

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Radek Dragoun

Ústavní zvyklosti v České republice

Diplomová práce

Praha 2017

Autor práce: **Radek Dragoun**

Vedoucí práce: **PhDr. Miloš Brunclík, Ph.D.**

Rok obhajoby: 2017

Bibliografický záznam

DRAGOUN, Radek. *Ústavní zvyklosti v České republice*. Praha, 2017. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra politologie. Vedoucí diplomové práce PhDr. Miloš Brunclík, Ph.D.

Abstrakt

Tato diplomová práce je zaměřená na ústavní zvyklosti v České republice. Jejím cílem je zanalyzovat jejich roli v českém ústavním systému. Práce se soustředí na pět oblastí, kde se o vlivu ústavních zvyklostí často hovoří. Prioritně jsou zkoumána ta místa, kde se prolíná působení vícero ústavních institucí, neboť právě na nich lze nejlépe dokumentovat sílu ústavních zvyklostí. Soustředí se zejména na to, jakým způsobem byly jednotlivé zvyklosti v minulosti dodržovány a jak na to reagovali ostatní ústavní aktéři. Práce zkoumá i vliv zavedení přímé volby prezidenta na ústavní zvyklosti. Přímou volený prezident může cítit větší legitimitu a ve snaze získat pro sebe silnější postavení může mít tendenci některé ústavní zvyklosti porušovat či pokoušet se o zavedení nových. Výsledkem je zjištění, že česká ústava je stále relativně novým dokumentem a na plnohodnotné etablování většiny ústavních zvyklostí nebylo ještě dostatek času. Nicméně některé ústavní zvyklosti se již stávají neodmyslitelnou součástí ústavního pořádku, o jejichž síle rozhodnou následující roky. Pokud je ústavní aktéři – a zejména pak následující přímo volení prezidenti – budou i nadále dodržovat, lze předpokládat, že budou součástí českého práva další desítky let.

Abstract

This diploma thesis focuses on constitutional conventions in the Czech Republic. Its aim is to analyze their role in the Czech constitutional system. The work focuses on five areas where the influence of constitutional customs is often spoken. Priority is given to exploring the places where several constitutional institutions are interwoven because it is precisely on them that the power of constitutional conventions is best documented. It

focuses in particular on how the practices have been observed in the past and how other constitutional actors have responded. The thesis examines the influence of introducing the direct election of the president to constitutional conventions. A directly elected president may feel more legitimate, and in order to gain a stronger position for himself, he may tend to violate some constitutional conventions or try to introduce new ones. As a result, the finding that the Czech constitution is still a relatively new document and that there was not enough time to fully establish most of the constitutional conventions. However, some constitutional conventions are already becoming an integral part of the constitutional order, whose strength will be decided by the following years. If the constitutional actors - and especially the directly elected presidents - will continue to observe, they can be expected to be part of Czech law for decades.

Klíčová slova

ústavní zvyklosti, Ústava České republiky, prezident České republiky, Vláda České republiky, přímá volba prezidenta, kompetenční spory, Miloš Zeman

Keywords

Constitutional conventions, Constitution of the Czech republic, president of the Czech republic, Government of the Czech republic, direct election of the president, conflict over competences, Miloš Zeman

Rozsah práce: 125 838 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil 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 18. 5. 2017

Radek Dragoun

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu své práce PhDr. Miloši Brunclíkovi, Ph.D. za věcné připomínky, vstřícnost při konzultacích a neocenitelné poznatky, které mi pomohly dokončit tuto práci.

Institut politologických studií

Teze diplomové práce

Zdůvodnění výběru práce

Ústavní zvyklosti jsou v řadě zemí důležitým doplňkem samotné Ústavy. I v České republice se vytvořilo několik zvyklostí, které jsou ve většině případů dodržovány. Ačkoliv mohou hrát významnou roli, v českém prostředí chybí literatura, která by se zabývala ústavními zvyklostmi v České republice jako celkem a nabízela přehled těch nejpodstatnějších z nich včetně jejich popisu a dopadu na politický systém země.

Předpokládaný cíl

Cílem diplomové práce je zmapovat ústavní zvyklosti v českém politickém prostředí. Práce si rovněž klade za cíl rozlišit, co je ústavní zvyklost a co není a jaký mají vliv a sílu v České republice. Výsledkem by měl být popis vybraných míst v ústavě, kde se při její interpretaci užívá ústavních zvyklostí. A to včetně popisu, jak se tyto ústavní zvyklosti utvářely, jak se měnily, příp. jak byly porušovány. Jedním z dalších cílů práce by mělo být zjištění, kdy a kde se v České republice porušovaly ústavní zvyklosti a kdy se jednalo v rozporu s Ústavou České republiky.

Metodologie práce

Práce bude teoreticky popisovat, co jsou to ústavní zvyklosti, a na příkladech z ostatních zemí bude popisovat, jakou mohou mít sílu v ústavním systému. Hlavní částí práce však bude analýza českých ústavních zvyklostí. Jelikož neexistuje žádný seznam ústavních zvyklostí, budou vybrána ta místa v Ústavě, kde dle autora mají nebo by mohly mít ústavní zvyklosti nejvýznamnější vliv.

Základní charakteristika tématu

Od vzniku samostatné České republiky vzniklo již několik ústavních zvyklostí, kterou jsou dodržovány a mají v českém ústavním rámci tradici. Jednou z nich je například to, že nově jmenovaná vláda předstupuje před Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky s programovým nebo vládním prohlášením, přestože ji to Ústava ani žádný zákon nenařizuje. Další je například zvyklost, že prezident republiky jmenuje předsedou vlády představitele nejsilnější strany v poslanecké sněmovně, která může sestavit vládu. Přestože se o ústavní zvyklosti v případě jmenování guvernéra České národní banky opíral i Ústavní soud České republiky, dochází k porušování některých zvyklostí nebo zpochybňováním, zdali některé zvyklosti skutečně jsou ústavními zvyklostmi.

Předpokládaná struktura

V teoretické části se práce bude zabývat vysvětlením, co jsou ústavní zvyklosti a bude se vypořádávat s pojmoslovím s nimi spojenými, tedy jak se např. odlišují od ústavních obyčejů nebo konvencí. Pro pochopení, jaký můžou mít vliv na ústavní systém, bude věnována kapitola stručně také ústavních zvyklostem v jiných zemích světa.

V analytické části se pak bude práce zabývat jednotlivými ústavními zvyklostmi v České republice (např. vláda předkládá programové prohlášení, když předstupuje před

PSP ČR, prezident jmenuje předsedou vlády představitele nejsilnější politické strany, která má reálnou šanci sestavit vládu atd.), bude popisovat ústavní rámec, o který se opírají, a různé interpretace článků Ústavy, které se toho týkají. Dále se bude snažit popsat vznik, vývoj, příp. i porušování těchto ústavních zvyklostí. Analytická část bude obsahovat i zamyšlení, kdy dochází k porušování ústavních zvyklostí a kdy jde o jednání v rozporu s Ústavou.

Základní literatura

BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-807-2018-147.

GERLOCH, Aleš. Ústavní systém České republiky: základy českého ústavního práva. Vyd. 3., aktual. a dopln. Praha: Prospektrum, spol.s.r.o., 1999. ISBN 80-717-5077-8.

KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN: 978-80-7380-140-3.

KLÍMA, Karel a Jiří JIRÁSEK (eds.). Pocta Jánů Gronskeému. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-094-9.

KYSELA, Jan. Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-022-2.

MARSHALL, Geoffrey. Constitutional conventions: the rules and forms of political accountability. New York: Oxford University Press, 1984. ISBN 01-987-6183-X.

SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE a Jindřiška SYLLOVÁ. Ústava České republiky: komentář. Praha: C.H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-869-9.

WEINBERGER, Ota. Norma a instituce: (Úvod do teorie práva). Brno: Masarykova univerzita, 1995. ISBN 80-210-1123-8.

WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 2. vyd., Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-807-3804-497.

WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80

Obsah

ÚVOD.....	2
1. TEORIE ÚSTAVNÍCH ZVYKLOSTÍ.....	4
1.1. DEFINICE ÚSTAVNÍCH ZVYKLOSTÍ	4
1.2. POZNÁNÍ ÚSTAVNÍCH ZVYKLOSTÍ	7
1.3. POJMOSLOVÍ: ÚSTAVNÍ ZVYKLOSTI, KONVENCE A OBYČEJE	9
1.4. ÚSTAVNÍ ZVYKLOSTI V NÁLEZECH ÚSTAVNÍHO SOUDU	10
2. ÚSTAVNÍ KONVENCE VE SVĚTĚ	11
3. ÚSTAVNÍ ZVYKLOSTI V ČESKÉ REPUBLICE.....	13
3.1. JMENOVÁNÍ GUVERNÉRA BANKOVNÍ RADA ČESKÉ NÁRODNÍ BANKY	13
3.1.1. <i>Ústavní základ</i>	13
3.1.2. <i>Politická praxe</i>	14
3.1.3. <i>Vyhodnocení ústavní zvyklosti</i>	15
3.2. DEMISE PREMIÉRA JAKO DEMISE CELÉ VLÁDY	17
3.2.1. <i>Ústavní základ</i>	17
3.2.2. <i>Politická praxe</i>	19
3.2.3. <i>Vyhodnocení ústavní zvyklosti</i>	22
3.3. JMENOVÁNÍ VELVYSLANCŮ	25
3.3.1. <i>Ústavní základ</i>	25
3.3.2. <i>Politická praxe</i>	27
3.3.3. <i>Vyhodnocení ústavní zvyklosti</i>	28
3.4. JMENOVÁNÍ PŘEDSEDY VLÁDY	29
3.4.1. <i>Ústavní základ</i>	29
3.4.2. <i>Politická praxe</i>	30
3.4.2.1. <i>Jmenování předsedy vlády po volbách do Poslanecké sněmovny</i>	31
3.4.2.2. <i>Jmenování předsedy vlády uprostřed volebního období</i>	34
3.4.3. <i>Vyhodnocení ústavní zvyklosti</i>	37
3.4.4. <i>Ústavní zvyklost, nebo raději změna ústavy?</i>	41
3.5. PŘEDLOŽENÍ PROGRAMOVÉHO PROHLÁŠENÍ VLÁDOU ŽÁDAJÍCÍ O DŮVĚRU V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ.....	43
3.5.1. <i>Ústavní základ</i>	43
3.5.2. <i>Politická praxe</i>	44
3.5.3. <i>Vyhodnocení ústavní zvyklosti</i>	44
4. ÚSTAVNÍ ZVYKLOSTI PO ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY PREZIDENTA	46
ZÁVĚR	50
SUMMARY	52
POUŽITÁ LITERATURA.....	54

Úvod

Text Ústavy České republiky nabízí kvůli své relativní stručnosti různé možnosti jeho výkladu. To nicméně platí i pro mnoho obsáhlejší ústavy. Jejich důležitým doplňkem jsou proto ústavní zvyklosti, které představují ustálená pravidla, kterými se jednotlivé ústavní instituce řídí. Na základě předchozí praxe tak upřesňují jednotlivé články ústavy tak, aby bylo zřejmé, co znamenají, jak mají být vykládány a jak přesně mají být naplňovány.

Zvláště po zavedení přímé volby prezidenta se v České republice téma ústavních zvyklostí dostalo několikrát do popředí zájmu nejenom politologů a ústavních právníků, kteří v reakci na chování nejvyšší politických představitelů hodnotili, do jaké míry jsou ústavní zvyklosti porušovány. Tématem bylo rovněž to, co je a co není ústavní zvyklost a zdali je možné ji porušovat.

V některých vyspělých demokraciích tvoří ústavní zvyklosti důležitou součást ústavního práva, když někdy dokonce stojí proti samotnému textu ústavy. Na základě textu ústavy má tak například prezident silné postavení díky svým pravomocím, které ale kvůli ústavním zvykostem nevyužívá, či je v jejich výkonu nějak omezen a tudíž jeho reálné postavení v systému není tak silné, jak by mohlo vyplývat ze samotného textu ústavy. Někdy mají tak na praktické fungování ústavního systému silnější vliv než samotná ústava.

Ústava samostatné České republiky nabyla účinnost 1. ledna 1993. Vzhledem k jejímu relativně krátkému fungování nebylo ještě mnoho příležitostí na vytvoření ústavních zvyklostí v takové míře, jako tomu je v jiných státech, které již fungují desítky let. I přesto lze v České republice některé ústavní zvyklosti vypořádat. Dokonce některé i významně dotváří ústavní systém. Navíc právě kvůli relativně krátkému fungování České republiky je relevantní ústavní zvyklosti zkoumat. Po 24 letech od jejího vzniku se některé ústavní zvyklosti stále teprve formují a nynější chování ústavních činitelů je proto s ohledem na budoucnost velmi důležité, neboť právě jimi zavedenou praxí se mohou jejich následovníci řídit v dalších desítkách let.

Přestože ústavní zvyklosti tvoří důležitou součást mnoha systémů, v českém prostředí chybí odborná literatura, která by se je snažila uceleně uchopit. Nejvýrazněji se jim v některých svých příspěvcích věnoval Jan Kysela. V rámci české debaty jde ale

o ojedinělé příspěvky. Částečně jim je pak věnována pozornost v situacích, kdy se v politickém dění objeví ústavní spory, které s ústavními zvyklostmi souvisí. Jde ale povětšinou pouze o blogové příspěvky, které se soustředí pouze na jednu konkrétní ústavní zvyklost.

