (ČT24, 2018c).

podpisy komplikovala vyjednávání (TV Barrandov, 2017). Prezident se později sice vyjádřil, že 101 hlasů bude vyžadovat v případě, že první vláda nezíská důvěru, na začátku roku 2018 ovšem proběhly prezidentské volby, v nichž se Miloš Zeman rozhodl znovu kandidovat a pod jejichž vlivem současně změnil názor a avizoval, že pokud ve volbách neuspěje, jmenuje Andreje Babiše premiérem ještě v únoru i bez požadovaných hlasů (iROZHLAS, 2018).

Tímto krokem současně v podstatě vyloučil možnost, že by jmenování dalšího předsedy vlády připadlo do rukou někoho jiného, tedy protikandidáta druhého kola prezidentských voleb Jiřího Drahoše (ČT24, 2018b). V případě neobhájení mandátu mu tento krok pak zároveň umožňoval pojistku, že se premiérem stane znovu Andrej Babiš. Srovnání požadavků pro vládu Bohuslava Sobotky a Andreje Babiše pak navíc zřetelně dokládá, že prezidentovo jednání z hlediska nastolování, případně měnění podmínek, může významně ztížit nebo naopak usnadnit cestu k premiérskému křeslu a v konečném důsledku i k sestavení vlády.<sup>22</sup>

Pokud by ani druhá vláda Andreje Babiše nezískala důvěru, výběr kandidáta na premiéra by se sice přesunul do rukou předsedy Poslanecké sněmovny, ten ovšem potenciálně nemusí nutně brát ohled na většinový zájem uvnitř dolní komory, neboť do jeho úsudku vstupují také osobní preference (Zbírál, 2011, s. 62-63). Politolog Petr Just se v tomto ohledu domnívá, že i kdyby došlo k třetímu pokusu jmenování vlády, premiérské křeslo by pravděpodobně znovu obsadil Andrej Babiš, jelikož post předsedy Poslanecké sněmovny připadl poslanci za hnutí ANO Radku Vondráčkovi. Samotné hnutí ANO navíc dalo jasně najevo, že ze svých řad stojí v personální otázce předsedy vlády jednoznačně za Andrejem Babišem (ČT24, 2018d).

### **5.1.2 Aspekt přímé volby prezidenta**

Jakým způsobem se přímá volba může promítnout do posilování role prezidenta bylo nastíněno zejména s ohledem na jinou povahu legitimacy a tzv. legitimační výhodu čerstvějšího mandátu. Souvislosti mezi způsobem volby a konkrétním jednáním

---

<sup>22</sup> Rozložení sil v Poslanecké sněmovně po volbách v roce 2013 bylo méně fragmentované, jelikož mandáty připadly celkem sedmi aktérům (ČSÚ, 2013), a vítězná ČSSD s 50 mandáty současně disponovala dokonce mnohem menším zázemím než hnutí ANO po volbách 2017.

prezidenta v rámci sestavování vlády po roce 2017 lze v tomto případě sledovat především díky tomu, že v lednu 2018 proběhly prezidentské volby, v nichž prezident Zeman obhájil svůj mandát. Předpoklad, že u přímo volených prezidentů může docházet ke konfliktům s parlamentem mnohem pravděpodobněji, než pokud jejich mandát z parlamentu vychází (Brunclík a Kubát, 2017, s. 53-55) se v případě jmenování první vlády Andreje Babiše projevil. Pokud by Miloš Zeman ke svému zvolení potřeboval podporu parlamentu<sup>23</sup>, jednáním proti zájmu většiny Poslanecké sněmovny, jako tomu bylo v případě jmenování vlády, která od počátku neměla mnoho šancí na získání důvěry, by oslaboval svoje vlastní šance na znovuzvolení. Jelikož je ale jeho mandát na vůli Poslanecké sněmovny nezávislý, prostor pro zasahování do politického dění vzniká, aniž by byla ohrožena jeho pozice.

V kontextu prezidentských voleb Kopeček (2019, s. 157) dokonce naznačuje, že prezidentovy kroky měly přesah až do předvolební kampaně, kdy mu spojenectví mj. právě s hnutím ANO napomohlo k obhájení mandátu. Politolog Lukáš Novotný pak rovněž vysvětluje podporu Andreje Babiše tím, že ho Miloš Zeman s ohledem na povahu elektorátu potřeboval (ČT24, 2017c). Předvolební průzkum provedený ještě před jmenováním první Babišovy vlády tehdy ukázal, že prezident Zeman se těší podpoře především u voličů ANO, SPD a KSČM, díky nimž by při nižší účasti zvítězil již v prvním kole (ČT24, 2017d). Analýza výsledků prvního kola prezidentských voleb tento předpoklad následně i potvrdila. V obcích, kde byly ve sněmovních volbách tyto subjekty úspěšné, se projevila i podpora Miloše Zemana a rostla přímo úměrně tomu, jak velká byla podpora ANO, SPD i KSČM (Hájek a Švec, 2018b).

Po tom, co jednobarevná vláda hnutí ANO nedostala důvěru, se provázanost mezi zájmy voličské základny a prezidentovými kroky projevovala i v okamžitém opětovném pověření Andreje Babiše k sestavení další vlády a následné artikulaci představ Miloše Zemana o budoucí podobě tohoto kabinetu. V předvolební debatě mezi prvním a druhým kolem prezidentské volby hlava státu totiž avizovala, že by preferovala sestavení menšinové vlády hnutí ANO s podporou ČSSD, ale právě také KSČM nebo SPD (TV

---

<sup>23</sup> Podle dřívější ústavní úpravy byl prezident volen na společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu a ke zvolení bylo třeba nadpoloviční většiny všech členů v obou komorách (Vodička, 2011b, s. 338).

Nova, 2018). V této rovině pak lze následně pozorovat i možné projevy legitimační výhody znovuzvoleného prezidenta, který nejprve avizoval, že v případě neobhájení mandátu jmenuje Babiše premiérem ještě před koncem svého úřadu, ve výsledku ale nechal vládu v demisi u moci několik měsíců.

### 5.1.3 Problematika lhůt

Dalším aspektem, pomocí něhož může prezident potenciálně uplatňovat svůj vliv, se přímo váže na předchozí argument a týká se nedostatečně vymezeného časového rámce výkonu prezidentských pravomocí. Absence lhůt vytváří prostředí umožňující prezidentovi svévolnou kontrolu nad průběhem procesu. V krajním případě může hlava státu sestavování vlády výrazně prodloužit a udržovat delší dobu u moci i vládu bez důvěry. Přestože tento případ není v českém kontextu ničím novým, neboť prezident Zeman takto udržoval několik měsíců v demisi vládu Jiřího Rusnoka, z hlediska Ústavy by mělo jít z principu o situaci zcela výjimečnou (Antoš, 2019, s. 92).

Hlava státu ještě před neúspěšným pokusem o získání důvěry sněmovny přednesla projev na podporu nově vznikající vlády, kde nejen potvrdila Andreje Babiše jako budoucího předsedu vlády, ale také informovala, že mu poskytne dostatečný prostor pro vyjednávání: *„Zavazují se tedy, že vytvořím před avizovaným druhým pokusem dostatečný časový prostor odpovídající možná německému modelu, aby mohla proběhnout ona jednání, ať už budou směřovat k většinové koaliční vládě, anebo naopak k menšinové vládě s tolerancí nebo podporou některých parlamentních subjektů. (...) Uvědomuji si, že dnes Poslanecká sněmovna právě proto, že zdaleka neproběhla všechna nezbytná jednání, velmi pravděpodobně důvěru Babišově vládě nevysloví. Potvrzují svůj závazek jmenovat Andreje Babiše podruhé premiérem a vyjadřují znovu i svůj závazek k vytvoření dostatečného časového prostoru pro klidná, věcná a pracovní jednání.“* (PSP ČR, 2018c).

Vzhledem k tomu, že v českém politickém systému platí, že do jmenování nové vlády vykonává svěřené funkce předchozí vláda v demisi, prezident svým postojem, kdy dlouhou dobu netrval na lhůtě, do které musí Andrej Babiš kabinet sestavit, výrazně prodloužil dobu trvání původního kabinetu bez důvěry. Jednobarevná menšinová vláda hnutí ANO vládla v demisi několik měsíců, než se podařilo dojednat menšinovou koalici

s ČSSD podporovanou komunistickými poslanci (Kopeček 2019, s. 133). Hledání vlády s důvěrou dolní komory navíc dohnalo doposud nejdelší vyjednávání o vládě Mirka Topolánka po volbách v roce 2006, které trvalo 230 dní (Hájek a Švec 2018a). S ohledem na to, že původní kabinet v hlasování podpořili pouze poslanci hnutí ANO, zatímco ostatní strany hlasovaly proti, tak hlava státu ve výsledku umožnila několikaměsíční vládu kabinetu, který byl evidentně proti zájmům všech ostatních politických subjektů.

Prezident navíc v obou případech zvolil možnost nejprve pověření k sestavení vlády a až teprve potom oficiálně vládu jmenoval. Tento přístup jednak sám o sobě prodlužuje celkovou dobu vyjednávání, ale současně i posiluje roli prezidenta v tom smyslu, že snižuje riziko vyčerpání možností výběru dle vlastního uvážení (Zbiral, 2011, s. 65).