Práce si neklade za cíl zmapovat všechny ústavní zvyklosti v České republice a nabídnout jejich kompletní seznam. Práce bude věnována těm (potencionálním) ústavním zvyklostem, o kterých se nejvíce debatovalo a u kterých je předpoklad, že významným způsobem ovlivňují fungování ústavních institucí a vztahy mezi nimi. Jako nejdůležitější se pak jeví ty ústavní zvyklosti, které upravují vztahy mezi vládou a prezidentem republiky. Neboť právě mezi nimi se nejčastěji objevují kompetenční spory.

V České republice se zformovalo už několik ústavních zvyklostí, jejichž existence není (takřka) vůbec zpochybňována a do určité míry ovlivňují český politický systém. Nicméně tato práce se soustředí zejména na ty ústavní zvyklosti, které se vytváří v místech, kde se střetávají působnosti různých ústavních institucí. Neboť právě na těchto příkladech lze nejlépe hodnotit, jakou sílu mají ústavní zvyklosti jako takové.

Prvně se však v kapitole určené českým ústavním zvyklostem bude práce detailněji zabývat rozhodováním Ústavního soudu ve sporu, zdali je nutná kontrasignace ke jmenování guvernéra Bankovní rady České národní banky prezidentem republiky. Jde o podstatný spor pro pochopení, jak Ústavní soud nahlíží na ústavní zvyklosti v České republice.

V následujících třech subkapitolách bude práce analyzovat tři místa v ústavě, kde může docházet k neshodám mezi vládou a prezidentem republiky. Ve všech případech nabízí různí ústavní právníci různé interpretace, což může vést ke kompetenčním sporům. A jak ukázala praxe, v několika případech tomu tak skutečně bylo. A právě v místech, kde ústava není zcela jednoznačná, mohou hrát důležitou roli ústavní zvyklosti.

V poslední části kapitoly se bude práce zabývat ukázkovou českou ústavní zvyklostí, která je bez výjimky dodržována, plně akceptována a nikterak nezpochybňována. Jde o příklad ústavní konvence v ideální podobě, neboť ji instituce respektují s takovou samozřejmostí, jako by byla kodifikována přímo v ústavě.

V práci se budou nejprve vyhodnocovat jednotlivé oblasti, které mohou být ovlivňovány ústavními zvyklostmi. K analýze budou sloužit různé výklady ústavy, které umožní zhodnotit odlišné nazírání na jednotlivé části ústavy. Pro existenci ústavních zvyklostí jsou ale důležité precedenty. Ty musí být respektovány všemi dotčenými aktéry, kteří se jimi cítí být zavázáni a kteří je budou dodržovat i v budoucnu. Z toho důvodu se práce bude zabývat rovněž politickou praxí, okolnostmi toho, proč se různí političtí aktéři v různých situacích takto zachovali, a jakou odezvu to vyvolalo u ostatních aktérů. Na základě toho pak dojde ke zhodnocení, jestli se zde skutečně objevila ústavní zvyklost, jaký má vliv na fungování ústavního systému případně i nastíněn její budoucí vývoj.

V roce 2013 se poprvé volil prezident republiky přímou volbou, což může výrazně posilňovat jeho legitimitu. Takto zvolený prezident se pak může cítit nucen vystupovat více aktivisticky a více ovlivňovat politické dění v zemi. A jednou z cest, jak toho dosáhnout, je pokusit se upravit dosavadní ústavní zvyklosti či se přímo pokoušet o jejich porušování. Z toho důvodu bude jedna kapitola práce věnována analýze toho, jak zavedení přímé volby může ovlivnit zavedené ústavní zvyklosti.

Výsledkem práce by mělo být zhodnocení, jestli se i přes relativně krátký vývoj samostatné České republiky v ústavním systému vytvořily důležité ústavní zvyklosti, které výrazným způsobem ovlivňují chod státu. Neméně důležité je rovněž, jak silné postavení takové zvyklosti mají a zdali se dá předpokládat, že budou v budoucnu dodržovány, nebo naopak zdali nedojde k jejich změnám či úplnému zrušení.

1. Teorie ústavních zvyklostí

Přestože se někteří autoři věnovali ústavní zvyklostem už na konci 19. století, ucelené teorie o nich prakticky neexistují. Teoretické zkoumání ústavních zvyklostí je tak omezeno především na to, co ústavní zvyklosti jsou nebo jaké jsou jejich funkce. Rozhodně však nejde o systém tezí a hypotéz, který by zvyklosti popisoval.

1.1. Definice ústavních zvyklostí

Ústavní zvyklosti nejsou fenoménem až posledních let. Výrazněji je jako první představil už v roce 1883 britský autor A. V. Dicey a položil tím jejich teoretické základy. Britské právo rozdělil na dvě základní skupiny – právo ústavy (law of the

constitution) a ústavní konvence (conventions of the constitution) Do první skupiny spadala pravidla, která jsou chápána jako zákony. To ale nutně nejsou jen zákony psané, ale rovněž například soudní precedenty. Tuto hlavní skupinu pravidel, která je soudně vynutitelná, doplňovala ještě druhá skupina. Ta už však není soudně vynutitelná. Koneckonců autor ji označoval také jako ústavní morálku. Druhá sada pravidel se tak skládala z konvencí, zvyků a zavedených postupů (Dicey, 1982, s. 140-141).

Přestože se Diceyho rozdělení týká specifického britského politického systému, řada z dalších definic ústavních zvyklostí z jeho díla vychází a lze je uplatnit i v jiných systémech. Například další významní ústavní právníci Geoffrey Marshall s Graemem Moodiem (1971, s. 23-24, cit. podle Kindlová, 2008, s. 302) je označují jako „závazná pravidla ústavního chování, která jsou považována za závazná pro ty a těmi, kteří se podílejí na fungování ústavy, ale která soudy ani představitelé komor Parlamentu nevnucují (ačkoliv soudy mohou uznat jejich existenci)“. Do kanadského prostředí ústavní zvyklosti zasadil Andrew Heard (1991, s. 3, cit. podle Kindlová, 2008, s. 302), podle kterého to jsou „uznané, závazné neprávní obyčeje, praktiky a společná chápání, prostřednictvím nichž náš systém vládnutí funguje“.

Najít definici ústavní zvyklosti se snažili i čeští autoři a i jejich snahy se dost podobají vymezení Diceyho. Patrně prvním česky píšícím autorem, který se zvyklostem věnoval, byl v roce 1917 Bohumil Baxa. Státy podle jeho výkladu nejsou řízeny jen pomocí zákonů, nýbrž v různé míře i ústavními zvyklostmi. Nejsou sice zákonem, ale jsou důležité, jelikož kvůli „svojí pružnosti a schopnosti přizpůsobit se daným poměrům vyplňují velmi často potřebné mezery a překlenují se přes určité nedostatky zákona“ (Baxa, 1917, s. 40). Vzhledem k tomu, že nemají povahu zákonného pravidla, nelze je nijak vynutit. Ale v některých případech je snesitelnější porušení zákona nebo ústavy než porušení určité ústavní zvyklosti.

Podobně je v současnosti chápáno i Jan Kysela, podle kterého jsou zvyklosti „jako závazné vzorce chování výsledkem interpretace „teleologického“ pozadí daného ústavního systému, jejich význam vzrůstá při vyplňování mezer ústavní úpravy, případně při „aktualizaci“ ústavní úpravy považované za zastarávající“ (Kysela, 2008, s. 133).

Politolog Lubomír Kopeček sice připouští, že ústavní zvyklosti nejsou součástí psaného textu ústavy, ale spadají do materiální ústavy. V českém prostředí je to tedy vše, co se ustálilo jako pravidlo v nejrůznějších situacích, přestože to v textu ústavy nelze nalézt (iHned, 11. 7. 2013).

Z nabízených definic je patrné, že se od sebe navzájem příliš neliší. Dokonce se ani nijak významně nedoplňují či nerozšiřují. Víceméně jen jinými slovy říkají totéž. Přestože stanovení toho, co lze považovat za ústavní zvyklost a co už ne, bývá nejednotné a nejednoznačné (viz níže), na jejím definičním vymezení panuje mezi autory veskrze shoda. Na základě výše uvedeného vymezení zahraničních i českých autorů lze obecně říci, že ústavní zvyklosti jsou doplňkem práva jako takového. Doplnují ho v místech, které ústava či zákony opomíjejí, způsobem, který je obecně pokládán za správný a který jde ve šlépějích ústavy psané.

Podle většiny autorů nejsou ústavní zvyklosti soudně vymahatelné, ale zároveň o nich tvrdí, že jsou důležitým doplňkem psaného práva. Autoři tak spoléhají na to, že političtí aktéři se budou cítit zavázáni ústavní morálkou, tak jako o ní hovoří Dicey. V takovém případě pak mohou skutečně hrát významnou roli v politických systémech. V českém prostředí navíc mají vliv i na rozhodování Ústavního soudu v otázkách kompetenčních sporů. Ústavní zvyklosti bývají pro soudce argumentem při výkladu psaného textu ústavy, čímž ji významným způsobem dotváří.

Podle Jana Kysely (2014, s. 243-244) například ústavní konvence omezují nejistotu, která může při interpretacích ústavy kvůli řadě obecných pojmů vzniknout. Jako příklad uvádí v českém prostředí příklad prezidenta, který podle ústavy ratifikuje mezinárodní smlouvy. Z textu však už nevyplývá, za jakých podmínek a jestli vůbec může ratifikaci konkrétní smlouvy odmítnout. V tento moment jsou pak důležité ústavní zvyklosti, které ukazují, jak se v praxi postupuje a jakou odezvu u ostatních aktérů vyvolávají různé postupy. V právní jistotě a předvídatelnosti jednání orgánů veřejné moci spatřuje důležitou hodnotu, která by měla být zachována.

Významný vliv na fungování politických institucí přisuzují ústavním zvyklostem i politologové. Podle Romana Chytilka díky nim lze dlouhodobě předpovídat chování a vztahy jednotlivých ústavních aktérů. Petr Drulák jejich největší výhodu vidí v tom, že jsou vhodným doplňkem psaného práva, které nemůže obsáhnout veškeré pravidla

politického jednání. Díky nim je pak samotné politické jednání snazší (iHned, 11. 7. 2013).

1.2. Poznání ústavních zvyklostí

Zatímco v definování ústavních zvyklostí nelze najít mezi autory významnější rozpory, komplikace mohou nastat v určení, které konkrétní činnosti a postupy v konkrétních systémech lze oprávněně považovat za ústavní zvyklosti.

Ústavní zvyklosti jsou sadou znaků a ustálených postupů. Neexistuje tedy žádný seznam, ve kterém by byly všechny zvyklosti pro danou zemi vypsány. Objevuje se tak problém, jak určit, co ústavní zvyklostí je a co není. K zodpovězení této otázky může sloužit dílo Ivora Jenningse (1959), který pro tyto účely stanovil tři znaky.

Prvním znakem pro něj je potřeba vytvoření ustálené praxe. Tedy faktu, že se ústavní aktéři v určité situaci nějak zachovali. Přičemž Jennings počítá s tím, že aby ústavní zvyklost splňovala tento bod, stačí v některých případech i jediný precedent. Druhým bodem je to, že aktéři mají pocit, že jsou předchozími jednáními zavázáni. Posledním bodem Jenningsovy charakteristiky jsou důvody existence takové ústavní zvyklosti. Sama o sobě tak není důležitá existence precedentů, když není zřejmá opodstatněnost takové zvyklosti.

Jenningsovy podmínky lze jistě oprávněně kritizovat. Někteří mohou namítat například: Co když i bez precedentů se ústavní aktéři dohodnou (nebo budou konvenci chápat stejně), bude tedy závazná pro všechny aktéry a rovněž o důvodech její existence nebude pochyb? Bude to splňovat podmínky, aby to šlo označit jako ústavní zvyklost? Ani samotný druhý bod není jednoznačný. Co znamená, že jsou aktéři zavázáni předchozím jednáním? Co když se objeví jeden, který takový pocit mít nebude? Jenningsovu klasifikaci nelze přijmout bez jakékoliv kritiky, ale pro nástin toho, jak lze rozlišovat, co ústavní zvyklostí je a co není, slouží jako dobrá ilustrace.

Přes jistě oprávněnou kritiku lze ale v jeho dílu najít popis, jak ústavní zvyklost vypadá. Je zřejmé, že pro Jenningse není příliš podstatný počet precedentů. Naopak podstatnější roli přisuzuje existenci shody mezi politickými aktéry a zejména pak opodstatněností samotné ústavní zvyklosti. Pokud tedy mezi významnými aktéry panuje shoda na konkrétním postupu, který je pro fungování politického systému důležitý a má

své opodstatnění, lze takový postup označit za ústavní zvyklost, byť byl využit třeba jen jednou.

Přestože se ústavním zvyklostem věnovala už řada autorů, neexistuje jednotný výklad toho, co do ústavních zvyklostí patří. V této práci bude tedy stanovení ústavních zvyklostí vycházet ze tří znaků definovaných Ivory Jenningsem a z definice Ústavního soudu.

Ústavní zvyklost pro účely této práce tak musí být činiteli, kterých se týká, všeobecně přijímána bez podstatnějšího zpochybňování její platnosti. Je však potřeba se vypořádat s nutností alespoň jednoho precedentu. Ústavní zvyklostí může být rovněž nevyužívání některého z postupů. V takových případech bude nutné posoudit, zdali v situacích, kdy mohl být takový postup aplikován, se vůbec o něm uvažovalo a jak na tyto úvahy reagovali ostatní aktéři. Pokud však v předcházejících situacích nikdo onen postup nezvažoval, lze rovněž tento bod považovat za splněný. Nutnost alespoň jednoho precedentu se pak převádí na nutnost existence alespoň jedné situace, kdy k aplikaci takového postupu mohlo dojít.

V této práci bude kladen rovněž důraz na třetí Jenningsův bod. A tedy, že musí zavedení zvyklosti být v rámci systému opodstatněné. Postup, který sám o sobě nemá vliv na fungování politického systému, nelze označit za ústavní zvyklost, byť se aktéři cítí být existencí precedentů zavázáni.

Jako problematická se může jevit krátká doba fungování samostatného českého státu. Rozpoznat ve Velké Británii ústavní zvyklost vzhledem ke staletím vývoje může být tak mnohem snazší než v případě relativně mladé České republiky. Zvláště některé ústavní zvyklosti tak nemusí být v českém prostředí tak zakořeněny a jejich případné přeformulování nebo úplná změna nemusí být tak neakceptovatelná jako u konvencí, které jsou v jiných zemích respektovány již desítky let.

S tímto problémem se však bude práce vypořádávat podobně jako ústavní soudci ve svém nálezu k České národní bance (viz kapitola 1.4.). Pokud bude nějaký postup přijímán na základě hodnotového a institucionálního konsenzu, ačkoliv to bude třeba pouze po období mandátů dvou různých prezidentů, bude považován rovněž za ústavní konvenci i s vědomím, že by v zemích s déle fungující ústavou takto klasifikován zřejmě nebyl.

1.3. **Pojmosloví: Ústavní zvyklosti, konvence a obyčej**

V odborné literatuře i v médiích se lze setkat s různými pojmy, které zdánlivě znamenají totéž. Někteří používají označení ústavní zvyklosti, někteří se přiklání k termínu ústavní konvence. Lze se však setkat i s ústavním obyčejem (nebo zvykem).

Například Ota Weinberger (1995, s. 68) od sebe jednotlivé termíny odlišuje. Zvyklosti jsou pro něj „vzory chování, které se s jistou pravidelností vyskytují v individuálním a společenském chování“. Obyčeje jsou pak zvláštní druh zvyklostí, které označují nějaký způsob chování, který je v určité skupině obvyklý a uvnitř ní i pozitivně hodnocený. Od těchto dvou termínů je potřeba odlišit mrav¹, jehož porušení je bráno za porušení povinností.

Zatímco anglicky píšící autoři mají v tomto směru jasno a pracují s pojmem *constitutional conventions*, v českém prostředí to tak jednoznačné není. Převažují však dva pojmy – konvence a zvyklost. Nad vhodností jednotlivých pojmů se zamýšlel Jan Kysela (2008, s. 135). První termín mu sice nezní příliš česky, ale zdůrazňuje prvek shody a může modifikovat pravomoci. Zvyklosti jsou zase něčím, co je zaběhnutou praxí, ale mohou být i pouze symbolické.

V jiné své práci vidí rozdíly mezi termíny „zvyklost“ a „konvence“ takto:

„Pojem „zvyklost“ však může působit jako něco, co jsme dosud nějak dělali, zatímco nyní to budeme dělat jinak – lépe nebo zkrátka jen jinak. A to i z důvodu, že dosavadní zvyklosti byly děsivé či pokleslé. Naproti tomu „konvence“ je společenským pravidlem, ustáleným způsobem jednání, jež je považováno za závazné, protože nemá být svévolně porušováno.“ (Kysela, 2014, s. 246)

Zatímco Jan Kysela se snažil oba termíny odlišit a najít ten nejvhodnější, Ústavní soud mezi nimi ve svých různých odůvodněních, které se ústavních zvyklostí týkaly, rozdíly nedělal. Konvence a zvyklosti používal jako synonyma, navíc přidal třetí pojem „obyčej“, který od obou pojmů rovněž významově neodlišoval.

¹ Ve Weinbergerově chápání ale není totéž jako mravnost, kterou přirovnává ke společenské morálce.

Autor této práce se přiklání k variantě, že oba nejčastěji používané termíny lze i přes některé jisté oprávněné jazykové výtky považovat za synonyma. Z tohoto důvodu budou v práci užívány oba termíny bez rozdílu v jejich významu.

1.4. Ústavní zvyklosti v nálezech Ústavního soudu

Rolí ústavních zvyklostí v českém právním systému se v několika odůvodněních zabýval rovněž Ústavní soud. V roce 1997 řešil (Nález US, 33/97), zdali, když končí lhůta suspensivního veta prezidenta republiky o víkendu, se možnost uplatnit tuto pravomoc neposouvá na následující pondělí – tedy na následující první pracovní den. Ústavní soudci pak v odůvodnění řadí zvyklosti mezi prameny práva. Odůvodnili to tím, že ústava nemůže fungovat bez akceptovaného kontextu hodnot a společných představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí. Ústavní soudci tak dochází k závěru, že pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti.

Důležitým z hlediska ústavních zvyklostí je i rozhodnutí Ústavního soudu z roku 2001 (Nález US, 14/01), ve kterém rozhodoval spor o to, mají-li být jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky prezidentem republiky kontrасignována předsedou vlády. Ústavní soud svůj náález, že prezident k takovému kroku nepotřebuje kontrасignaci, opírá i o ústavní zvyklosti, které „mají v ústavním státě velký význam právě tím, že komponují ústavu do funkčního celku a zaplňují prostor mezi strohým vyjádřením ústavních principů a institucí“.

Neméně důležité je také to, jakým způsobem soudci ústavní zvyklosti definovali. V nálezu stojí, že není podstatné ověřovat, do jaké míry byly naplněny formální náležitosti potencionální ústavní zvyklosti, ale postačí to, že po dobu více jako osmi let byl praktikován určitý postup, který byl přijímán na základě hodnotového a institucionálního konsenzu.

Neméně podstatným nálezem pro diskuzi, jaké mají ústavní zvyklosti v České republice postavení, je i odlišné stanovisko soudců Pavla Holländera a Vladimíra Jurky. Zatímco většinové stanovisko svoje rozhodnutí o ústavní zvyklosti pouze opíralo, podle odlišného stanoviska těchto soudců mohou ústavní zvyklosti sehrát rozhodující roli. A to v případě, že proti sobě budou stát dvě interpretace, přičemž ani jedna nebude

v rozporu s Ústavou. Potom je na místě se přiklonit k té interpretaci, která je již zažitá ústavní praxí.

Ústavní soud ve svých nálezech operoval s ústavními zvyklostmi ještě v několika případech.² Nicméně pro potřeby této práce je výše uvedený přehled dostačující, neboť z něho plyne, jakou roli zvyklostem Ústavní soud v českém právním systému přiřkl. Je zřejmé, že pro soud jsou ústavní zvyklosti důležitým atributem při jeho rozhodování. Koneckonců je ve svém prvním rozhodnutí, které se jich týkalo, klasifikoval jako plnohodnotný pramen práva.

2. Ústavní konvence ve světě

Specifickou roli plní ústavní zvyklosti ve Velké Británii, kde jsou nepostradatelné. Velká Británie se vyznačuje neexistencí ústavy v podobě psaného dokumentu. Přesto se však instituce samozřejmě určitými pravidly řídí. Ty jsou založeny ve velké míře právě na ústavních zvyklostech, které se během staletí formování britského (anglického) státu ustálily. Týkají se především vztahů mezi panovníkem a vládou.

Přestože mají ústavní zvyklosti v britském systému silné postavení, nejsou soudně vynutitelné. Ačkoliv se takový systém může jevit jako nestabilní, ve Velké Británii se diskutuje o obsahu ústavy jen velmi zřídka. Existuje tak celá řada pravidel, které lze zcela beztrestně porušovat. V Británii k tomu ale nedochází a naopak většina z těchto pravidel představuje tradiční a výrazně funkční prvek britského politického systému.

Za jednu z klíčových ústavních zvyklostí ve Velké Británii označuje Miluše Kindlová (2008, s. 302) automatické udělení souhlasu monarchy se zákonem schváleným v Parlamentu. Ten přitom podle zákona může takový návrh vetovat. Takových konvencí je ale více. Například přestože panovník může jmenovat předsedou vlády kteréhokoliv občana království, vždy pověřuje sestavením vlády předsedu nejsilnější parlamentní strany. Panovník se – ačkoliv mu to zákony umožňují – nezúčastňuje zasedání kabinetu a respektuje jeho rozhodnutí. Z nastíněných zvyklostí je

² Detailněji Miluše Kindlová (2008, s. 310-315).

zřejmé, že faktickou hlavou státu není panovník, jak by se z prostého čtení zákonů mohlo zdát, ale předseda vlády se svým kabinetem.

Ústavní zvyklosti se ale netýkají jen vztahů mezi panovníkem a vládou. Podle nich jsou například zasedání vlády tajná a usnesení na ni přijatá jsou závazná pro všechny členy. To znamená, že všichni členové zastávají stanovisko vlády, ačkoliv byli během jednání jiného názoru. Kabinet je také odpovědný parlamentu jako celek.

Ústavní konvence však vznikají i v demokraciích, které fungují podle psané ústavy. Byť jich samozřejmě není takové množství jako v případě Velké Británie. James G. Wilson (1992) si například všímá jedné významné ve Spojených státech, která velmi výrazně ovlivňuje volbu prezidenta. Volitelé za jednotlivé státy při volbách dodržují hlasování voličů.³ I vypovězení války je pod vlivem konvencí, které významně upravují to, co je napsáno v ústavě. Válku vyhláší totiž jedině Kongres. Došlo k tomu však jen v malém množství případů. Prezident často v těchto případech využívá své právo vyslat vojsko do zahraničí.

O ústavní zvyklosti lze hovořit i v souvislosti se zprávou o stavu unie, kterou každoročně předkládá americký prezident Kongresu. Povinností prezidenta je přitom zprávu podat podle ústavy „čas od času“, nikoliv nutně každým rokem. Ale již první americký prezident George Washington tak konal každý rok. Od té doby je tento zvyk až na malé výjimky dodržován (Peters, 2017).

Ve Francii jsou s ústavními zvyklostmi spojeny jedny z nejdůležitějších pravomocí prezidenta ve vztahu k vládě. Podle ústavy sice ostatní členy vlády navrhuje prezidentovi premiér, ve skutečnosti však o složení vlády rozhoduje především prezident. Navíc v případě, kdy nejde o kohabitaci⁴, je setrvání premiéra ve funkci provázáno s důvěrou prezidenta. Pokud tedy prezident předsedu vládu požádá, aby odstoupil z funkce, premiér tak učiní, ačkoliv prezident po něm něco takového podle ústavy nemůže vyžadovat. (Perottino, 2008, s. 136-137). Dokonce je to nejčastější důvod premiérové rezignace (Píša, 2013, s. 21).

³ V některých státech se již nejedná o ústavních zvyklost, neboť volitelé musí ze zákona hlasovat podle výsledku voleb.

⁴ Kohabitací se označuje situace, kdy předseda vlády není ze stejného politického tábora jako prezident. Během kohabitace se prezident nemůže opřít o většinu v Národním shromáždění a jeho pravomoci jsou tak značně omezené.

Tomáš Lebeda (2014, s. 18) navíc upozorňuje, že ústavní zvyklosti hrají významnou roli i v tak rigidních systémech, jako je například ten rakouský. Přestože jeho ústava je výrazně obsáhlejší než česká úprava, i zde jsou uplatňovány zvyklosti. Z prostého čtení ústava se rakouský prezident jeví jako silný, v praxi je však jeho postavení slabé. V Německu by zase kancléř nebýt ústavních zvyklostí nemohl vyvolat předčasné volby.

3. Ústavní zvyklosti v České republice

3.1. Jmenování guvernéra Bankovní rada České národní banky

3.1.1. Ústavní základ

České národní bance je v ústavě věnována celá šestá hlava, čímž je zdůrazněna role financí v životě státu a společnosti (Filip, 2011, s. 258). Jejím nejvyšším orgánem je bankovní rada. Její složení však neupravuje ústava, nýbrž pouze zákon. Podle něho je bankovní rada sedmičlenná a je tvořena guvernérem, dvěma viceguvernéry a dalšími čtyřmi řadovými členy.