#### **5.1.4 Otázka důvěry**

S ohledem na ústavní zakotvení, kdy každá vláda musí po svém jmenování do 30 dnů požádat Poslaneckou sněmovnu o důvěru (čl. 68 Ústavy), naplňuje Česká republika znaky pozitivního parlamentarismu, v jehož rámci nově vznikající kabinet podstupuje hlasování o důvěře spolu s nástupem do funkce (Bergman, 1993, s. 287). Volby v roce 2017 ovšem nastolily nové otázky spojené s chápáním odpovědnosti vlády vůči parlamentu. Klíčovým momentem v tomto ohledu se v průběhu vládního vyjednávání stalo prezidentovo de facto zpochybnění nutnosti důvěrou Poslanecké sněmovny disponovat. Prezident Zeman se v jednom z rozhovorů vyjádřil, že není jeho ústavní povinností rozpustit Poslaneckou sněmovnu, pokud by vláda nezískala důvěru ani při třetím pokusu, a prohlásil, že by takový kabinet díky chybějícím termínům mohl teoreticky vládnout bez důvěry až do konce funkčního období (ČT24, 2017a).

Ústava v tomto ohledu skutečně neupravuje případné řešení situace jinak než rozpuštěním sněmovny. Prezident sněmovnu mandatorně rozpustit nemusí a zároveň avizoval, že by tak ani neučinil. V praktické rovině by to tedy znamenalo, že vláda se může při svém výkonu spoléhat pouze na vůli prezidenta a role Poslanecké sněmovny by se omezila pouze na proceduru schvalování zákonů (Doležal, 2018, s. 83). Podle Wintra ale tento scénář možný není, a jestliže by se prezident rozhodl Poslaneckou sněmovnu nerozpustit, je nutné, aby proces sestavování vlády pokračoval i za předpokladu, že půjde

o čtvrtou nebo pátou vládu. V opačném případě by si totiž prezident „*udržováním vlády, která se opírá jen o jeho vůli, a nikoli o vůli, Sněmovny, (sic!) uzurpoval moc, která mu v parlamentní republice nepřísluší*“ (Rovenský, 2017a). To potvrdil i předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský, podle nějž není možné, aby vláda dlouhodobě vládla bez důvěry, a v případě třetího neúspěchu by se tak, podle něj, měly pokusy o sestavení vlády opakovat (Hovorková, 2018).

### **5.1.5 Shrnutí**

Prezident Zeman jmenoval první vládu Andreje Babiše přesto, že jeho avizovaný menšinový kabinet nebyl v zájmu ostatních parlamentních stran. Již v průběhu toho, co se Andrej Babiš neúspěšně snažil sehnat koaličního partnera, případně podporu pro svou menšinovou jednobarevnou vládu, navíc dal také jasně najevo, že menšinový kabinet sám preferuje (ČT24, 2017c). Nevůle ostatních stran se nakonec projevila i při žádosti o důvěru, kdy tuto vládu podpořili pouze poslanci hnutí ANO. Osoba Andreje Babiše jakožto premiéra čelícího trestnímu stíhání navíc rezonovala v povolebním uspořádání a stala se překážkou pro většinu stran. Prezident však prokázal, že na osobě Andreje Babiše trvá, a to mj. i tím, že už předem informoval, že by mu svěřil i případný druhý pokus. Jednobarevná menšinová vláda pak navíc díky velkému časovému prostoru, který hlava státu Andreji Babišovi poskytla k vyjednávání o další vládě, vládla bez důvěry v demisi rekordně dlouho navzdory tomu, že hlasování o důvěře prokázalo, že taková podoba vlády nereflektuje ani rozložení sil, ani náladu ve sněmovně. Vůle ostatních parlamentních stran tedy byla v tomto případě upozaděna.

Mezi jmenováním první a druhé vlády Andreje Babiše se z důvodu několikaměsíčního rozmezí potvrdil předpoklad Brunclíka (2014, s. 12), že prezident má díky prodlužování lhůt opravdu prostor pro případné udržování kabinetu u moci delší dobu na úkor vůle většiny. V případě jednobarevné vlády Andreje Babiše lze reflexi vůle hlavy státu současně pozorovat až na úrovni definičních charakteristik tzv. prezidentského kabinetu. Nelze sice hovořit o prezidentském kabinetu ve stejném slova smyslu jako v případě, kdy byla prezidentem jmenována vláda nevzešlá z voleb, prezident ovšem vládu, mající důvěru prakticky pouze vlastních poslanců, nechal u moci dokonce



déle než úřednický kabinet Jiřího Rusnoka, který je Brunclíkem považován za příklad prezidentského kabinetu (Brunclík, 2014, s. 11).

Prezident nereagoval na dohodu stran zastoupených v Poslanecké sněmovně, čímž vybočil z rysů charakteristických pro tzv. parlamentní kabinety a nedá se přímo ani hovořit o průniku mezi preferencemi prezidenta a sněmovny. Ukázalo se navíc, že prezidentovo jednání mohlo být motivováno snahou o obhájení mandátu, kdy využil osobu Andreje Babiše pro výhru ve volbách. Jestliže se pak u prezidentských kabinetů předpokládá, že hlavním impulzem pro její vznik je vůle hlavy státu, přičemž jeho rozhodnutí takovou vládu jmenovat může být učiněno navzdory zájmům většiny parlamentních stran, a tedy i navzdory schopnosti získat v parlamentu důvěru (Kopeček a Brunclík, 2018, s. 3), pak první Babišova vláda v této rovině znaky prezidentského kabinetu naplňuje.

S přihlédnutím ke klasifikaci Kopečka a Brunclíka (2018) zachycující skutečnou roli prezidenta v procesu formování vlády se jednání prezidenta rozhodně nepohybovalo v mezích role tzv. notáře, která je charakteristická pro parlamentní republiky. Jmenování vlády neodpovídalo formálnímu potvrzení rozhodnutí většiny parlamentních stran, ale prezidentovy preference se naopak staly klíčovým determinantem výsledné podoby vlády. Jeho skutečná role se tak pohybovala přinejmenším v rozmezí tzv. spolutvůrce, kdy má hlava státu větší vliv než politické strany a její vize se významně promítají do výsledku procesu. Jelikož by se ale, jak bylo zmíněno výše, první vláda Andreje Babiše i z procedurálního přístupu prezidenta dala považovat za tzv. prezidentský kabinet, teoreticky lze hovořit o tom, že jeho skutečná role se posunula až do roviny tvůrce. Nejenže se úloha parlamentních stran minimalizovala, ale zároveň je pro roli tvůrce typické jmenování tzv. prezidentského kabinetu.

## 6. Důvěra v českém politickém systému

Vzhledem k tomu, že Českou republiku lze z hlediska rozdělení moci stále považovat za parlamentní formu vlády (Brunclík a Kubát, 2016; Kubát, 2013; Wintr, Antoš a Kysela, 2016), v níž jsou kabinety závislé na podpoře alespoň dolní komory a vyslovení důvěry představuje základní mechanismus, jak tento předpoklad ověřit (Gallagher, Laver a Mair, 2006, s. 44-45), na otázku, zda vláda potřebuje disponovat důvěrou Poslanecké sněmovny, je nutno nahlížet s ohledem na charakteristiky celkového systému.

Institucionální charakter fungování politického systému České republiky nastavuje postavení vlády pomocí zakotvení její odpovědnosti Poslanecké sněmovně. Vláda je odpovědná výhradně sněmovně, nikoliv prezidentovi, ani případně Poslanecké sněmovně a prezidentovi současně. Z tohoto důvodu je tedy nutné, aby vláda důvěrou sněmovny disponovala (Antoš, 2019, s. 80). Kabinety navíc, na rozdíl od členů parlamentu a prezidenta, nejenže nejsou z povahy svého slibu vázány jednat v zájmu všeho lidu (čl. 23, 59 a 69 Ústavy), ale současně ani nemusí vycházet z řad Poslanecké sněmovny a její mandát se tedy odvíjí od demokraticky zvolených poslanců (Klíma et al., 2009, s. 525-526). To je klíčové zejména z toho důvodu, že jedním z hlavních atributů institutu vyslovení důvěry je v rovině vztahu mezi vládou a parlamentem schopnost zajištění preventivní kontroly nad nastupujícím kabinetem, a to především v tom smyslu, že díky vhodně zvoleným pravidlům může odpadat potřeba kontroly zpětné, tedy vyslovení nedůvěry. Pokud totiž parlament disponuje silnými pravomocemi na počátku vzniku nové vlády, pak není úplně nutné, aby byla vláda snadno odvolatelná během funkčního období, jelikož se předpokládá, že preference parlamentu a vlády se prolínají (Sieberer, 2015, s. 321).

Samozřejmě by se v kontextu posuzování nezbytnosti vyslovení důvěry nabízel protiargument, že existují státy s tzv. negativní parlamentarismem, v nichž kabinety při nástupu do funkce o důvěru nežádají (Bergman, 2003, s. 287; Brunclík, 2009, s. 123). Tomu lze ovšem, kromě ústavních požadavků, oponovat názorem autorů, kteří tvrdí, že státy s kompetenčně významnějšími vládami mají tendenci více zapojit parlament v rámci formování vlády, aby nedocházelo k nepříznivému výběru členů kabinetu (*adverse selection*). Jestliže je pak parametrem pro povahu pravomocí vlád síla v oblasti

legislativní iniciativy (zejména v kontextu návrhu státního rozpočtu či předkládání dodatků k ústavě), pravomoci vyhlásit výjimečný stav či vydávat nařízení vlády (Cheibub, Martin a Rasch, 2015, s. 983), lze českou vládu řadit mezi kompetenčně silnější. Vláda je v českém prostředí nejčastějším předkladatelem legislativy a podle ústavní úpravy vystupuje jako výlučný navrhovatel státního rozpočtu (Vodička, 2011b, s. 345). Současně disponuje i pravomocí vyhlásit nouzový stav, který sice může Poslanecká sněmovna zrušit, ale k jeho vyhlášení není třeba jejího souhlasu (Ústavní zákon č. 110/1998 Sb.). V neposlední řadě je také jediným aktérem, který může vydávat podzákoné předpisy ve formě nařízení vlády a vyhlášek ministerstev nevyžadující schválení ze strany parlamentu (Klíma et al., 2009, s. 582-584).