Členy bankovní rady jmenuje dle ústavy prezident republiky. Rada je založena na nezbytnosti nezávislého postavení České národní banky a zejména její nezávislosti na zákonodárné i výkonné moci. Z toho důvodu je pravomoc prezidenta „jmenovat členy Bankovní rady České národní banky“ obsažena v čl. 62 ústavy, který definuje jeho samostatné pravomoci, k nimž nepotřebuje kontrasignaci předsedy vlády. Předpokládá se, že právě on je nezávislou a autonomní autoritou.⁵ Kandidáti však musí splňovat zákonem dané podmínky. Musí jít o občana České republiky plně způsobilého k právním úkonům, který má ukončené vysokoškolské vzdělání a je bezúhonný. Zároveň musí být v měnových záležitostech a v oblasti finančního trhu uznávanou a zkušenou osobností, což však posuzuje výhradně prezident, když takového kandidáta jmenuje. Členové jsou tedy jmenováni bez jakéhokoliv návrhu a bez souhlasu kohokoliv. Prezident jen musí dbát, aby kandidáti splňovali zákonem dané podmínky (Klíma, 2009, s. 478-479).⁶

⁵ Platilo to však zejména v době, kdy byl český prezident volen nepřímo a nebojoval o přízeň voličů, aby mohl být případně zvolen znovu.

⁶ K funkcím Bankovní rady České národní banky blíže např. Filip (2011, s. 258 – 262)

Problém se však objevuje ve jmenování guvernéra a viceguvernéřů. S těmito termíny totiž ústava vůbec neoperuje. Zdeněk Koudelka (1999, s. 240) upozorňoval, že záleží, jestli jmenování guvernéra a viceguvernéřů budeme chápat jako jeden akt, nebo jako dva. V případě, že by se jednalo o dva akty, by tak vybraná osoba byla nejprve jmenována členem bankovní rady a teprve vzápětí „povýšena“ na post guvernéra nebo viceguvernéra. A právě na tomto základě se objevil mezi prezidentem a vládou spor, který musel rozhodovat až Ústavní soud.

3.1.2. Politická praxe

Ke sporu došlo v roce 2000, když z funkce guvernéra České národní banky odstoupil Josef Tošovský. Prezident Václav Havel v reakci na to jmenoval guvernérem dosavadního viceguvernéra Zdeňka Tůmu. Podobně jmenoval rovněž viceguvernéra Ludřka Niedermayera, který byl do té doby řadovým členem bankovní rady. Radu následně doplnil o další dvě osoby.

Vláda Miloše Zemana však měla za to, že prezident bez kontrasignace jmenuje pouze členy bankovní rady. Odkazovala se na to, že ústava ve svém textu nezmiňuje nic o konkrétních postech v radě. O tom, že prezident jmenuje guvernéra a viceguvernéry, hovořil až zákon (č. 6/1993 Sb.). V jednom odstavci hovořil o tom, že prezident jmenuje guvernéra a viceguvernéra, v druhém pak o jmenování zbylých členů rady.

Podle názoru tehdejší vlády tak jmenování guvernéra a viceguvernéřů určuje až zákon. A k rozhodnutím prezidenta, jejichž vykonávání mu není svěřeno výslovně ústavou, nýbrž jen běžným zákonem, je potřebná kontrasignace předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Naopak prezidentova interpretace byla taková, že ustanovení zákona o ČNB je pouze provádějícím zákonem čl. 62, písm. k) ústavy, která jeho pravomoc popisuje obecně. Prezident upozorňoval rovněž na to, že pokud by se přijala interpretace vlády, nesměl by bez kontrasignace jmenovat ani ostatní členy bankovní rady, neboť i o této pravomoci se hovoří v onom zákoně.⁷ Vláda se kvůli sporu rozhodla obrátit na Ústavní soud a požadovala po něm, ať potvrdí nutnost kontrasignace jmenování guvernéra a viceguvernéra (Janstová, 2011, s. 55-57).

Ústavní soud žádost vlády ale zamítl (Nález ÚS, 14/01). Ústava dle odůvodnění soudců přisuzuje právo prezidentu jmenovat všechny členy bankovní rady, aniž by blíže

⁷ Detailní právní rozbor ještě před rozhodnutím Ústavního soudu nabídl Jan Filip (2000).

specifikovala jejich funkce nebo počet. Za člena bankovní rady je nepochybně považován i guvernér a viceguvernéři, jejichž pravomoci navíc nejsou oproti ostatním členům nikterak významné. Guvernér je tedy v postavení prvního mezi rovnými.

Ústavní soud dále zdůraznil, že kdyby ústavodárce měl v úmyslu rozlišit jmenování guvernéra od řadových členů, do ústavy by to promítl. Tak jako tomu je v případě předsedy vlády a ostatních členů vlády, u předsedy a místopředsedů Ústavního soudu nebo prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu. U bankovní rady ale ústava hovoří pouze o jmenování členů, neb neodlišuje jmenování guvernéra a viceguvernérů.

Soud tak odmítl myšlenku, že by prezident jmenoval bez kontrasignace jen čtyři řadové členy bankovní rady, zatímco ke jmenování guvernéra a dvou viceguvernérů by potřeboval podpis předsedy vlády. Zavedení nutnosti kontrasignace by v takovém případě nebylo jen úpravou podrobností ústavy, ale podstatným omezením práv prezidenta, které mu garantuje ústava.

Nepřijatelná byla i ta interpretaci, podle které by jmenování guvernéra a viceguvernérů bylo nutno učinit ve dvou krocích. A to mimo jiného i z praktického hlediska. Při přijetí této interpretace by mohla nastat komplikovaná situace. Prezident by jmenoval sedm členů bankovní rady, v čemž není vládou omezen. Kdyby však vláda nesouhlasila se jmenováním některého člena guvernérem příp. viceguvernérem, musel by jeden z členů bankovní rady opustit, aby mohl být jmenován někdo, kdo bude guvernérem. Nicméně odvolat člena rady lze jen po splnění zákonem daných podmínek, které by s vysokou pravděpodobností splněny nebyly. Tato interpretace by byla tak zjevně disfunkční.

3.1.3. Vyhodnocení ústavní zvyklosti

Pro účely této práce je důležité ještě jedno odůvodnění Ústavního soudu, které se opírá o ústavní zvyklosti. Soudci zohlednili to, že od roku 1993 až do debat o novele zákona o České národní bance nebyl zpochybňován výklad, že prezident jmenuje bankovní radu včetně guvernéra a viceguvernérů. Tím, že byl bez odporu respektován, vznikla ústavní zvyklost, jejichž důležitost soud odůvodnil takto:

„V demokratickém právním státě je sotva představitelné, aby interpretace Ústavy a jí odpovídající ústavní zvyklosti respektované a nenapadané po celou dobu od jejího vzniku byly její účelovou dezinterpretací zpochybněny a s nimi i celá dosavadní praxe včetně řady rozhodnutí, jež nebyla dosud nikdy napadena.“ (Nález ÚS, 14/01)

Ústavní soud přitom nebere zřetel na to, jak jsou naplňovány určité formální náležitosti, které by měly ústavní zvyklosti splňovat. Za důležité považuje prostě jen fakt, že jím upřednostněná interpretace byla po několik let přijímána všemi ústavními aktéry bez známek odporu.

Soudci v nálezu dále upozornili, že i tehdejší vláda předtím několikrát postup prezidenta, který jmenování guvernéra a viceguvernérů nepředkládal premiérovi ke kontrasignaci, akceptovala. Nejzřetelněji je to vidět na jmenování druhého viceguvernéra Oldřicha Dědka. Ten byl v době podání kompetenční žaloby stále ve funkci a i k jeho jmenování došlo stejným způsobem, přičemž ale vláda jeho jmenování nenapadla. Naopak s jeho postem v Bankovní radě České národní banky souhlasila, což soud dokazoval například korespondencí předsedy vlády a ostatních členů vlády, kteří ho takto titulovali.

Zatímco vláda jedno jmenování vůbec nezpochybňovala a plně ho akceptovala, proti jinému jmenování se ohradila s tím, že jde proti znění ústavy, ačkoliv byl v obou případech zvolen totožný postup. Takové chování ale značně znesnadňuje to, co by mělo být jedním z cílů každého právního systému – tedy jeho předvídatelnost. Nakonec i Ústavní soud to v tomto nálezu označil za „nežádoucí stav nejistoty v právních vztazích“.

Ačkoliv Ústavní soud rozhodoval o zákonu, který fungoval „pouze“ 7 let, mohl tedy o existenci ústavní zvyklosti bezpečně rozhodnout. Ačkoliv přihlížel jen k existenci precedentu a respektování zvyklosti dotčenými ústavními aktéry, uvedené zvyklost splňuje i bod opodstatněnosti její existence. V tomto případě tato interpretace zabraňuje potencionálně dysfunkčnímu nastavení procesu jmenování, jak bylo popsáno výše, a dále také upevňuje požadavek ústavodárců na nezávislosti České národní banky na jednotlivých složkách moci.

Je však otázkou, jestli prezident jmenuje guvernéra a viceguvernéra Bankovní rady České národní banky bez kontrasignace na základě ústavní zvyklosti. I Ústavní soud ve svém nálezu ústavními konvencemi pouze podpořil svůj právní výklad a hlavní argumenty hledal jinde, především pak ve vztahu ústavy k zákonu o ČNB. Autor této práce se přiklání k názoru, že i vzhledem k nálezu Ústavního soudu jmenování guvernéra a viceguvernéřů Bankovní rady České národní banky prezidentem bez kontrasignaci vyplývá přímo z textu ústavy a nelze ho tedy považovat za ústavní zvyklost jako takovou.

Ústavní soud ale v nálezu upozornil na jeden problém, který je důležitý pro utváření ústavních zvyklostí obecně. Vládě Miloše Zemana vytkl, že v jednom případě jistý právní výklad akceptuje, ve druhém ho pak napadá u Ústavního soudu. Pro budoucí fungování státu a jeho institucí je velmi neprozíravé akceptovat určité postupy jenom kvůli tomu, že jejich výsledkem je přijatelný stav. Zpravidla to může být jmenování některé osoby na určitý post. Snadno mohou představitelé dotčených institucí nabýt dojmu, že sice nesouhlasí s postupem, podle kterého byl někdo jmenován, nicméně se jmenovanou osobou souhlasí, a proto budou takový postup akceptovat. Tento postup se ale s přibývajícím precedenty stává legitimnější a propříště ho bude čím dál těžší zpochybnit. Takový postup se pak může stát silnou ústavní zvyklostí. A v situaci, kdy se objeví souhlas nejenom s postupem, ale i s jeho konkrétními následky, ho pak bude obtížné legitimně napadnout, když byl v minulosti akceptován.

3.2. Demise premiéra jako demise celé vlády

3.2.1. Ústavní základ

Vláda a její členové se mohou kdykoliv během vykonávání svého mandátu rozhodnout, že už funkci vykonávat nechtějí. Pro tento případ počítá ústava s tzv. fakultativním podáním demise, tedy demisí na základě rozhodnutí člena vlády nebo vlády jako celku.⁸ Premiér dle článku 73 ústavy podává demisi do rukou prezidenta sám, ministři své rozhodnutí předkládají prezidentovi prostřednictvím premiéra.

⁸ Kromě fakultativní demise má český ústavní systém také tzv. obligatorní demisi. Jde o případ, kdy je vláda povinna demisi podat. To podle ústavy nastává v okamžiku, kdy Poslanecká sněmovna zamítně žádost vlády o vyslovení důvěry nebo kdy ji Poslanecká sněmovna vysloví nedůvěru. Vláda rovněž podává demisi po volbách do Poslanecké sněmovny - po ustavující schůzi Poslanecké sněmovny.

Zároveň předseda vlády je jedinou osobou, která může navrhnout odvolání konkrétního člena vlády. Toho pak na žádost premiéra odvolá prezident republiky.

Z textu ústavy však není patrné, zdali podání demise premiéra je také demisí celé vlády. Podle Karla Klímy a kol. (2009, s. 553-554) je ale premiér povinen po svém rozhodnutí podat demisi podat do rukou prezidenta i demisi vlády jako celku, jelikož to dle jeho výkladu vyplývá přímo z ústavního textu. Předseda vlády je nepostradatelnou složkou k realizaci vládní politiky. Vláda tak bez jeho osoby nemůže dále pokračovat. Suchánek (in Pavlíček, 2015, s. 892) se zamýšlí, jaké důsledky by mělo, kdyby demise premiéra nebyla zároveň demisí celé vlády. Vláda bez premiéra by stála před organizačním problémem, jelikož by neměl kdo organizovat činnost vlády a řídit její schůze, jak ukládá předsedovi vlády Ústava.

S tím souhlasí rovněž Pavel Rychetský (2015, s. 706), který se však zabývá i možnostmi, že by funkce předsedy vlády zanikla, aniž by premiér podal demisi. To může nastat například v případě, že předseda vlády zemře nebo když dojde k omezení jeho svéprávnosti. V takovém případě by měli ostatní členové ihned podat demisi, a pokud by tak neučinili, měl by je prezident odvolat.

Nabízí se však, že minimálně řízení vlády by dočasně mohl převzít místopředseda vlády, z jehož funkcí ústava počítá. Už však nijak nedefinuje jeho pravomoci. Jako podstatnější námitka se jeví fakt, že setrvání ministrů ve funkci je vázáno na premiérovu důvěru. Demise premiéra, zatímco by vláda dále fungovala, by toto výrazně narušila.