Jestliže přihlédneme k fragmentaci stranického spektra po volbách v roce 2017, význam institucionálních pravidel upravujících vznik a zánik vlády se projevuje o to víc. Ačkoliv rozložení sil v Poslanecké sněmovně ukázalo, že hranice pro vyslovení důvěry může být v podmínkách roztržitého politického prostředí značně problematická, obecně nemají pravidla upravující potřebné většiny v českém prostředí zcela substituční charakter. Pro vyslovení důvěry je nutná nadpoloviční většina přítomných poslanců za předpokladu, že je sněmovna usnášeníschopná (Klíma et al., 2009, s. 526), vyslovení nedůvěry ale naopak předpokládá nadpoloviční většinu všech poslanců (čl. 72 odst. 2 Ústavy). V situaci, kdy je u hlasování přítomna celá sněmovna, je pak sice potřebná většina minimálně stejná, v prvním případě však úprava umožňuje snížit potřebné kvórum například tím, že někteří poslanci odejdou ze sálu, a nemusí tak výslovně vládu podpořit. K vyslovení nedůvěry je oproti tomu potřeba, aby většina celé Poslanecké sněmovny vyjádřila nesouhlas s vládnoucím kabinetem explicitně. Takto nastavené podmínky, především s ohledem na fragmentaci systému, potom potenciálně usnadňují vládě cestu k moci, a naopak oslabují schopnost jejího odvolání.

Pokud je pak vládě umožňováno vykonávat funkci bez důvěry Poslanecké sněmovny, v souladu s modelem principála a agenta, dochází k potlačení významu klíčových ex ante a ex post mechanismů, pomocí nichž je v parlamentních systémech zajišťována odpovědnost (Bergman et al., 2006, s. 147). Poslanci, jejichž úkolem je na činnost vlády dohlížet (Kolář et al., 2013, s. 314), tímto jednak přicházejí o možnost

účinné vstupní kontroly vlády, ale v praktické rovině je jim rovněž znemožněno kontrolovat vládu i ex post. Celkově tedy taková situace narušuje vzájemný vztah delegace a odpovědnosti, kdy odpovědnost kabinetů vychází z řetězce přenášení pravomocí rozhodovat jménem voličů přes parlament na vládu (Müller, Bergman a Strøm, 2006, s. 20). To potvrzuje i nález Ústavního soudu, podle nějž kabinety bez důvěry *„nesou plnou ústavní odpovědnost a nevystavují se již hlavní sankci ze strany Poslanecké sněmovny, kterou je právě (další) vyslovení nedůvěry. Nepoužitelným je tudíž jeden z hlavních instrumentů systému brzd a protivah, které zajišťují vyvážené vztahy mezi mocemi a jejich vzájemnou kontrolu. Rovněž politický mandát vlády je zpochybněn, neboť (...) nelze spolehlivě hovořit o reflexi politických zájmů většiny voličů (na půdorysu rozložení politických sil v Poslanecké sněmovně)“* (Nález ÚS č. 66/2010 Sb.).

Jestliže navíc důvěra sněmovny dodává vládě ústavně silnou pozici a v konečném důsledku i větší stabilitu (Jičínský, 2008, s. 154), pak prezidentovo udržování vlády bez důvěry tuto pozici logicky oslabuje. Situace, kdy se vláda opírá pouze o vůli hlavy státu, lze, podle ústavních právníků, už jen z procedurálního hlediska chápat jako v rozporu s ústavou. Nehledě na to, že se v takovém případě vytrácí smysl kontrasignace pravomocí ústavně neodpovědného prezidenta (Wintr, Antoš a Kysela, 2016, s. 159). V praxi se navíc, dle modelu principála a agenta, vláda stává „agentem“ prezidenta, jehož ultimátním principálem jsou sice rovněž voliči, z principu jde ale o jiný elektorát a zároveň to nic nemění na tom, že by řetězec delegace a odpovědnosti již neodpovídal parlamentnímu modelu.

V hypotetické situaci, kdy by vláda vládla bez důvěry po celé funkční období, by se rovněž de facto změnila povaha a síla prezidentových pravomocí. Dle klasifikace síly pravomocí v oblasti formování vlády (Metcalf, 2000, s. 669) odpovídají prezidentovy kompetence za normálních okolností hodnotě 2, kdy prezident jmenuje celý kabinet, jenž posléze vyžaduje schválení parlamentem pomocí vyslovení důvěry. Pokud by však prezident udržoval vládu v demisi až do konce funkčního období, povaha jeho pravomocí by se změnila a prakticky odpovídala hodnotě 4, kdy prezidentovo jmenování nepotřebuje schválení parlamentem.

Jestliže by také v tomto hypotetickém modelu zároveň po třetím pokusu vznikla vláda na stejném půdorysu jako ve druhém případě, tedy menšinová vláda hnutí ANO a ČSSD, Poslanecká sněmovna by navíc pravděpodobně neměla šanci vzdorovat vůli prezidenta svým rozpuštěním, ke kterému je ústavně potřeba souhlas tří pětín všech poslanců (čl. 35 odst. 2 Ústavy). K rozpuštění by bylo potřeba 120 poslanců, přičemž koalice ANO a ČSSD disponuje 93 mandáty. Ve výsledku by se tak ani nemusela z hlediska své další existence opírat o podporu KSČM, jelikož vládní strany v tomto počtu disponují dostatkem mandátů k tomu, aby k rozpuštění nedošlo.

## 7. Efektivní a akceschopná vláda

Teoretická část práce ukázala, že efektivní vládnutí je podmínováno především schopností účinně prosazovat vlastní politickou agendu a návrhy zákonů. Na základě teorie veto hráčů je ovšem přijetí politického rozhodnutí, tedy změna stávajícího stavu, podmíněno souhlasem aktérů, kteří by mohli prosazování agendy vetovat (Tsebelis, 2011a, s. 17-18).

Vláda má v českém politickém systému z hlediska prosazování agendy k dispozici především dvě možnosti. Jednak jde o navrhování vlastní legislativy, čehož zpravidla využívá častěji než všichni ostatní aktéři zákonodárného procesu (Vodička, 2011b, s. 345). Zákonodárná moc však přísluší výhradně parlamentu, a tak veškeré vládní návrhy primárně závisí na tom, zda se na ní shodne Poslanecká sněmovna a Senát. Na druhou stranu má vláda ale také nástroje, k nimž souhlas parlamentu nepotřebuje, a sice podzákoné předpisy. Značným limitem zde pro vládu ovšem je, že jak vládní nařízení, tak vyhlášky ministerstev vychází z původního zákona, který pomocí těchto nástrojů nemůže být měněn (Klíma et al., 2009, s. 582-585). K vydání vyhlášky navíc musí být ministerstvo výslovně zákonem zmocněno (Mlsna, 2008, s. 204).

Jelikož je jedním z cílů práce identifikovat, zda se jednání hlavy státu podepsalo na předpokladech efektivní vlády, bude zde nejprve věnován prostor pro identifikaci klíčových faktorů, které do efektivní vlády vstoupily. Posléze se pozornost přesune k ilustraci, zda primárním faktor v této linii představuje důvěra Poslanecké sněmovny.

### 7.1 Předpoklad efektivní a akceschopné vlády po volbách 2017

Hnutí ANO se ještě před volbami ve svém programu zavázalo k efektivnímu řízení státu (ANO, 2017) a Andrej Babiš v tomto ohledu před jmenováním vlády akcentoval, že chce, aby jeho kabinet pracoval hned, jak se ujme úřadu, i když bude o důvěru teprve žádat (Rovenský, 2017b). Podle Jana Kysely může vláda od chvíle, kdy se ujme úřadu, činit řadu rozhodnutí, a kromě podávání návrhů zákonů může například ve vlastní kompetenci zadávat veřejné zakázky, docílit personálních změn na ministerstvech, případně také zvednout platy státních úředníků či některých jiných povolání. Jak ale podotýká, ke zvednutí platů již potřebuje prostředky ze státního rozpočtu, který vláda neschvaluje sama (Pergler, 2017).

Menšinová vláda disponující (v té chvíli) potenciální podporou 78 mandátů byla ovšem jmenována v situaci, kdy se díky poměrně fragmentovanému stranickému systému zvýšil i počet tzv. veto hráčů. Pro efektivní prosazování zákonů by tak jen v Poslanecké sněmovně potřebovala souhlas ještě minimálně jednoho dalšího aktéra z řad opozice, která měla vůči ní v daném období odmítavý postoj. Strøm (2001, s. 93-98) sice dokládá, že i menšinová vláda si může být schopná účinně zajistit legislativní většinu v podobě předjednaných dohod či ad hoc legislativních koalic<sup>24</sup>, jmenování této vlády ovšem proběhlo i přesto, že ostatní strany již předem, s možnou výjimkou KSČM, daly najevo, že takovou vládu nepodpoří. A pokud chápeme hlasování o důvěře jako indikátor toho, že má vláda za sebou legislativní podporu většiny v parlamentu (Cheibub, Martin a Rasch, 2019, s. 2), pak daly ostatní strany, dle výsledků hlasování, vládě najevo, že je nejen v rozporu s jejich zájmy, ale také, že se u nich nelze a priori spoléhat na podporu vládních návrhů.

Z programových vizí hnutí ANO v tomto ohledu ale bylo předem evidentní, že k prosazování programu bude kabinet legislativní většinu potřebovat. Ve volebním programu hnutí ANO například avizovalo, že seniorům zvedne vyplácenou částku z důchodového pojištění (ANO, 2017), což je plně v kompetenci vlády, která pomocí vládního nařízení určuje výši všeobecného vyměřovacího základu, částek redukčních hranic i výši základní výměry důchodu (§ 107 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění). Především také ale program obsahoval body, které jsou celé předmětem změny zákona, a je tedy potřeba, aby prošly oběma komorami parlamentu. Výběrově se jedná kupříkladu o zavedení klouzavého mandátu, úpravu volebního systému do Senátu<sup>25</sup>, snížení rozpočtu sněmovny, změnu kompetenčního zákona, zrušení superhrubé mzdy či změnu sazeb u daní z příjmu fyzických osob i u daní z přidané hodnoty (ANO, 2017). Ze zmíněných bodů volebního programu se sice do programového prohlášení vlády promítlo pouze zrušení superhrubé mzdy, změny v kompetenčním zákoně a úprava daňových sazeb, celkově však programová vize vlády zahrnovala výčet dalších návrhů,

---

<sup>24</sup> K takové dohodě ovšem došlo až v případě spolupráce koaliční vlády ANO a ČSSD s komunistickými poslanci, kdy hnutí ANO podepsalo s KSČM dohodu o vzniku a toleranci existence menšinové vlády (KSČM, 2018).

<sup>25</sup> V tomto ohledu je také třeba upozornit, že změna volebního zákona podléhá výslovnému souhlasu Poslanecké sněmovny i Senátu (čl. 40 Ústavy).

kteřé lze prosadit pouze zákonem (Vláda ČR, 2018). Pokud by se tak vláda, pro případnou neschopnost zajistit legislativní většinu, omezila pouze k vládním nařizením či vyhláškám ministerstev, nemohla by efektivně plnit předvolební sliby, ani programové prohlášení vlády.

Jestliže se zároveň podíváme na rozložení sil v Senátu, hnutí ANO dlouhodobě v senátních volbách není příliš úspěšné a ani volby na podzim 2018 tento trend nezměnily (Švec, 2018). Senát tedy z tohoto hlediska představuje dalšího aktéra, který by mohl vládní návrhy potenciálně snadno vetovat, a pro vládu by se v těchto podmínkách senátní veto obtížně přehlasovávalo.

Oslabení pozice v rámci efektivního prosazování zákonů navíc můžeme spatřovat i v samotné zákonodárné proceduře, kde vláda ztrácí podáním vládního návrhu kontrolu nad nastolovanou agendou, jelikož pak nemá na průběh vyjednávání, ani výslednou podobu zákona žádný přímý vliv (Kolář et al., 2013, s. 46). V tomto rozměru hrají velmi důležitou roli pozměňovací návrhy, které v průběhu projednávání zákona mohou předkládat výbory sněmovny, jednotliví poslanci, ale v konečném důsledku i Senát (Kolář et al., s. 262-285). Zamýšlený zákon tak teoreticky nemusí ve finální verzi odpovídat původnímu návrhu a může se stát, že text bude produktem spíše dodatečných změn.

### **7.1.1 Důvěra jako nezbytná podmínka**

Z výše zmíněných programových vizí vyplývá, že menšinová vláda hnutí ANO si předsevzala řadu významných úkolů, nicméně po celou dobu své existence za sebou neměla důvěru poslanců. Podle Klímy et al. (2009, s. 545) by takový kabinet vůbec neměl mít možnost vládnout, jelikož ho k tomu opravňuje pouze mandát od Poslanecké sněmovny. Hlava státu přesto těsně po jmenování Andreje Babiše poprvé premiérem předeslala, že vláda bez důvěry je „*plnohodnotná vláda podle Ústavy a může dělat jakékoli kroky včetně personálních změn*“ (Kottová, 2017). Prezidentovo pojetí plnohodnotné vlády sice nelze z ústavně právního pojetí kategoricky zamítnout, jelikož, jak upozorňuje Wintr, Ústava explicitně neupravuje rozdíl mezi kompetencemi vlády, kterou teprve čeká hlasování o důvěře, která už ji má či která je pověřená vládnutím v demisi (ČTK, 2017c). Kysela ovšem argumentuje, že nelze efektivně vládnout, aniž by vláda důvěru Poslanecké sněmovny měla, a to především z toho důvodu, že by taková



vláda neměla dělat nevratné změny, ačkoliv zákon ji v tom nijak neomezuje (Bartoniček a Heroldová, 2017).

Ústavní soud v tomto ohledu již v jednom nálezu konstatoval, že v případě vlády v demisi mizí předpoklad vzájemné kontroly mezi mocí zákonodárnou a výkonnou, omezení pravomocí prozatímní vlády by ovšem mohlo mít za následek komplikace při výkonu běžných úkolů. Zároveň také uvedl, že výkon pravomocí *„je rovněž dán proměnlivým stupněm právní a politické kultury ve státě a celé společnosti, což se může projevit výrazně např. i v eventualitě politického sebeomezení vlády, jež sama zohlední politické rozložení sil, resp. svou faktickou legitimitu. Ostatně ani vláda s plnou důvěrou Poslanecké sněmovny nemůže se svou pravomocí vydávat nařízení nakládat libovolně, nýbrž toliko v intencích prováděného zákona, resp. Ústavy“* (Nález ÚS č. 66/2010 Sb.). Wintř k tomu podotýká, že interpretace kroků vlády v demisi by měla být spíše restriktivní, zároveň by ale Ústavní soud musel ke každému kroku přistupovat individuálně, jelikož doposud neexistují ani ústavní zvyklosti, které by nastavily meze jednání vlády bez důvěry (ČTK, 2017c).

Na základě těchto informací se tedy ukazuje, že otázka důvěry není z ústavně právního hlediska účinně vyřešena, nicméně se zde projevuje role Ústavního soudu jakožto ultimátního veto hráče. Vláda teoreticky může mít schopnost efektivně prosadit zákon, může vydávat i podzákoné předpisy, to však ještě neznamená jejich úspěšnou a stálou implementaci, neboť Ústavní soud disponuje pravomocí tyto akty zrušit (Vodička, 2011b, s. 359). Taková vláda by pak v konečném důsledku odpovídala Sartoriho předpokladům aktivistické, avšak neakceschopné vlády, která nezvládá plnit předsevzaté úkoly (Sartori, 2001, s. 122)

Na druhou stranu, daný nález Ústavního soudu reagoval na stížnost skupiny poslanců, která v roce 2010 požadovala zrušení vyhlášky Ministerstva zdravotnictví s odůvodněním, že je v rozporu s odpovědností vlády parlamentu, jelikož byla vydána v období vlády v demisi. Ústavní soud podrobněji rozebral normotvornou činnost vlády a daný návrh zamítl mj. s odůvodněním, že zatímco pravomoc vydávat nařízení vlády vychází z jiného postavení a měla by odpovídat restriktivnějšímu přístupu po dobu tzv.

prozatímní vlády, vyhlášky ministerstev vychází z výslovného zmocnění zákonodárce k takovému úkonu (Nález ÚS č. 66/2010 Sb.).

S přihlédnutím k tomu, že, podle odborníků na ústavní právo, je jedním z předpokladů efektivní vlády schopnost účinně prosazovat zákony, která je ale oslabována, pokud je vláda ve funkci proti vůli většiny (Wintr, Antoš a Kysela, 2016, s. 150), se tak v případě, že k prosazení agendy využije zákonodárný proces, nabízí argument, že přijetí legislativy podléhá schválení parlamentem, který je k tomu zmocněn demokraticky zvoleným mandátem. V takovém případě by tedy teoreticky nemuselo postavení vlády bez důvěry vůbec hrát roli a dalo by se tvrdit, že vláda důvěru k efektivnímu vládnutí vůbec nepotřebuje. Nehledě na to, že v praktické rovině velmi záleží na stanovených cílech vlády a pokud by si programově nastavila značně umírněné vize, tak nejenže by byla schopná efektivně plnit svůj program, ale zároveň by v podstatě ani neodporovala restriktivnímu pojetí vlády, která nemá důvěru. V každém případě finální slovo v této problematice připadá Ústavnímu soudu.

## Závěr

Tato diplomová práce se v obecné rovině zabývala projevy posilování role prezidenta v procesu formování vlády po volbách v roce 2017. Práce využila ustavování první vlády Andreje Babiše jako modelovou situaci, pomocí níž ilustrovala, jakým způsobem může přímo volený prezident posilovat svoji ústavně vymezenou roli a současně, jak se jeho jednání promítá nejen do linie vztahů mezi výkonnou a zákonodárnou mocí, ale také do vládnutí samotného. Jelikož se v kontextu povolebního vyjednávání dostala do popředí otázka důvěry a odpovědnost vlády Poslanecké sněmovně, cíle práce měly v konečném důsledku přesah až do celkového fungování politického systému.

Hlavní cíl spočíval v analýze konkrétních zásahů prezidenta do formování vlády a v přímé souvislosti s tím vyhodnocení, zda a z jakých důvodů by vláda v politickém systému České republiky měla disponovat důvěrou Poslanecké sněmovny. Druhým cílem práce bylo konfrontovat jmenování jednobarevného menšinového kabinetu hnutí ANO se základními předpoklady efektivní a akceschopné vlády a v rámci toho také posoudit, zda je taková vláda podmiňována vyslovením důvěry. Práce měla ambici doložit, že kroky a postoje, kterými prezident Zeman v průběhu formování vlády posiloval své celkové postavení, nejsou v souladu s mocenským rozložením českého politického systému a že současně negativně ovlivňují schopnost vlády účinně prosazovat svůj politický program.