Většina interpretací ústavy se tak shoduje na tom, že demise premiéra je zároveň i demisí vlády.⁹ Naprosto zjevné to z ústavy ale není, koneckonců podle Jana Filipa (2011, s. 234) je rozhodnutí o demisi vlády natolik zásadním rozhodnutím, že se na něm musí vláda usnést nadpoloviční většinou svých členů. Ústava počítá jak s možností demise premiéra, tak i s demisí vlády jako celku. Naopak pro postoj, že vláda stojí a padá s osobou premiéra, nenachází v ústavě oporu. Navíc není to předseda vlády, kdo nese za vládu před Poslanecké sněmovnou odpovědnost, nýbrž vláda jako celek. Existence vlády je závislá na důvěře Poslanecké sněmovny, nikoliv premiéra.

⁹ Viz také Mikule a Suchánek (in Sládeček et al, 2016, s. 712); Hendrych a Svoboda (1997, s. 119) a Wintř (2015, s. 97)

Kompromisní výklad nabízí Vojtěch Šimíček (2003, s. 166), podle kterého je třeba rozlišovat situace, kdy odstupuje celá vláda a kdy odstupuje premiér sám za sebe třeba ze zdravotních důvodů anebo v případě jeho úmrtí. V prvním příkladu se přiklání k většinovému výkladu. Ve druhém případě by podle něj měl premiérovo místo dočasně převzít místopředseda vlády nebo některý z ministrů až do doby, než by prezident jmenoval nového premiéra. V případě, že by prezidentovo jmenování bylo nepřijatelné, stále Poslanecká sněmovna disponuje možností vyslovení nedůvěry vládě, čímž se lze dostat do stavu, který odpovídá první variantě.

3.2.2. Politická praxe

Rozhodnutí o demisi vlády je většinou přijímáno kolektivně dle čl. 76 ústavy. V takovém případě se na tomto rozhodnutí musí vláda usnést nadpoloviční většinou svých členů (Bahýřová, 2010, s. 869). V období samostatné České republiky ale došlo také čtyřikrát k situaci, kdy demisi podal předseda vlády. Ve všech případech to znamenalo demisi vlády jako celku.

Poprvé tak učinil v roce 1997 Václav Klaus. Po volbách v roce 1996 vládla menšinová vláda složená z ODS, ODA a KDU-ČSL. Mimo sporů mezi stranami koalice se v médiích objevily zprávy o nejasném financování ODS. Poté, co Václava Klause vyzvali k odstoupení z funkce předsedy strany jeho spolustraníci Jan Ruml a Ivan Pilip, se rozhodli ministři za KDU-ČSL a následně i za ODA rezignovat na vládní posty. Podílet se na vládě Václava Klause tak nechtělo hned několik ministrů, a proto se premiér rozhodl sám podat demisi s dovětkem, že se jedná o demisi celé vlády.

Vláda vzniklá po volbách v roce 2002 měnila premiéra dokonce dvakrát, přičemž koalici během celého volebního období tvořily stejné strany – ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU. V roce 2004 podal demisi premiér Vladimír Špidla. Byla to reakce na neúspěchy ČSSD a její rozštěpení na různé názorové tábory. V únoru 2003 strana jednotně nepodpořila svého kandidáta Miloše Zemana v nepřímé prezidentské volbě. Ten pak jako velmi vlivný člen strany otevřeně její vedení kritizoval. Poté Vladimír Špidla na sjezdu strany jen těsně uhájil post předsedy strany, nicméně o rok později strana propadla ve volbách do Evropského parlamentu. Po nich ústřední výkonný výbor strany vydal usnesení, ve kterém nesouhlasil s pokračováním stávající vlády, načež Vladimír Špidla rezignoval na post předsedy strany a podal demisi na funkci předsedy vlády, čímž skončila celá vláda. Ačkoliv ČSSD uvažovala o tom, že vytvoří

jednobarevnou menšinovou vládu, nakonec došlo k obnovení původní koalice (Bureš, 2008, s. 58-61). Vláda Stanislava Grosse byla v personálním složení velmi podobná té předcházející. Mimo premiéra Vladimíra Špidly v ní nepokračovali jen tři členové vlády¹⁰, ostatní ve vládě zůstali.

I demise premiéra Stanislava Grosse v roce 2005 byla výsledkem vnitrostranických sporů uvnitř ČSSD a dále také aféry okolo financování premiérova bytu. Tentokrát to však přerostlo do vládní krize poté, co přes všechny problémy byl Stanislav Gross zvolen předsedou strany. Ministři za KDU-ČSL podali demisi, které však prezident Václav Klaus hned nepřijal. Když se však ukázalo, že se vláda v Poslanecké sněmovně vyhnula vyslovení nedůvěry jen díky hlasům poslanců KSČM, demisi podali i někteří členové vlády za ČSSD. Poté již podal demisi i premiér Stanislav Gross (Bureš, 2008, s. 60-62). I přes vládní krizi byly strany koalice ochotné na vládě i nadále participovat. Premiérem se stal Jiří Paroubek a i tentokrát se personální obsazení ministerstev příliš neměnilo. V nové vládě nepokračovali kromě premiéra jen tři další členové vlády.¹¹

Demise premiéra Petra Nečase v roce 2013 byla reakcí na podezření ředitelky jeho kabinetu Jany Nagyové ze zneužívání zpravodajské služby. Přestože demisi podal pouze předseda vlády a strany koalice chtěly i nadále pokračovat ve vládě, koalice vůbec neuvažovala o možnosti, že demise premiéra není demisí vlády. O jiné interpretaci neuvažoval ani prezident Miloš Zeman, který demisi přijal jako demisi celé vlády. ODS tak sice požadovala jmenování nového předsedy vlády ze své strany, nicméně počítala s tím, že tento předseda bude znovu sestavovat vládu, která bude pravděpodobně personálně velmi podobná té předcházející, ne-li úplně stejná (iDnes, 17. 6. 2013).

Přestože koalice deklarovala svou ochotu pokračovat v koalici 101 poslaneckými hlasy zajišťující nadpoloviční většinu v Poslanecké sněmovně, prezident Miloš Zeman jmenoval premiérem Jiřího Rusnoka, který následně složil úřednickou vládu. Toto řešení bylo libovůlí prezidenta, který neměl podporu pro tuto vládu

¹⁰ Nástupem vlády Stanislava Grosse ve vládě skončil místopředseda vlády pro výzkum a vývoj, lidská práva a lidské zdroje Petr Mareš (US-DEU), ministr obrany Miroslav Kostelka (ČSSD) a ministr zdravotnictví Jozef Kubinyi (ČSSD).

¹¹ Po demisi Stanislava Grosse ve vládě skončil také ministr zemědělství Jaroslav Palas (ČSSD), ministr informatiky Vladimír Mlynář (US-DEU) a předseda Legislativní rady vlády Jaroslav Bureš (nestraníka za ČSSD).

předjednanou. Šance, že při předstoupení před Poslaneckou sněmovnu vláda uspěje, byla takřka nulová. Přestože jí nebyla vyslovena důvěra, vládla Rusnokova vláda v demisi ještě 169 dní (podrobněji v kapitole 3.4.2.2.).

Blízko podání demise byl v květnu 2017 také premiér Bohuslav Sobotka. Ten nejprve oznámil, že podá jako premiér demisi a tím i demisi celé vlády kvůli nejasnostem okolo placení daní ministra financí Andreje Babiše. Upřednostnil demisi vlády před odvoláním ministra, aby z něj před nadcházejícími volbami do Poslanecké sněmovny neudělal „mučedníka“ (iDnes, 2. 5. 2017). Tento krok však nekonzultoval ani s ostatními koaličními stranami a ani s vedením ČSSD. Premiér si ale ještě před tím, než podal svou demisi prezidentovi, svůj krok rozmyslel, od záměru podat demisi upustil a rozhodl se odvolat ministra financí Andreje Babiše. Svůj krok odůvodnil tím, že se obával, že prezident po demisi předsedy vlády odvolá právě pouze premiéra, nikoliv celou vládu. Sobotkovy obavy byly minimálně alespoň z části oprávněné, neboť Miloš Zeman veřejně hlásal názor, že demise předsedy vlády bez toho, aby o tom sama vláda hlasovala, je pouze demisí jeho samého, nikoliv celé vlády (Aktuálně.cz, 9. 5. 2017).¹²

Takový výklad se uplatňoval v československé praxi. Ústavy v Československu sice demisi premiéra a celé vlády upravovaly obdobným způsobem, nicméně v praxi se tento bod uplatňoval odlišně. V roce 1929 podal kvůli zdravotním problémům demisi předseda vlády Antonín Švehla. Neznamenalo to ale demisi vlády jako celku, nýbrž došlo jen k výměně na předsednickém postu. Premiérem se stal František Udržal a vláda jinak pokračovat v totožném složení. Obdobně se postupovalo i v dalších případech. Například v roce 1970 byl zvolen prezident tehdejší předseda vlády Antonín Zápotocký, jeho funkci tak zaujal Viliam Široký. Vláda mezi roky 1986 a 1990 měla dokonce čtyři různé předsedy vlády¹³ (Koudelka, 2013).

Definitivně jasno v otázce demise předsedy vlády chtěly učinit předložené návrhy v Poslanecké sněmovně na změnu ústavy. V roce 1999 podle navrhované legislativy, kterou odmítl až Senát, mělo být v ústavě výslovně napsáno, že „demise předsedy vlády je demisí vlády“ (PS, 1999, Sněmovní tisk 359). Se začleněním stejné

¹² Prezident Miloš Zeman oznámil, že se návrhem na odvolání ministra financí Andreje Babiše bude zabývat až po návratu ze své návštěvy v Čínské lidové republice, přestože ho někteří politici vyzývali, ať tak učiní neprodleně. Návrat ze zahraniční cesty byl ale naplánován až po termínu odevzdání této práce.

¹³ V červnu 1986 byla jmenována vláda s premiérem Josefem Korčákem. V březnu 1987 se stal předsedou této vlády Ladislav Adamec, kterého v listopadu 1988 vystřídal František Pitra. Posledním premiérem této vlády byl od února 1990 Petr Pithart,

pasáže do ústavy počítal i vládní návrh, který v roce 2015 předložila vláda Poslanecké sněmovně (PS, 2015, Sněmovní tisk 506). Podle důvodové zprávy se má tak předejít nejasnostem, které mohou vzniknout. Navíc návrh výslovně vylučuje, aby prezident odvolal premiéra, zatímco ostatní členy vlády nechá ve funkci.

3.2.3. Vyhodnocení ústavní zvyklosti

Přestože československé ústavy podobně jako aktuálně platná česká ústava výslovně nestanovaly, je-li demise předsedy vlády automaticky demisí celé vlády, politická realita se v obou případech výrazně liší. V různých dobách fungování československého státu konec premiéra neukončoval působení vlády. V několika případech musel premiér ze své funkce odstoupit, ať už to bylo ze zdravotních důvodů nebo kvůli tomu, že byl zvolen do jiné funkce, kvůli které nemohl dále zastávat post předsedy vlády. Odstupující premiér byl ale nahrazen jinou osobou a vláda dále pokračovala v úřadu ve stejném složení jen s vyměněným předsedou.

V samostatné České republice se ustálila opačná praxe a demisí premiéra se rozumí demise celé vlády. Precedentem se stala demise Václava Klause v roce 1997, kterou předseda vlády podal jako demisi celé vlády. Takto ji přijal i prezident Václav Havel. V té době už ale byly prezidentu doručeny demise ministrů ze dvou stran vládní koalice.

Ačkoliv Václav Klaus podal demisi jako předseda vlády, nečinil tak kvůli svému osobnímu či politickému pochybení. Byla to spíše reakce na vládní krizi, přestože se z KDU-ČSL ozývaly hlasy, že strana je ochotná ve vládě bez Václava Klause na postu premiéra pokračovat. Nakonec Lubomír Kopeček (2010, s. 291-292) pád vlády přičítá zejména několikaměsíčnímu směřování KDU-ČSL mimo koalici, přibývajícím sporům uvnitř ODS způsobenými zejména ztrátou podpory voličů a aférou s nejasným financováním. Nezanedbatelnou roli podle něj hrál i fakt, že koalice neměla dostatečnou podporu v Poslanecké sněmovně a musela se spoléhat na nezařazeného poslance.

Ačkoliv se v KDU-ČSL mluvilo o možnosti, že by strana byla ochotná pokračovat ve vládě bez Václava Klause, ve skutečnosti o něco takového zřejmě zájem neměla. Podle Davida Šance (2006, s. 79-80) se strana na ideologické ose posunula více doleva, čímž se zvýšil její koaliční potenciál s ČSSD. Její předseda Josef Lux se již předtím snažil distancovat od vládní politiky a kritizoval své koaliční partnery.

Opuštění koalice bylo tak taktickým krokem, kterým se strana snažila vytvořit výhodnou pozici pro případné předčasné volby, po nichž by mohla vstoupit do vlády spolu s ČSSD. Pokračování koalice tak pravděpodobně nebylo příliš reálné.