Pro účely práce byly stanoveny tři výzkumné otázky: *1) Jaké konkrétní kroky v rámci formování vlády reflektují posilování role přímo voleného prezidenta?; 2) Proč se vláda v českém politickém systému nemůže spoléhat pouze na vůli hlavy státu?; 3) Znamená institut vyslovení důvěry nezbytnou podmínku k tomu, aby vláda byla efektivní a akceschopná?.*

Odpověď na první výzkumnou otázku vychází z předpokladu, že pokud je, dle klasifikace Kopečka a Brunclíka, pro prezidenty v parlamentních systémech typické, že v rámci formování vlády vystupují v roli notáře, který reaguje na dohodu politických stran a spíše, než aby prosazoval vlastní preference, pouze formalizuje rozhodnutí většiny v parlamentu (Kopeček a Brunclík, 2018, s. 5), pak by takovou roli ideálně měl hrát i český prezident. Práce doložila, že Českou republiku lze z hlediska rozložení moci i

navzdory zavedení přímé volby prezidenta stále považovat za parlamentní formu vlády, ukázalo se však, že prezident po volbách v roli notáře nevystupoval.

V rámci prvního pokusu především plně využil fakt, že ho Ústava nijak neomezuje ve výběru kandidáta na post předsedy vlády. Ačkoliv se od něj očekává, že by měl premiérem jmenovat člověka, který má reálnou šanci na vytvoření vlády s důvěrou Poslanecké sněmovny, jmenoval jednobarevnou menšinovou vládu Andreje Babiše, přestože naprostá většina ostatních stran už v té době dala najevo, že jeho vládu nepodpoří. V tomto ohledu také upustil od požadavku podpory 101 poslanců, které vyžadoval od předchozí vlády Bohuslava Sobotky, čímž ukázal, že má možnost nastolovat různé podmínky, díky kterým se může významně změnit charakter vyjednávání i vlády samotné. Prosazování vlastních preferencí na úkor zájmu většiny parlamentních stran, se následně projevilo i při hlasování o důvěře, kdy vládu podpořili pouze poslanci hnutí ANO. Prezident však přesto svěřil další pokus k sestavení vlády Andreji Babišovi, jehož nevyřešené kauzy ho od počátku stavěly do role, pro mnohé strany, nepřijatelného kandidáta. Práce navíc ukázala, že prezidentovo jednání bylo velmi pravděpodobně motivováno snahou o znovuzvolení a současně umocněno tím, že při obhajobě mandátu není závislý na Poslanecké sněmovně.

Miloš Zeman dále využil pro obě vyjednávání institut pověření k sestavení vlády, čímž jednak snížil riziko, že by přišel o možnost jmenování premiéra dle vlastního uvážení, ale ve výsledku tím i výrazně prodloužil dobu trvání vlády, která neměla důvěru. Ve chvíli, kdy je totiž vláda jmenována, má maximálně 30 dní na to, aby Poslaneckou sněmovnu o důvěru požádala (čl. 68 Ústavy). Jelikož ale prezident v tomto ohledu není vázán termínem, do kdy má novou vládu jmenovat, v případě vyjednávání o další vládě Andreji Babišovi poskytl několikaměsíční prostor, kdy druhá, koaliční, vláda nakonec získala důvěru až 12. července a menšinová vláda hnutí ANO bez důvěry vládla více než půl roku. Nedostatečně vymezené lhůty tak prezidentovi umožnily udržovat u moci vládu dle jeho první preference. Posilování role prezidenta se ale především projevila v interpretaci jeho ústavně svěřených pravomocí. Tím, že naznačil, že by po případném třetím neúspěšném pokusu nerozpustil Poslaneckou sněmovnu a nechal by vládu v demisi

až do konce funkčního období, sám sebe posunul do potenciální role výlučného aktéra, na němž stojí existence české vlády.

Odpověď na druhou výzkumnou otázku, tedy i z jakých důvodů není žádoucí, aby se výše zmíněný scénář naplnil, je možno posuzovat ve dvou rovinách, a to ústavně právní a teoretické. Český ústavní pořádek nepočítá se situací, kdy by existence vlády stála pouze na uvážení prezidenta. Dáno je to především tím, že nastupující vláda explicitně musí žádat o důvěru Poslanecké sněmovny a pokud neuspěje, dochází případně až k dalším dvěma pokusům o sestavení vlády jiné, která rovněž musí tuto proceduru podstoupit. Ústava sice nezakotvuje řešení pro případ, že by vláda důvěru nezískala ani při třetím pokusu, názory odborníků na ústavní právo (mj. také předsedy Ústavního soudu) však dokládají, že by se celý proces měl opakovat i nad rámec ústavně vymezených pokusů. Z toho tedy vyplývá, že kabinet bez důvěry nelze z ústavně právního hlediska nechat vládnout po celé funkční období.

Rovina teoretická potom vychází především z předpokladu, že český politický systém stojí na základech parlamentní formy vlády, kde se jednotlivé složky moci vzájemně omezují a vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně, od níž odvíjí i svůj mandát. Pomocí aplikace teorie principála a agenta, která chápe vztahy mezi zákonodárnou mocí a vládou v parlamentní systémech jako řetězec delegace a odpovědnosti, bylo odůvodněno, že kabinet vládnoucí navzdory tomu, že mu nebyla vyslovena důvěra, připravuje v českém prostředí Poslaneckou sněmovnu o klíčový ex post kontrolní mechanismus, kterým je vyslovení nedůvěry. Vláda se tak v praxi mění z agenta Poslanecké sněmovny na agenta prezidenta a reálně již není odpovědná sněmovně, nýbrž ústavně neodpovědnému prezidentovi. I s přihlédnutím k tomu, že za řadu prezidentových pravomocí přebírá odpovědnost vláda, to pak jinými slovy znamená, že výkonná moc se stává odpovědná víceméně sama sobě. Takový model již ale není v souladu s parlamentním systémem vlády, ani s předpoklady fungování výkonné moci v České republice, neboť rozdělení moci vyžaduje určitou míru vzájemného omezení. Pokud by navíc prezident úspěšně realizoval scénář, ve kterém by nechal vládu v demisi celé funkční období, na základě klasifikace nelegislativních pravomocí L. K. Metcalf

(2000, s. 669) by se rovněž de facto změnila povaha jeho kompetencí tím, že by došlo k jejich praktickému posílení, které de iure neodpovídá české ústavní koncepci.

Zatímco na první dvě výzkumné otázky se v práci podařilo odpovědět, třetí výzkumnou otázku, zda institut vyslovení důvěry znamená nezbytnou podmínku pro efektivitu a akceschopnost vlády, již jednoznačně zodpovědět nelze. Je to především z toho důvodu, že ačkoliv je vláda teoreticky akceschopná ve chvíli, kdy je jmenována do funkce, tedy i bez důvěry, z ústavně právního hlediska není jasně vyřešená otázka, co všechno si vůbec vláda bez důvěry může dovolit. Pokud je navíc předpokladem pro efektivní vládnutí schopnost účinně prosazovat politický program, tak, při zachování restriktivního pohledu na vládnutí bez důvěry, je klíčovým faktorem především povaha daného programu. Pakliže si vláda nevytyčí cíle, které by zásadně měnily stávající stav, tak je možno hovořit o efektivním plnění programu, aniž by to odporovalo restriktivnímu předpokladu vládnutí kabinetu, který nedisponuje důvěrou sněmovny.

Ačkoliv se nepodařilo účinně odpovědět na všechny výzkumné otázky, stanovenou hypotézu „*Projevy posilování role hlavy státu v rámci ustavování vlády jsou v rozporu se základními předpoklady fungování výkonné moci v České republice a mají charakter oslabující efektivitu a akceschopnost vlády.*“ se pomocí analýzy, která měla vést k jejich zodpovězení, nicméně podařilo potvrdit. Prezidentovy kroky v tomto ohledu ale nelze posuzovat separátně, neboť jeden měl za následek druhý. Jmenování menšinové vlády samo o sobě nemusí být nutně v rozporu s nastavením českého politického systému, došlo k němu však navzdory již tehdy známého odmítavého postoje většiny ostatních parlamentních stran. Prosazování vlastních preferencí ohledně kandidáta na post premiéra tak bylo nejen proti předpokladu hledání vlády s většinovou podporou sněmovny, což se i následně potvrdilo, ale především ve výsledku vedlo k udržování vlády bez důvěry rekordně dlouho. Prezidentovy kroky, ani jeho percepce vlády nedisponující důvěrou, jak dokládají výše nastíněné argumenty, pak nejsou v souladu s nastavením výkonné moci v České republice.

Pokud jde o aspekt efektivitu a akceschopnosti, práce sice nenašla přímý vztah mezi důvěrou a efektivním vládnutím, aplikace východisek teorie veto hráčů v každém případě ilustrovala, že prezident jmenováním menšinového kabinetu, který měl za sebou

pouze 78 mandátů, oslabil jeden z hlavních předpokladů efektivní vlády, a sice účinně prosazovat zákony. Vláda hnutí ANO si nastavila programové cíle tak, že by bez prosazování legislativy nebyla schopná plnit svůj program a v dané situaci pro ni stál vysoký počet aktérů, který by mohl navrhovanou legislativu vetovat, a to jak na úrovni samotné Poslanecké sněmovny, tak na úrovni Senátu, kde má hnutí ANO poměrně slabé postavení. V neposlední řadě ale prezident vystavil vládu riziku ultimátního veto hráče, a sice Ústavního soudu, který by z důvodu chybějící legitimacy teoreticky mohl vetovat i podzákonné předpisy, které nepodléhají souhlasu parlamentu.

## Summary

This thesis, in general, dealt with manifestations of strengthening the president's role in the government formation process after the parliamentary elections in 2017. The thesis used the first government that formed as a model situation to illustrate how the concrete actions of the president were reflected not only in the line of relations between the executive and the legislature but also in the government performance itself. As the issue of confidence and government's accountability to the Chamber of Deputies were questioned in the context of post-election negotiations, the scope of the thesis ultimately extended to the overall functioning of the Czech political system.

The main aim was to analyse concrete interventions of the directly elected president in the government formation process and in connection to this to evaluate whether and for what reasons should the government in the political system of the Czech Republic have the confidence of the Chamber of Deputies. The second aim was to confront the appointment of a minority cabinet of political movement ANO 2011 with the fundamental prerequisites for an effective government and within that also to assess whether such a government is conditioned by a successful investiture vote. The ambition was to prove that the steps and attitudes by which president Zeman strengthened his overall position during the government formation process are not in line with the power distribution of the Czech political system and that at the same time it negatively affected the government's ability to effectively promote its political program.

President appointed the minority government despite a previously known opposition of other parliamentary parties. Moreover, pushing his preferences regarding the prime minister was also contrary to the expectations that the president should appoint a prime minister with high chances of winning the investiture vote. Neither his actions nor his perception of the government lacking confidence are compatible with the power distribution in the Czech Republic as, in line with the principle-agent theory, keeping a government in power without confidence of the parliament changes the nature of government's accountability and that no longer can be called a parliamentary model.



In terms of effectiveness and ability to act, the thesis has not found a direct relationship between the investiture vote and effective government performance. Applying the theory of veto players to this case, however, illustrated that appointing a minority cabinet with only 78 seats weakened one of the most important preconditions for an effective government which is the ability to enforce law, as the cabinet faced an increased number of veto players both at the Chamber of Deputies and at the Senate where the government party has always been quite weak. Without enforcing legislation, this government would not have been able to promote its political program. Last but not least, the government's effectiveness was undermined also by facing the ultimate veto player, the Constitutional Court, which, for legitimacy reasons, theoretically could have vetoed also government decrees which are not subject to the parliament's consent.

## Použitá literatura

Antoš, M., 2019. Přetahovaná o složení vlády: české zkušenosti v mezinárodním srovnání. In *25 let Ústavy České republiky*. Praha: Leges, s. 71-88. ISBN 978-80-7502-372-8.

Bergman, T., Müller, W.C., Strøm, K. a Blomgren, M., 2006. Democratic delegation and accountability: Cross-national patterns. In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* [online]. Oxford: OUP Oxford (Comparative Politics), s. 109-220 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,shib&db=nlebk&AN=156815&lang=cs&site=eds-live&scope=site>

Blondel, J., 1968. Party systems and patterns of government in Western democracies. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* [online]. 1(2), s. 180-203 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/3231605>

Brunclík, M., 2009. Negativní parlamentarismus: cesta k efektivnějšímu fungování parlamentního režimu. *Acta Politologica* [online]. 1(2), s. 118-141 [cit. 2020-04-16]. ISSN 1803-8220. Dostupné z: <https://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00042.pdf>

Brunclík, M., 2014. Co jsou úřednické kabinetní a za jakých okolností vznikají? Česká republika v mezinárodním srovnání. *Acta Politologica* [online]. 6(1), s. 1-23 [cit. 2020-04-16]. ISSN 1803-8220. Dostupné z: <https://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00602.pdf>

Brunclík, M. a Kubát, M., 2017. *Kdo vládne Česku?: poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry*, Brno: Barrister & Principal, 143 s. ISBN 978-80-7485-122-3.

Brunclík, M. a Kubát, M., 2016. „Český demokratický režim po roce 2012: přechod k poloprezidencialismu?“. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* [online]. 52(5), s. 625-646 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=463351>

Budge, I. a Laver, M.J., 2002. Coalition theory, government policy and party policy. In *Party policy and government coalitions*. New York: Palgrave Macmillan, s. 1-14. ISBN 0-312-07979-6.

Diermeier, D. a Feddersen, T.J., 1998. Cohesion in legislatures and the vote of confidence procedure. *American Political Science Review* [online]. 92(3), s. 611-621 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/2585484>

Doležal, B., 2018. Krach české polistopadové demokracie. In *Proč?: Proč je Zeman prezidentem. Proč jsme tam, kde jsme*. Praha: Zeď, s. 76-89. ISBN 978-80-906593-6-0.

Drulák, P., et al., 2008. *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál, 255 s. ISBN 978-80-7367-385-7.

Filip, J., 2004. Aktuální ústavněprávní otázky výkonné moci v ČR. In *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, s. 11-34. ISBN 80-210-3611-7.

Gallagher, M., Laver, M., a Mair, P., 2006. *Representative government in modern Europe*. 4th ed. Boston: McGraw-Hill, 482 s. ISBN 0-07-297706-X.

Hloušek, V., Kopeček, L. a Šedo, J., 2018. *Politické systémy*. 2. aktualizované vydání. Brno: Barrister & Principal Publishing, 292 s. ISBN 978-80-7485-150-6.

Huber, J.D., 1996. The vote of confidence in parliamentary democracies. *American Political Science Review* [online]. 90(2), s. 269-282 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <https://doi.org/10.2307/2082884>

Cheibub, J. A., Martin, S. a Rasch, B. E., 2013. The Investiture Vote and the Formation of Minority Parliamentary Governments. In *Workshop on The Importance of Constitutions –Istanbul: Parliamentarism, Representation and Voting Rights* [online]. 23.-25.10.2013, Istanbul, s. 1-24 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <https://www.sv.uio.no/isv/english/research/projects/evolution-parliamentarism/events/seminars/istanbul-cheibub-martin-rasch.pdf>

Cheibub, J. A., Martin, S. a Rasch, B. E., 2015. Government Selection and Executive Powers: Constitutional Design in Parliamentary Democracies. *West European Politics* [online]. 38(5), s. 969-996 [cit. 2020-04-16]. DOI: 10.1080/01402382.2015.1045289

Cheibub, J. A., Martin, S. a Rasch, B.E., 2019. Investiture rules and formation of minority governments in European parliamentary democracies. *Party Politics* [online]. s. 1-12 [cit. 2020-04-16]. DOI: 10.1177/1354068819850447

Jičínský, Z., 2008. Jmenování nové vlády podle Ústavy ČR. Úvaha ústavně právní a politologická. In *Pocta Jánu Gronsému*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 152-163. ISBN 978-80-7380-094-9.

Klíma, K., et al., 2009. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 1448 s. ISBN 978-80-7380-140-3.

Klokočka, V., 2006. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 423 s. ISBN 80-7201-606-7.

Kolář, P., Kysela, J., Syllová, J., Georgiev, J. a Pecháček, Š., 2013. *Parlament České republiky*. 3. přepracované a aktualizované vydání. Praha: Leges, 511 s. ISBN 978-80-87576-95-3.

Kopeček, L., 2019. Politické instituce a problémy parlamentní demokracie. In *Od Palackého k Babišovi: česká politika 19. až 21. století*. Praha: Dokořán, s. 127-165. ISBN 978-80-7363-968-6.

Kopeček, L. a Brunclík, M., 2018. How Strong Is the President in Government Formation? A New Classification and the Czech Case. *East European Politics and Societies* [online]. 33(1), s. 109-134 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1177%2F0888325418770737>

Koudelka, Z., 2018. *Prezident republiky*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 375 s. ISBN 978-80-7502-126-7.

Kubát, M., 2013. *Současná česká politika: co s neefektivním režimem?*. Brno: Barrister & Principal, 120 s. ISBN 978-80-87474-93-8.

Kubát, M. a Brunclík, M., 2014. The Crisis of the Czech Politics 25 Years after the Velvet Revolution. *Politeja* [online]. 11(28), s. 163-180 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=138264>

Kysela, J., 2004. Výkonná moc jako objekt změn Ústavy ČR. In *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, s. 47-67. ISBN 80-210-3611-7.

Kysela, J., 2006. Česká republika mezi poloprezidentským a parlamentním režimem? *Politologická revue* [online]. 12(1), s. 5-28 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=19706>

Kysela, J. a Kühn, Z., 2007. Presidential Elements in Government The Czech Republic. *European Constitutional Law Review* [online]. 3(1), s. 91-113 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1017/S1574019607000910>

Laver, M. a Schofield, N., 1998. *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 308 s. ISBN 0-472-08562-X.