Také sám Václav Klaus nechápal své rozhodnutí jako svou osobní demisi, nýbrž jako demisi celé vlády, o čemž svědčí dovětek v jeho oznámení. Odlišnou situací byly dvě demise premiérů ČSSD v letech 2004 a 2005. V prvním případě ztratil premiér Vladimír Špidla podporu uvnitř své strany, v druhém případě Stanislav Gross nedokázal dostatečně vysvětlit financování svého bytu. Ačkoliv ČSSD v prvním případě uvažovala o variantě vytvoření menšinové vlády, nakonec v obou případech pokračovala ve vládě stávající koalice. Navíc v takřka totožném složení. Tentokrát tak nešlo o vládní krizi v tom smyslu, jako tomu bylo v roce 1997 při demisi Václava Klause, ale demise předsedy byla spojena spíše s problémy spojenými výhradně s jeho osobou. V obou případech ale byla formálně sestavována nová vláda, která musela požádat o důvěru Poslanecké sněmovny.

Nejjasněji se důvody demise předsedy vlády jeví u Petra Nečase, který tak bezprostředně reagoval na závažné obvinění své podřízené. Šlo tak o demisi čistě spojenou pouze s jeho osobou. To potvrzuje i to, že koalice okamžitě požadovala jmenování premiérem zástupce nejsilnější ODS a pokračování stávající vlády. Prezident Miloš Zeman po demisi pověřil vládu dočasným vykonáváním funkce a koalice počítala s tím, že v případě jmenování jimi vybraného premiéra bude vládu sestavovat znovu. A to i kdyby se obsazení vlády měnit nemělo. Stávající vláda nepožadovala pokračování vlády jen s výměnou na předsednickém postu tak, jak to bylo zvykem v období československého státu.

Právě to nejlépe svědčí o konsenzu, který na této zvyklosti panuje. Nikdo totiž o jiné interpretaci demise předsedy vlády ani neuvažoval. A to ještě v letech 1986 až 1990 – tedy z ústavněprávního pohledu relativně nedávno - se u jedné vlády měnil její předseda v průběhu jednoho mandátu třikrát. Václav Klaus nazírání na tento krok – spíše ale pod vlivem tehdejších událostí než vlastní snahou o porušení československé tradice nebo o prosazení vlastní interpretace ústavy – změnil a další vlády v tom pokračovaly, ačkoliv by jim nepochybně více vyhovovala československá praxe. Zvláště po demisi Petra Nečase se zdálo, že čtyři za sebou jdoucí precedenty v rozmezí 16 let a naprostá shoda na jejich akceptaci, vytváří nezpochybnitelnou ústavní zvyklost.

To se ale změnilo s demisí Bohuslava Sobotky, která nakonec podána nebyla právě z obav, že prezident Miloš Zeman bude prosazovat její jinou interpretaci. Přestože sám prezident tehdy prezentoval názor, že je možné demisi předsedy vlády chápat pouze jako demisi jeho osoby, nikoliv celé vlády, nelze s jistotou tvrdit, že by se opravdu podle něj i ve skutečnosti choval. V každém případě by takové jednání bylo porušením ústavním zvyklosti, neboť předchozí praxe jiný výklad nepřipouštěla, ačkoliv se v několika případech nabízel. Nakonec byl to právě prezident Miloš Zeman, který demisi předsedy vlády Petra Nečase akceptoval jako demisi celé vlády. Kdyby skutečně došlo k podání demise Bohuslava Sobotky a Miloš Zeman by ji přijal pouze jako demisi jeho osoby, dva stejné akty by si pokaždé vykládal jinak podle toho, jak mu to v danou chvíli zrovna nejlépe politicky vyhovovalo. Takové nakládání s ústavou je ale zcela nepřijatelné.

Nicméně už samotné stažení demise z obav, jak bude interpretována prezidentem, sílu této ústavní zvyklosti oslabuje. Zatímco po demisi Petra Nečase se zdálo, že je už napevno zakomponována do českého systému, okolnosti kolem demise Bohuslava Sobotky ukázaly, že ji ještě musí prověřit čas a další precedenty.

Poslední bodem pro uznání ústavní konvence je její opodstatnění. Pokud bychom přijali myšlenku, že o demisi vlády jako celku může rozhodovat jen vláda svou nadpoloviční většinou a vláda bez premiéra nemůže fungovat, musel by předseda vlády v případě negativního rozhodnutí kabinetu o své demisi podat demisi jako jednotlivce a následně navrhnout prezidentovi republiky odvolání každého jednotlivého ministra ve vládě. To se může jevit jako zbytečně komplikované. Konvence má proto v takovém případě své opodstatnění.

Komplikace však nastávají v momentě, kdy se pro demisi rozhodl premiér, který tak reaguje na vzniklou politickou situaci spojenou výhradně se svou osobou. Nebo ještě zřetelněji je to vidět v momentě, kdyby se tak rozhodl ze zdravotních důvodů nebo kdyby premiér zemřel. Dá se předpokládat, že v takovém momentě by vláda i nadále měla podporu Poslanecké sněmovny. Je tedy k zamyšlení, jestli se taková vláda musí skládat znovu a znovu předstupovat před Poslaneckou sněmovnu s žádostí o důvěru.

Vláda by si samozřejmě nemohla po odstoupení premiéra vybrat svého nástupce a svým způsobem by byla závislá na rozhodnutí prezidenta, jehož pravomocí je

jmenovat předsedu vlády, ačkoliv by nemělo jít o jeho libovůli (viz kapitola 3.4.). V případě, že by skutečně došlo ke jmenování pro stávající vládu nepřijatelné osoby na post premiéra, stále Poslanecká sněmovna, jak upozorňuje Vojtěch Šimíček (2003, s. 166), disponuje možností vyslovení nedůvěry vládě.

I tento přístup má však své mezery. Zejména v situaci, kdy kromě předsedy vlády podají demisi i někteří členové vlády. Přestože Poslanecká sněmovna může výrazně obměněné vládě vyslovit nedůvěru, stále zůstává otázka, zdali takovou vládu lze považovat za tu vládu, která, jak nařizuje ústava, obdržela od Poslanecké sněmovny na začátku svého mandátu důvěru, když je její složení výrazně jiné. Lze si představit situaci, kdy se vláda neusnese na kolektivním podání demise, nicméně kromě předsedy vlády rezignuje současně i polovina ministrů. Lze z poloviny obměněnou vládu považovat za vládu, která nemusí žádat Poslaneckou sněmovnu o důvěru?

Svou opodstatněnost výše nastíněná ústavní zvyklost, která se v České republice vytvořila, má. Minimálně v tom smyslu, že vyjasňuje, jaké následky má demise předsedy vlády. A nepochybně usnadňuje situaci v případech, kdy odstupuje celá vláda a stávající koalice již nemá zájem v podobném personálním složení pokračovat.

Nelze ji však označit za ideální z důvodů, které byly nastíněny výše. Koneckonců jednou z hlavních příčin vzniku Rusnokovy vlády, která byla čistým výtvorem prezidenta Miloše Zemana a která bez důvěry Poslanecké sněmovny vládla ještě 169 dní v demisi, byla právě tato ústavní zvyklost.

I přes to lze ústavní zvyklost zejména po demisi Petra Nečase označit za důležitou pro český systém. Jak ale ukázalo váhání okolo demise Bohuslava Sobotky, nelze ji ještě zcela považovat za úplně systémově zakotvenou. Navíc její skutečnou sílu prověří to, až některý předseda vlády podá demisi ze zdravotních důvodů. Lze ale očekávat, že i v takovém případě to bude znamenat demisi vlády jako celku.

3.3. Jmenování velvyslanců

3.3.1. Ústavní základ

Jmenování velvyslanců patří do kontrasiňovaných pravomocí prezidenta republiky, který dle čl. 63, odst. 1, písm. e) ústavy „pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí“. To se však podle mezinárodního práva vztahuje jen na vedoucí

diplomatických misí 1. a 2. třídy – velvyslanců a vyslanců. Vedoucí misí 3. třídy s titulem chargé d'affaires pověřuje ministerstvo zahraničí, nikoliv prezident (Koudelka, 2011, s. 90).

Je obvyklé, že výběr vhodného kandidáta na post velvyslance v konkrétní zemi obstarává ministerstvo zahraničí. O něm pak rozhoduje na svém zasedání vláda. Když se rozhodne schválit navrhovaného kandidáta, je jeho jmenování předáno k rukám prezidenta republiky. Ten by měl následně pověřovací listinu bez jakýkoliv průtahů podepsat a předat ji předsedovi vlády (nebo pověřenému členu vlády) ke kontrasignaci, čímž je proces jmenování ze strany České republiky ukončen. Ladislav Vyhnánek (in Bahýľová et al., 2010, s. 763-764) připouští, že prezident může kandidáta odmítnout. Mělo by jít ale o velmi výjimečnou situaci. Prezident by tak měl jednat jen z opravdu závažných důvodů a rozhodně by nemělo jít o prezidentovu libovůli. Zahraniční politika je doménou vlády a odepření jmenování některého člena velvyslance ze strany prezidenta je jen jakousi poslední záchrannou brzdou v případech, kdy existují velmi závažné důvody pro jeho nejmenování.

Podobně uvažuje například i Eliška Wagnerová (2013), podle které by se v případě kompetenčního sporu o to, jestli má silnější slovo ve jmenování velvyslanců prezident, nebo vláda, mělo přihlídnout k tomu, že český právní systém je parlamentarismem. Je rovněž nutné upřednostnit ten orgán, který je za své jednání odpovědný. A zatímco vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně, u prezidenta český systém tuto odpovědnost postrádá.

Některé výklady však prezidentovi přisuzují o mnoho silnější roli v otázce jmenování velvyslanců. (Kudrna, 2013; Hasenkopf, 2013a). Ústava ani žádný zákon totiž s rolí ministerstva zahraničí v tomto případě nepočítá, i když taková praxe není v rozporu s ústavou. V ústavě se navíc nehovoří o tom, že by prezident velvyslance jmenovat na něčí návrh. Pouze jeho rozhodnutí musí kontrasignovat premiér nebo jím pověřený člen vlády. Podle těchto interpretací tak nejenže prezident může svévolně odmítat návrhy na velvyslance, ale může je také sám vybírat. Samozřejmě s přihlídnutím k tomu, že s prezidentovy návrhy musí stvrdit podpisem předseda vlády. V praxi by to tak mělo vypadat tak, že na osobě velvyslance se musí dohodnout premiér s prezident, přičemž oba mohou přicházet ze svými návrhy. Ani při tomto výkladu

nemusí být ministr zahraničí nutně upozaděn, ale může hrát významnou roli např. při navrhování kandidátů.

Problémem interpretace, která prezidentovi přisuzuje silnější roli, je to, že se nelze vždy spolehnout na domluvu obou aktérů. V případě, že nedosáhnou konsenzu, dochází k zablokování systému jmenování velvyslanců až do té doby, dokud nezmění své názory, jeden z nich neodstoupí nebo jednomu z nich vyprší mandát. Česká republika pak v takovém případě může být i v řádu let v konkrétní zemi bez adekvátního diplomatického zastoupení. Spor může při takové situaci řešit provizorně jedině ministerstvo zahraničí, které na místo může dosadit vedoucího diplomatické mise s titulem chargé d'affaires.

3.3.2. Politická praxe

V České republice se ustálila praxe, že velvyslance prezidentu republiky doporučuje vláda na návrh ministerstva zahraničí, který zpravidla bez delších průtahů takto navrženého kandidáta jmenuje. Jelikož se v diplomacii o vybírání kandidátů na velvyslanecké posty veřejně takřka výhradně nemluví, předpokládá se, že v některých případech prezidenti využívali faktu, že jejich podpis je ke jmenování velvyslance nezbytný, aby se pokoušeli na post prosadit jimi preferované osoby (Pehe, 2013).

Například v roce 2010 podle informací médií (iHned, 27. 9. 2010) prezident Václav Klaus odmítl vyhovět návrhu ministerstva zahraničí na jmenování Petra Mareše velvyslancem na Ukrajině a žádal o dodání jiného jména. Ačkoliv důvody jeho odmítnutí nebyly jasné, spekovalo se o tom, že to může být zapříčiněno politickým působením Petra Mareše. Ten byl v minulosti předsedou US-DEU, která vznikla z antiklausovského křídla uvnitř ODS, jež se od strany odtrhlo a založilo samostatnou stranu s názvem Unie svobody. Vůči bývalým lídrům této strany cítil ještě v roce 2010 prezident jistou zášť. Vláda nakonec Václavu Klausovi ustoupila a na post velvyslance na Ukrajině navrhla Ivana Počucha, jemuž také prezident pověřovací listinu podepsal.

V roce 2013 už spor o obsazení postu velvyslanců probíhal zcela pod dohledem veřejnosti. Nově zvolený prezident Miloš Zeman chtěl prosadit dva své kandidáty na prezidenta – na Slovensko Livii Klausovou a do Ruska Vladimíra Remka. Přitom na bratislavské velvyslanectví byl již předcházejícím prezidentem Václavem Klausem schválen Jaromír Plíšek, se kterým souhlasila i slovenská strana. A zejména kvůli

prezidentově preferencím na post slovenské velvyslankyně se rozhořel spor, jelikož ministr zahraničí odmítl se jménem Livie Klausové souhlasit.