Lupia, A., 2006. *Delegation and its Perils*. In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* [online]. Oxford: OUP Oxford (Comparative Politics), s. 33-54 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,shib&db=nlebk&AN=156815&lang=cs&site=eds-live&scope=site>

- March, J.G. a Olsen, J.P., 1984. The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American political science review* [online]. 78(3), s. 734-749 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/1961840>
- Metcalf, L.K., 2000. Measuring presidential power. *Comparative Political Studies* [online]. 33(5), s. 660-685 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1177%2F0010414000033005004>
- Mlsna, P., 2008. Některé problémy současné tvorby práva na úrovni moci výkonné. In *Pocta Jánů Gronskeému*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 195-207. ISBN 978-80-7380-094-9.
- Müller, W.C., Bergman, T. a Strøm, K., 2006. Parliamentary democracy: Promise and problems. In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* [online]. Oxford: OUP Oxford (Comparative Politics), s. 3-32 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,shib&db=nlebk&AN=156815&lang=cs&site=eds-live&scope=site>
- Novák, M., 1996a. Malá politologická úvaha o vládní stabilitě. *Parlamentní zpravodaj* [online]. 2(7), s. 296-297 [cit. 2020-05-20]. Dostupné z: [https://www.academia.edu/29519925/Mal%C3%A1\\_politologick%C3%A1\\_%C3%BA\\_vaha\\_o\\_vl%C3%A1dn%C3%AD\\_stabilit%C4%9B](https://www.academia.edu/29519925/Mal%C3%A1_politologick%C3%A1_%C3%BA_vaha_o_vl%C3%A1dn%C3%AD_stabilit%C4%9B)
- Novák, M., 1996b. Volby do Poslanecké sněmovny, vládní nestabilita a perspektivy demokracie v ČR / Parliamentary Elections, Government Instability and Democracy Perspectives in the Czech Republic. *Sociologický Časopis / Czech Sociological Review* [online]. 32(4), s. 407-422 [cit. 2020-05-20]. Dostupné z: [www.jstor.org/stable/41131241](http://www.jstor.org/stable/41131241)
- Novák, M., 1997. *Systémy politických stran: úvod do jejich srovnávacího studia*. Praha: Sociologické nakladatelství, 275 s. ISBN 80-858-5022-2.
- Novák, M., 2001. *Jakou demokracii pro nové demokracie?: konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 86 s. ISBN 80-210-2742-8.
- Pavlík, Š., 2018. Constitutional review jako dělicí linie mezi mocí soudní a mocí zákonodárnou. In *Problémy parlamentarismu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, s. 74-86. ISBN 978-80-87975-80-0.
- Pšeja, P., 2019. Od nepolitické politiky k antipolitice: proměny českého stranického systému. In *Od Palackého k Babišovi: česká politika 19. až 21. století*. Praha: Dokořán, s. 184-211. ISBN 978-80-7363-968-6.

- Rasch, B.E., Martin, S. a Cheibub, J.A., 2015. Investiture rules and government formation. In *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules* [online]. Oxford: Oxford University Press, s. 3-26 [cit. 2020-04-16]. DOI:10.1093/acprof:oso/9780198747017.003.0001
- Sartori, G., 2001. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 238 s. ISBN 80-85850-94-X.
- Sartori, G., 2005. *Strany a stranické systémy: schéma pro analýzu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 467 s. ISBN 80-7325-062-4.
- Shugart, M.S. a Carey, J.M., 1992. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press, 316 s. ISBN 05-214-2990-0.
- Sieberer, U., 2015. Hire or Fire?: The Link between Cabinet Investiture and Removal in Parliamentary Democracies. In *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules* [online]. Oxford: Oxford University Press, s. 309-330 [cit. 2020-04-16]. DOI:10.1093/acprof:oso/9780198747017.003.0018
- Strøm, K., 2001. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 293 s. ISBN 0-521-37431-6.
- Strøm, K., 2006. Parliamentary democracy and delegation. In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* [online]. Oxford: OUP Oxford (Comparative Politics), s. 55-106 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,shib&db=nlebk&AN=156815&lang=cs&site=eds-live&scope=site>.
- Strøm, K., Müller, W.C. a Bergman, T., eds., 2006. *Delegation and accountability in parliamentary democracies* [online]. Oxford: OUP Oxford (Comparative Politics), 764 s. [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,shib&db=nlebk&AN=156815&lang=cs&site=eds-live&scope=site>
- Strøm, K., Budge, I. a Laver, M.J., 1994. Constraints on cabinet formation in parliamentary democracies. *American journal of political science* [online]. 38(2), s. 303-335 [cit. 2020-04-16]. DOI: 10.2307/2111406
- Tsebelis, G., 2011a. *Veto Players: How Political Institutions Work* [online]. Princeton: Princeton University Press, 320 s. [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,shib&db=nlebk&AN=437365&lang=cs&site=eds-live&scope=site>

- Tsebelis, G., 2011b. Veto player theory and policy change: An introduction. In *Reform processes and policy change* [online]. New York: Springer, s. 3-18 [cit. 2020-04-16]. DOI 10.1007/978-1-4419-5809-9
- Tsebelis, G. a Rizova, T.P., 2007. Presidential conditional agenda setting in the former communist countries. *Comparative political studies* [online]. 40(10), s. 1155-1182 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1177/0010414006288979>
- Vaverka, T., 2018. Stabilita vlád Visegrádské skupiny. In *Problémy parlamentarismu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, s. 110-122. ISBN 978-80-87975-80-0.
- Vodička, K., 2011a. Antitotalitní podstata demokracie v České republice. In *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha: Portál, s. 169-202. 978-80-7367-893-7.
- Vodička, K., 2011b. Ústavní instituce a jejich funkce v politickém systému. In *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha: Portál, s. 313-377. 978-80-7367-893-7.
- Vodička, K. a Cabada, L., 2011. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 3., aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Portál, 488 s. ISBN 978-80-7367-893-7.
- Warwick, P., 2009. *Government survival in parliamentary democracies* [online]. Cambridge: Cambridge University Press, 182 s. [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <https://doi-org.ezproxy.is.cuni.cz/10.1017/CBO9780511528132>
- Wintr, J., 2010. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 432 s. ISBN 978-80-87284-13-1.
- Wintr, J., 2013. 20 let české parlamentní kultury. In *20 let Ústavy České republiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 256-264. ISBN 978-80-7380-447-0.
- Wintr, J., Antoš, M. a Kysela, J., 2016. Direct Election of the President and its Constitutional and Political Consequences. *Acta Politologica* [online]. 8(2), s. 145-163 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=442486>
- Zbíral, R., 2011. The Rules and Practice of the Investiture Vote in the Czech Republic. *International and Comparative Law Review* [online]. 11(2), s. 57-76 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=88213>
- Zbíral, R., 2015. Changing investiture rules in the Czech Republic. In *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules* [online]. Oxford: Oxford University Press, s. 182-196 [cit. 2020-04-16]. DOI:10.1093/acprof:oso/9780198747017.003.0011

## Internetové zdroje

ANO, 2017. Teď nebo nikdy: Program hnutí ANO pro volby do Poslanecké sněmovny 2017. In *ANO, bude líp: Politické hnutí* [online; cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://www.anobudelip.cz/file/edee/2017/09/program-hnuti-ano-pro-volby-do-poslanecke-snemovny.pdf>

Babiš, A., 2017. Chci už konečně akceschopnou vládu. In *Facebook* [online]. 4. 3. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://www.facebook.com/AndrejBabis/posts/938359342967377>

Bartoníček, R. a Heroldová, M., 2017. Ústavní expert Kysela: Vláda bez důvěry nemá dělat nezvratné změny. Pokud ji nezíská, balí kufry. In *Aktuálně.cz* [online]. 8. 12. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/vlada-bez-duvery-nema-mandat-obcanu-od-toho-je-snemovna-mysl/r~52528a74dc2311e7ad1e0cc47ab5f122/>

ČSÚ, 2013. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 25.10. – 26.10.2013: Přehled zisků mandátů. In *VOLBY.CZ* [online; cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2013/ps53?xjazyk=CZ&xv=1>

ČSÚ, 2017. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 20.10. – 21.10.2017: Přehled zisků mandátů. In *VOLBY.cz* [online]. 22. 11. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2017nss/ps53?xjazyk=CZ&xv=1>

ČTK, 2017a. Zeman Babiše ujistil, že premiérem jmenuje vítěze voleb. Mluvili také o Čapím hnízdu. In *iROZHLAS* [online]. 14. 9. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/zeman-babise-ujistil-ze-premierem-jmenuje-viteze-voleb-mluvili-take-o-capim\\_1709141745\\_ber](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/zeman-babise-ujistil-ze-premierem-jmenuje-viteze-voleb-mluvili-take-o-capim_1709141745_ber)

ČTK, 2017b. Jak zabránit Babišově menšinové vládě? TOP 09 má plán. In *TÝDEN.cz* [online]. 31. 10. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: [https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/jak-zabranit-babisove-mensinove-vlade-top-09-ma-plan\\_452661.html?showTab=nejctenejsi-7](https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/jak-zabranit-babisove-mensinove-vlade-top-09-ma-plan_452661.html?showTab=nejctenejsi-7)

ČTK, 2017c. Vláda bez důvěry by se měla zdržet kroků se zásadními důsledky, upozorňuje ústavní právník. In *Česká justice* [online]. 11. 12. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2017/12/vlada-bez-duvery-by-se-mela-zdrzet-kroku-se-zasadnimi-dusledky-upozorňuje-ustavni-pravnik/>

ČT24, 2017a. Babiš může vládnout bez důvěry celé čtyři roky, naznačil Zeman. Nesmyslné, říkají politici i právníci. In *ČT24* [online]. 3. 11. 2017 [cit. 2020-5-16].



Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2293075-babis-muze-vladnout-bez-duvery-cele-ctyri-roky-naznacil-zeman-nesmyslne-rikaji>

ČT24, 2017b. Prezident pověřil Babiše jednáním o sestavení vlády. Důvěru sněmovny nepožaduje. In *ČT24* [online]. 31. 10. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2289292-babis-zamiri-do-lan-pro-povereni-zemanovi-predstavi-obrysy-mensinove-vlady>

ČT24, 2017c. Prezident Zeman dává přednost menšinové vládě: Většinou bych si ani nepřál. In *ČT24* [online]. 30. 10. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2289094-prezident-milos-zeman-preferuje-mensinovou-vladu>

ČT24, 2017d. Průzkum pro ČT: Nejvyšší podporu má Miloš Zeman. U voličů ANO, SPD a KSČM by vyhrál už v 1. kole. In *ČT24* [online]. 19. 11. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2307754-pruzkum-pro-ct-nejvyssi-podporu-ma-milos-zeman-u-olicu-ano-spd-a-kscm-vyhral-uz-v-1>

ČT24, 2018a. Sto dní Babišovy vlády: Změny na klíčových postech i lidé v ulicích. In *ČT24* [online]. 23. 3. 2018 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2428405-sto-dni-babisovy-vlady-zmeny-na-klicovych-postech-i-lide-v-ulicich>

ČT24, 2018b. Zeman přijal demisi Babišovy vlády. A hned ho pověřil sestavením kabinetu znovu. In *ČT24* [online]. 24. 1. 2018 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2370775-zeman-prijme-demisi-babisovy-vlady-a-hned-mu-da-druhy-pokus>

ČT24, 2018c. Zeman: Druhý pokus pro Babiše? Jen za 101 zaručených hlasů. In *ČT24* [online]. 10. 1. 2018 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/specialy/andrej-babis-premierem/2357323-zeman-druhy-pokus-pro-babise-jen-za-101-podpisu>

ČT24, 2018d. Překvapení se nekoná, oznámila Jermanová. Za premiéra chce ANO pouze Babiše. In *ČT24* [online]. 22. 1. 2018 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2369776-prekvapeni-se-nekona-oznamila-jermanova-za-premiera-chce-ano-pouze-babise>

Hájek, L. a Švec, K., 2017. Analýza: Skončila druhá nejdelší ustavující schůze sněmovny. Česko však pamatuje i bouřlivější bitvy. In *ČT24* [online]. 24. 11. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2313559-analyza-skoncila-druha-nejdelsi-ustavujici-schuze-snemovny-cesko-vsak-pamatuje-i>

Hájek, L. a Švec, K., 2018a. Nový rekord v sestavování vlády: 230 dnů od voleb a čekání trvá. In *ČT24* [online]. 8. 6. 2018 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2503306-novy-rekord-v-sestavovani-vlady-230-dnu-od-voleb-a-cekani-trva>

Hájek, L. a Švec, K., 2018b. Zeman bodoval v baštách KSČM a ANO, Drahoš s Topolánkem u ODS a Fischer u lidovců. *ČT24* [online]. 16. 1. 2018 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/specialy/volba-prezidenta-2018/2363722-zeman-bodoval-v-bastach-kscm-a-ano-drahos-s-topolankem-u-ods>

Hovorková, J., 2018. Pavel Rychetský pro Revue FORUM: Vláda bez důvěry nemůže existovat. In *Forum24* [online]. 13. 4. 2018 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://www.forum24.cz/pavel-rychetsky-pro-revue-forum-vlada-bez-duvery-nemuze-existovat/>

Hrad.cz, 2017a. Projev prezidenta republiky při tiskové konferenci po setkání s předsedou hnutí ANO. In *Pražský hrad: Prezident ČR* [online]. 31. 10. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr/vybrane-projevy-a-rozhovory/projev-prezidenta-republiky-pri-tiskove-konferenci-po-setkani-s-predsedou-hnuti-ano-13699#from-list>

iROZHLAS, 2018. Babiš předal Zemanovi demisi. Pokud ho nezvolí, nebude prezident trvat na většině 101 hlasů. In *IROZHLAS* [online]. 24. 1. 2018 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/milos-zeman-babis-demise\\_1801241150\\_pj](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/milos-zeman-babis-demise_1801241150_pj)

Kottová, A., 2017. Vláda bez důvěry je plnohodnotná, prohlásil Zeman den po jmenování Babiše premiérem. In *IROZHLAS* [online]. 7. 12. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prezident-milos-zeman-vlada-bez-duvery-andrej-babis\\_1712072116\\_ako](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prezident-milos-zeman-vlada-bez-duvery-andrej-babis_1712072116_ako)

KSČM, 2018. Toleranční patent: Text dohody politického hnutí ANO 2011 a KSČM o podpoře vzniku a toleranci existence menšinové vlády hnutí ANO a ČSSD po volbách 2017. In *KSČM* [online]. 16. 7. 2018 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://www.kscm.cz/cs/nase-strana/dokumenty/ke-stazeni/tolerancni-patent>

Pergler, T., 2017. Vláda bez důvěry se nemusí omezovat, může zvyšovat platy i měnit náměstky. In *Hospodářské noviny* [online]. 13. 12. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: [https://mediasearch-newtonmedia-eu.ezproxy.is.cuni.cz/news.php?uqid=a2fcb723-2932-421e-91e1-86323e70b0f5&index=articles\\_cze\\_2017\\_v2&qt=&qsmpl=v1%C3%A1da+bez+d%C5%AFv%C4%9Bry+se+nemus%C3%AD&qsr=&qsc=&qa=](https://mediasearch-newtonmedia-eu.ezproxy.is.cuni.cz/news.php?uqid=a2fcb723-2932-421e-91e1-86323e70b0f5&index=articles_cze_2017_v2&qt=&qsmpl=v1%C3%A1da+bez+d%C5%AFv%C4%9Bry+se+nemus%C3%AD&qsr=&qsc=&qa=)

PSP ČR, 2018a. 5. schůze, 8. hlasování, 16. ledna 2018, 15:28 Žádost vlády České republiky o vyslovení důvěry. In *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 16. 1. 2018 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=67263&l=cz>

PSP ČR, 2018b. 17. schůze, 7. hlasování, 12. července 2018, 00:47 Žádost vlády České republiky o vyslovení důvěry. In *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 12. 7. 2018 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=68040&l=cz>

PSP ČR, 2018c. Stenografický zápis 5. schůze, 10. ledna 2018: Prezident České republiky Miloš Zeman. In *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 10. 1. 2018 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/005schuz/s005005.htm#r2>

Rovenský, J., 2017a. Bez důvěry to dlouho nejde. Prezident by měl čtvrtý pokus. In *Právo* [online]. 4. 11. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: [https://mediasearch-newtonmedia-eu.ezproxy.is.cuni.cz/news.php?uqid=2e03c237-9118-4999-b854-b90caf92e441&index=articles\\_cze\\_2017\\_v2&qt=&qsmpl=bez+d%C5%AFv%C4%9Br+y+to+dloouho+nejde&qsr=&qsc=&qa=](https://mediasearch-newtonmedia-eu.ezproxy.is.cuni.cz/news.php?uqid=2e03c237-9118-4999-b854-b90caf92e441&index=articles_cze_2017_v2&qt=&qsmpl=bez+d%C5%AFv%C4%9Br+y+to+dloouho+nejde&qsr=&qsc=&qa=)

Rovenský, J., 2017b. Budeme makat, i bez důvěry. In *Právo* [online]. 9. 12. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: [https://mediasearch-newtonmedia-eu.ezproxy.is.cuni.cz/news.php?uqid=5a017f4f-3bcc-48c3-8676-c7cf7dfd1250&index=articles\\_cze\\_2017\\_v2&qt=&qsmpl=budeme+makat%2C+i+bez+d%C5%AFv%C4%9Br&qsr=&qsc=&qa=](https://mediasearch-newtonmedia-eu.ezproxy.is.cuni.cz/news.php?uqid=5a017f4f-3bcc-48c3-8676-c7cf7dfd1250&index=articles_cze_2017_v2&qt=&qsmpl=budeme+makat%2C+i+bez+d%C5%AFv%C4%9Br&qsr=&qsc=&qa=)

Švec, K., 2018. Druhá kola senátních voleb jsou slabou stránkou hnutí ANO. Nedaří se ale ani komunistům. In *ČT24* [online]. 14. 10. 2018 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2622062-druha-kola-senatnich-voleb-jsou-slabou-strankou-hnuti-ano-nedari-se-ale-ani>

TOP 09, 2017. Vytvořili jsme Demokratický blok. In *TOP 09* [online]. 15. 11. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://www.top09.cz/co-delame/tiskove-zpravy/vytvorili-jsme-demokraticky-blok-23498.html>

TV Barrandov, 2017. Rozhovor prezidenta republiky pro pořad TV Barrandov „Týden s prezidentem“. In *Pražský hrad: Prezident ČR* [online]. 2. 11. 2017 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr/vybrane-projevy-a-rozhovory/rozhovor-prezidenta-republiky-pro-porad-tv-barrandov-tyden-s-prezidentem-25-13704#from-list>

TV Nova, 2018. Vystoupení prezidenta republiky v debatě na TV Nova. In *Pražský hrad: Prezident ČR* [online]. 21. 1. 2018 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr/vybrane-projevy-a-rozhovory/vystoupeni-prezidenta-republiky-v-debate-na-tv-nova-13854>

Vláda, 2018. Programové prohlášení vlády. In *Vláda České republiky* [online]. 8. 1. 2018 [cit. 2020-5-16]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-vlady-162319/>

## **Legislativa**

Nález ÚS k pravomoci a kompetenci orgánů moci výkonné k normotvorné činnosti, k postavení vlády v demisi a vlády prozatímně pověřené a problematice rámcových smluv z 9. 2. 2010, Pl.ÚS 6/07, č. 66/2010 Sb., N 20/56 SbNU 207

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

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb.

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném k 1.12.2019