V tomto případě je důležitý kontext přímé prezidentské volby v tentýž roce. Oba prezidentem navrhovaní velvyslanci mu během voleb vyjádřili podporu. Zejména Livia Klausová se kriticky vyjadřoval o Karlu Schwarzenbergovi, který byl soupeřem Miloše Zemana ve 2. kole voleb. A právě on by byl jako ministr zahraničí její nadřízený.

Prezident během sporu naznačoval, že se pokusí ministra zahraničí obejít a zkusí vyjednat souhlas s Livií Klausovou u premiéra i bez jeho svolení. Výsledkem bylo, že prezident spor řešil tím, že zablokoval pověřování i všech ostatních velvyslanců.

Spor byl vyřešen až demisí vlády Petra Nečase. Po ní byla jmenována vláda Jiřího Rusnoka¹⁴, který potřebnou kontrasignaci k návrhu prezidenta na jmenování jím vybraných velvyslanců dodal.

3.3.3. Vyhodnocení ústavní zvyklosti

Dokazování ústavních zvyklosti při jmenování velvyslanců je komplikované, jelikož vyjednávání o konkrétních jménech se odehrává ryze v zákulisí. Nelze proto prokazatelně ověřit, jak často se postup odlišuje od toho, co je považováno za standardní. Tedy to, že návrh na obsazení velvyslaneckého postu podává skrz vládu prezidentovi ministerstvo zahraničí.

Z výše uvedených případů je však zřejmé, že minimálně dva ze tří českých prezidentů prisuzovali své roli u jmenování velvyslanců větší než jen ceremoniální význam. Václav Klaus nechtěl – zřejmě z osobních a politických důvodů – jmenovat Petra Mareše, Miloš Zeman pak dokonce prosazoval své kandidáty i přes odlišné stanovisko ministra zahraničí a vlády. Zatímco v prvním případě nakonec vláda stanovisko prezidenta vyslyšela a na post pak jmenovala jinou osobu, v druhém případě se spor vyřešil až jmenováním nové vlády.

¹⁴ Přestože měla k dispozici tehdejší koalice 101 podpisů v Poslanecké sněmovně, rozhodl se prezident Miloš Zeman jmenovat úřednickou vládu Jiřího Rusnoka, u které nebyla takřka žádná šance, že v Poslanecké sněmovně dostane důvěru. Vláda skutečně důvěru nedostala. V demisi však vládla ještě dalších 169 dní. Následující premiér Bohuslav Sobotka byl jmenován až 83 dní po volbách do Poslanecké sněmovny.

Přestože se ve druhém případě (v prvním to nelze z dostupných informací zjistit) vláda domnívala, že prezident překračuje své pravomoci, na Ústavní soud se s kompetenční žalobou neobrátila. Lze se tak domnívat, že v tomto případě by soud přihlížel právě i k ústavním zvyklostem. Zatímco Eliška Wagnerová (2013) se domnívá, že právě konvence by byly dalším argumentem pro vyřešení sporu ve vládní prospěch, Pavel Hasenkopf (2013) je opačného názoru, jelikož by podle něj taková ústavní zvyklost šla sama proti podstatě textu ústavy. Navíc dodává, že by u nich neplatila zásada, že musí panovat všeobecné přesvědčení o nutnosti jejího dodržování, což u některých (i československý) prezidentů neplatí.

U jmenování velvyslanců nepanuje spor jen ohledně výkladu ústavy, ale i ohledně toho, řídí-li se aktéři vůbec nějakými ústavními zvyklostmi. Jako důležité pro posouzení, zdali můžeme hovořit o ústavních zvyklostech, považuje autor tohoto textu nevyužití možnosti obrátit se na Ústavní soud ze strany vlády během konfliktu s Milošem Zemanem, přestože jeho počínání považovala za neoprávněné. Zatímco do té doby bylo prosazování vlastních kandidátů ze strany prezidenta nemyslitelné, nebo alespoň se odehrávalo v zákulisí, počínání Miloše Zemana stanovilo precedent, který nelze úplně ignorovat.

Pro tuto chvíli obvyklý postup navrhování velvyslanců ze strany ministerstva zahraničí nelze považovat za ústavní zvyklost. Do velké míry ale bude záležet na nadcházejících prezidentech, jak budou svou roli při jmenování velvyslanců chápat. Pokud se budou snažit prosazovat své kandidáty, budou se moct odkazovat na počínání Miloše Zemana. V případě, že by se do úřadu dostali prezidenti, kteří by respektovali výlučné postavení ministerstva zahraničí resp. vlády, může se taková ústavní zvyklost ještě zformovat navzdory chování – v takovém případě ojedinělému – Miloše Zemana. V tomto případě proti jasnému stanovení ústavní konvence hraje to, že Česká republika je z pohledu ústavního práva státem s velmi krátkou historií.

3.4. Jmenování předsedy vlády

3.4.1. Ústavní základ

Ústava v čl. 68 počítá při jmenování vlády se třemi pokusy na její vznik. V první dvou případech je předseda vlády jmenován prezidentem republiky, v třetím případě na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. Prezidentova pravomoc jmenovat předsedu

vlády a na jeho návrh pak další členy vlády je zakotvena v čl. 62 ústavy, kde jsou vyčteny jeho samostatné pravomoci.

Text ústavy nijak neomezuje prezidenta ve výběru osoby předsedy vlády. Výklady ústavy¹⁵ se však shodují na tom, že prezident přece jenom nemůže jmenovat premiérem libovolnou osobu a dokonce v některých případech nemá ani možnost výběru. Prezident totiž musí podle čl. 59 ústavy „zastávat zájem všeho lidu“, tudíž by měl respektovat rozložení sil v Poslanecké sněmovně tak, jak si ji zvolili lidé ve volbách, a ze které vláda vychází. Zároveň prezidenta omezuje fakt, že jmenovaná vláda musí do 30 dnů předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry. Prezident by tak měl jmenovat premiérem toho, jehož vláda má největší šanci v dolní komoře Parlamentu.

V případě, že se jedné straně podaří získat většinu v Poslanecké sněmovně, měl by být premiérem jmenován předseda této strany (není to však nutností, rozhodne-li se strana pro někoho jiného). K tomu však od vzniku České republiky ještě nikdy nedošlo. Přesto by měl prezident vzít v úvahu rozložení sil v Poslanecké sněmovně a jmenovat premiérem zástupce nejsilnější strany nejsilnějšího koaličního uskupení, nedohodnou-li se strany v koalici jinak. Prezident tedy nemusí jmenovat nutně premiérem představitele nejsilnější strany v Poslanecké sněmovně, existuje-li v ní uskupení, které má mezi poslanci větší podporu.

3.4.2. Politická praxe

Při sestavování vlády prezidenti v některých případech využívají toho, že nejprve pověřují budoucí premiéry k sestavení vlády. Jde o jakýsi neformální mezikrok, o kterém ústava vůbec nehovoří. Mluví se pak o designovaném (předurčeném) premiérovi. Přestože pověření k sestavení vlády nutně nepředchází každému jmenování, v některých publikacích je označováno za již „standardní postup“ (Rychetský, 2015, s. 686).

Zdeněk Jičínský (2008, s. 155-156) sice konstatuje, že není žádný orgán, který by mohl o vhodnosti takového kroku ze strany prezidenta rozhodovat, ale domnívá se, že by neměl být používán. Podle něj se lze bez tohoto mezikroku obejít a lze postupovat tak, jak stanoví ústava.

¹⁵ Viz např. Koudelka (2011, s. 109) nebo Mikule, Suchánek (in Sládeček et al., 2016, s. 687-688).

Výhodou využití pověření o sestavení vlády pro prezidenta však je, že v případě neúspěchu při politickém rozhodování může být designovaný premiér zbaven pověření o sestavení vlády a tím může prezident pověřit někoho jiného, aniž by přišel o jeden ze svých pokusů a o poměrně složitou a zdlouhavou ústavní proceduru (Pavlíček, 2015, s. 885). Ten, kdo je pověřen k sestavení vlády, ale nemusí být nutně tím, kdo bude jmenován premiérem. V roce 1997 pověřil během vládní krize jednáním o sestavení nové vlády Josefa Luxe, který vyjednal jmenování úřednického kabinetu v čele s premiérem Josefem Tošovským (Bahýľová et al., 2010, s. 835).

Praxe ukázala, že je třeba rozlišovat mezi jmenováním vlády, která vzešla z výsledků nových voleb do Poslanecké sněmovny, a té, která vzniká v průběhu volebního období. V případě vlád vzniklých po volbách kromě roku 2010 platí praxe, že předsedou vlády byl jmenován vždy předseda nejsilnější strany.

V onom roce sice ČSSD získala ve volbách nejvíce mandátů, nicméně neměla možnost vytvořit většinovou vládu. Povolební situaci jí ztížila intenzivní útočná kampaň, ve které se ČSSD ostře nevymezovala nejenom proti svému tradičnímu ideovému soupeři ODS, ale také vůči TOP 09 a Věcem veřejným (Matoušková, 2010, s. 104). Zejména u Věcí veřejných si tím uzavřela případnou možnost spolupráce po volbách, která by nebyť negativní kampaň nebyla úplně nereálná, jelikož podle Petra Justy (2012, s. 424) jistý programový potenciál nabízela. Věci veřejné se tak automaticky více přiblížily ODS a TOP 09, se kterými měly dohromady 118 poslaneckých mandátů.

Prezident republiky tedy jmenoval premiérem předsedu ODS Petra Nečase, jehož strana získala o 3 mandáty méně než ČSSD. Nicméně zřetelná vládní většina ani jinou možnost nenabízela. ČSSD vědoma si své pozice v povolebním vyjednávání ani jmenování svého kandidáta na premiéra nepožadovala.

3.4.2.1. Jmenování předsedy vlády po volbách do Poslanecké sněmovny

Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny několikrát nabídly povolební situaci, ve které nebylo snadné vytvořit vládu. Ačkoliv prezidenti při sestavování vlád bezprostředně po volbách nepůsobí příliš aktivně, v několika případech se stali

důležitými osobami, které jednání o vládě napříč stranami usnadňovali a přispěli tak k rychlejšímu ustanovení vlády.

Klausova vláda (1996)

V roce 1996 ve volbách nejvíce mandátů získala ODS. Společně se svými koaličními partnery z předcházející vlády však měla k dispozici pouze 99 poslanců. Ačkoliv měla opozice k dispozici 101 hlasů, o 40 z nich se dělila KSČM s extrémistickou SPR-RSČ, se kterou nechtěly spolupracovat ani strany bývalé koalice, ale ani opoziční ČSSD. (Novák, 2004, s. 320)

Zároveň obě největší strany odmítaly společnou spolupráci, přestože se vzhledem k počtu jejich mandátů nabízela. Jedinou možností tak byla pokračování předcházející koalice ODS, KDU-ČSL a ODA – jen ale v podobě menšinové vlády. K tomu však byla potřeba podpora opoziční ČSSD. Nebo alespoň její tolerance ve formě odchodu její poslanců ze sálu v době hlasování o důvěře vlády. Povolebních jednání s prezidentem se proto účastnila i ČSSD. Ta nakonec souhlasila s tolerancí menšinové vlády výměnou za místa v předsednictvu Poslanecké sněmovny (Kopeček, 2010, s. 233-235).

Zemanova vláda (1998)

Složitá povolební situace nastala po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1998, i když se na první pohled nabízelo několik možností jak sestavit vládu. Podle Miroslava Nováka (2004, s. 330) šlo uvažovat o třech většinových vládách. Ta programově nejbližší se skládala z ODS, KDU-ČSL a US, která měla dohromady 102 poslanců. Navíc šlo o strany sousedící na politickém spektru. Znemožňovaly ji však spory, které mezi sebou tyto strany měly. US vznikla poté, co část členů ODS ze strany odešla po neúspěšném pokusu o změnu vedení a založila novou stranu. Mezi KDU-ČSL a ODS ještě přetrvávaly napjaté vztahy, které v předcházejícím roce vyústily v pád Klausovy vlády.

Druhou variantou bylo spojení KDU-ČSL a US s ČSSD. Ačkoliv by se programové shody uvnitř koalice – zejména u ČSSD a ÚS – hledaly obtížněji než u prvně navrhované možnosti, koalice by byla stabilnější co do počtu poslaneckých mandátů. Mohla by se opírat o 113 poslanců. Navíc tuto možnost podporoval i prezident

Václav Havel. Jenže i z této varianty sešlo, neboť US odmítla jakoukoliv spolupráci s ČSSD.

Třetí možností bylo spojení dvou nejsilnějších stran ČSSD a ODS. Nakonec právě tato varianta se stala řešením složité povolební situace, třebaže ODS na vládě ČSSD přímo neparticipovala, ale svou tolerancí umožnila její vznik a následné vyslovení důvěry od dolní komory parlamentu, což bylo interpretováno jako uznání práva vítěze voleb složit menšinovou vládu. Ačkoliv prezident Václav Havel podporoval druhou variantu, dohodě dvou nejsilnějších stran nekladl žádné překážky.

Topolánkova první a druhá vláda (2006, 2007)

Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006 skončily volebním patem. Jak pravicové strany, tak levicové strany získaly shodně po 100 mandátech. Petr Just (2012, s. 417) však upozorňuje, že na pravou stranu spektra se Strana zelených, která získala 6 mandátů, dostala zejména kvůli negativní kampani vůči nim ze strany ČSSD, která ji sblížila s pravicovými stranami.

Tím se ale povolební situace stala velmi složitou. Jelikož ČSSD a KSČM vytrvale odmítala připustit vládu pravicové koalice, situace se zdála být dlouhou dobu neřešitelnou. Při této konstelaci se navíc nebyly strany schopny domluvit ani na předsedovi Poslanecké sněmovny, neboť ten měl při dvou neúspěších prezidentem jmenované vlády pravomoc podle čl. 68 ústavy určit osobu, kterou prezident jmenuje předsedou vlády. Situaci vyřešil až prezident Václav Klaus, i když z ústavněprávního hlediska pochybnou metodou. Navrhl jmenování dočasného předsedy Poslanecké sněmovny, který by se mandátu vzdal v případě pádu druhé prezidentem jmenované vlády (Foltýn a Havlík, 2006, s. 192-194).

Během toho, co byl pověřen sestavením vlády Mirek Topolánek, se o vytvoření vládnoucí koalice pokoušel i Jiří Paroubek, který chtěl prosadit koalici s KDU-ČSL a s podporou KSČM. To nicméně neprošlo u místních organizací KDU-ČSL, což způsobilo i konec předsedy strany Miroslava Kalouska. Topolánek se tak nakonec pokusil prosadit menšinový kabinet ODS, pro což však neměl vyjednanou v Poslanecké sněmovně podporu a jeho vláda důvěru nedostala (Havlík, 2011, s. 67-68).

Prezident ale i na podruhé jmenoval premiérem Mirka Topolánka – tentokrát rovnou bez pověření jednáním o sestavení vlády. Šlo mu zejména o to, aby mohla být co nejdříve využita třetí možnost o jmenování premiéra předsedou Poslanecké sněmovny, po které by mohla být rozpuštěna Poslanecká sněmovna. Situaci však nakonec vyřešili dva poslanci ČSSD Michal Pohanka a Miloš Melčák, kteří sdělili, že během hlasování o důvěře vládě opustí sál, čímž sníží počet poslanců nutný k vyslovení důvěry a umožní tak vznik vlády (Just, 2012, s. 421).

3.4.2.2. Jmenování předsedy vlády uprostřed volebního období

Odlišná situace nastává při jmenování předsedy vlády uprostřed volebního období. Prezident se v takovém případě může chápat silněji, neboť podpora politických stran se od voleb mohla výrazně změnit, což se může snažit reflektovat. Změna vlády uprostřed volebního období ale může být spojena výhradně jen s vnitrostranickými spory nejsilnější strany, které vedou k výměně osoby předsedy strany a zároveň i premiéra, zatímco strany koalice mají nadále zájem společně na vládě participovat.

Grossova a Paroubkova vláda (2004, 2005)

Po volbách v roce 2002 vládla celé funkční období koaliční vláda ČSSD, KDU-ČSL a US. Nicméně během čtyř let se dvakrát změnila osoba premiéra kvůli vnitrostranickým sporům uvnitř ČSSD. V roce 2004 skončila ČSSD za očekáváním ve volbách do Evropského parlamentu, čímž tehdejší předseda strany a premiér Vladimír Špidla definitivně ztratil již do té doby nevýraznou podporu uvnitř ČSSD (Bureš, 2008, s. 58-60).

Pověření k sestavení vlády dostal od prezidenta první místopředseda strany Stanislav Gross, který ke svému jmenování premiérem musel Václavu Klausovi předložit 101 podpisů nekomunistických poslanců, což se nakonec stalo. Stanislav Gross se pak mohl stát předsedou vlády. Již v lednu 2005 se však na veřejnosti objevily nesrovnalosti okolo financování jeho bytu, které vyústily až v demise některých členů vlády. Stanislav Gross se po tomto jejich kroku rozhodl rovněž podat demisi a následně i odstoupit z funkce předsedy strany (Bureš, 2008, s. 60-63).

ČSSD po odchodu Grosse uvažovalo o možnosti sestavení takové vlády, ve které by byli zastoupeni i nestraniční odborníci a kterou by vedl jako premiér diplomat Jan

Kohout. Ten však tento post nakonec odmítl. Prezident Václav Klaus ale ČSSD upozornil, že nejmenuje menšinovou vládu, pokud nebude mít předem vyjednanou podporu v Poslanecké sněmovně. Sociální demokracie nakonec navrhla na post místopředsedu strany Jiřího Paroubka, s nímž poměrně rychle souhlasily i zbývající strany koalice.¹⁶ Jeho vláda již zůstala ve funkci až do voleb v roce 2006 (Havlík, 2011, s. 60-63).

Koalice vzniklá po volbách v roce 2002 měla jen těsnou většinu v Poslanecké sněmovně v podobě 101 poslanců. Prezident po rezignacích premiérů Vladimíra Špidly a Stanislava Grosse působil aktivně minimálně v tom smyslu, že chtěl mít jistotu, že premiérem jmenuje osobu, která bude mít podporu dostatečného počtu poslanců na to, aby jeho vláda získala důvěru. Poté, co se ukázalo, že taková vláda má k dispozici většinu v Poslanecké sněmovně, respektoval hierarchii v nejsilnější straně a bez odporu jmenoval osobu určenou stranou premiérem.

Tošovského vláda (1997)

Menšinovou vládu ODS, ODA a KDU-ČSL vzniklou z Poslaneckých voleb v roce 1996 sužovaly v roce 1997 spory uvnitř koalice. Navíc nejsilnější strana ODS měla ještě vnitrostranické problémy, které vyvrcholily po objevení pochybností ve financování strany. A poté, co deklarovaly KDU-ČSL a následně i ODA svou neochotu pokračovat v koalici, oznámil Klaus svou demisi, čímž jeho vláda skončila (Hloušek a Kopeček, 2012, s. 53-55).

Po demisi vlády se iniciativy chopil prezident Václav Havel, který mohl začít prosazovat myšlenku na vytvoření úřednické vlády, kterou považoval za velmi přínosnou. Pověření sestavit takovou vládu obdržel od prezidenta předseda KDU-ČSL Josef Lux. Prezident však i nadále vystupoval velmi aktivně, když se například sešel s potencionálním adeptem na premiéra Janem Švejnarem.¹⁷ Brzy však Josef Lux představil prezidentu varianty na sestavení vlády, které však zůstaly veřejnosti utajeny.

¹⁶ Po Grossově rezignaci na post předsedy strany byl dočasným vykonáváním jeho funkce pověřen statutární místopředseda Bohuslav Sobotka. Tomu bylo nabízeno i premiérské křeslo, on ho však odmítl. ČSSD tak měla jiného muže na předsednickém postu a jiného na premiérském. To se změnilo na stranickém sjezdu v květnu 2005, kde byl Jiří Paroubek zvolen předsedou strany.

¹⁷ Jeho největší překážkou k premiérskému postu se stal fakt, že neměl české občanství, ale pouze americké. Ačkoliv to neodporovalo ústavě, panovala obava, bylo by to politicky průchodné.

Nicméně jedné z nich vyjádřil podporu a o 4 dny později jmenoval premiérem Josefa Tošovského (Kopeček, 2010, s. 302-303).

Tošovského polopolitická vláda však ještě potřebovala získat důvěru v Poslanecké sněmovně, k čemuž nutně potřebovala minimálně toleranci ČSSD, která trvala na vypsání předčasných voleb. Vládní strany nakonec na tuto podmínku přistoupily a Tošovského vláda získala v Poslanecké sněmovně více než třípětinovou většinu (Hloušek a Kopeček, 2012, s. 63-64).

Fischerova vláda (2009)

V roce 2009 byla poprvé v historii České republiky vyslovena vládě v Poslanecké sněmovně nedůvěra. Preferovanou možností dalšího postupu bylo vytvoření úřednické vlády. Prezident Václav Klaus se snažil vystupovat poměrně aktivně a pokoušel se převzít iniciativu. Tehdejší nejsilnější strany ODS a ČSSD se však obávaly až přílišného vlivu prezidenta na formování nové vlády a i přes výrazné neshody, které mezi sebou měly, se dohodly na společném postupu, na jehož konci bylo jmenování Jana Fischera premiérem (Hloušek a Kopeček, 2012, s. 72-73). Vláda byla složená z nestraníků. V Poslanecké sněmovně se pro její důvěru vyslovila ODS, ČSSD, Strana zelených a část KDU-ČSL.

Rusnokova vláda (2013)

V roce 2013 čelila ředitelka kabinetu předsedy vlády Jana Nagyová podezření ze zneužívání zpravodajské služby. Premiér Petr Nečas podal po této aféře demisi. Koaliční strany ODS, TOP 09 a LIDEM chtěly ale dále pokračovat ve vládě - jen s jinou osobou na postu předsedy vlády. Dokonce se dohodly i na konkrétní osobě. Předsedkyní vlády se měla stát Miroslava Němcová. Vzniku vládu pod jejím vedením poslanci tří koaličních stran navíc doložily 101 podpisy. Opoziční strany naopak prosazovaly předčasné volby v co nejkratším možném termínu.

Prezident Miloš Zeman však nerespektoval názor žádné z parlamentních stran a premiérem jmenoval Jiřího Rusnoka s odůvodněním, že by si veřejnost již nepřála pokračování předcházející vlády. Přestože toto řešení zpočátku žádná ze stran nepodporovala, nakonec v Poslanecké sněmovně při hlasování o důvěře několik zákonodárců hlasovalo pro Rusnokovu vládu. Ta byla označována jako úřednická,

nicméně 6 její členů bylo nějak spojeno s mimoparlamentní stranou SPOZ, která ve svém názvu nesla prezidentovo jméno a ve které byl Miloš Zeman čestným předsedou.¹⁸

Přestože k vyslovení důvěry scházely vládě pouze 4 poslanecké hlasy, pravděpodobnost úspěchu zejména vzhledem k existenci 101 poslanců, kteří prosazovali pokračování stávající koalice, byla takřka nulová. Po hlasování o důvěře nakonec došlo k prosazení předčasných voleb. Nicméně Rusnokův kabinet vládl v demisi ještě 169 dní, z toho 83 dní již po uskutečněných předčasných volbách.

3.4.3. Vyhodnocení ústavní zvyklosti

Při vyhodnocení ústavních zvyklostí je třeba odlišit různé situace. Prozatímní vývoj v České republice ukázal, že jinou roli hrají prezidenti při ustavování vlády po volbách do Poslanecké sněmovny a jinou v situacích, kdy dojde ke krizi či pádu vládu uprostřed volebního období.

V situacích, kdy po skončení voleb se během povolebního vyjednávání ukáže, že se v Poslanecké sněmovna zformovala koalice, která má výraznou většinu, bývá role prezidenta upozaděna. V případech, kdy skutečně existuje dohoda stran, které mají v dolní komoře Parlamentu výraznou většinu, ani prezident nemá jinou možnost než jmenovat představitele vzešlého z dohody těchto uskupení. Prezidenti se o něco takového ani nepokoušeli a vždy tyto dohody respektovali.

Až do roku 2010 bylo pravidlem, že se premiérem stal předseda strany, která ve volbách obdržela nejvíce hlasů. V tomto roce však došlo ke změně a prezident premiérem jmenoval předsedu až druhé nejsilnější strany v Poslanecké sněmovně. Nelze to však považovat za krok, který byl proti ústavní zvyklosti, která se mohla do roku 2010 zformovat. V tomto roce poprvé strana, která ve volbách získala nejvíce mandátů, nedokázala být v povolebních jednáních natolik úspěšná, aby dokázala sestavit většinovou vládu. Naopak se to podařilo druhé nejsilnější straně, která měla dokonce k dispozici 118 poslaneckých hlasů. Bylo tedy zcela zjevné, že tato koalice představuje možnost, která nejpravděpodobněji získá důvěru v Poslanecké sněmovně, ne-li není v ten moment jedinou případnou vládou s alespoň minimální šancí na úspěch.

¹⁸ Samotný premiér byl externím ekonomickým poradcem SPOZ. Ministři Martin Pecina, Miroslav Toman, František Lukl, Zdeněk Žák a František Koníček kandidovali v nadcházejících volbách do Poslanecké sněmovny jako nestraníci na prvních, resp. druhých místech na kandidátních listinách strany.

Koneckonců se to potvrdilo při samotném hlasování o důvěře vlády, ve kterém vláda uspěla.

Takový moment však nelze označit za porušení ústavní zvyklosti, když je zjevné, že prezidentovo jednání nejde nikterak proti duchu ústavy, ale naopak zrychluje proces formování vlády. Navíc žádná strana včetně nejsilnější ČSSD tento krok nezpochybňovala a plně ho akceptovala. Lze mluvit spíše jen o jisté úpravě zvyklosti, neboť do této doby nedošlo k podobné situaci jen shodou okolností. Už v roce 1998 chtěl předseda ČSSD Miloš Zeman vytvořit vládu společně s KDU-ČSL a US, přičemž KDU-ČSL nabízel post premiéra jejímu předsedu Josefu Luxovi. Kdyby tehdy tuto koalici neodmítla US, lze očekávat, že i tehdy by prezident toto rozhodnutí akceptoval a premiérem by jmenoval předsedu tehdy až čtvrté nejsilnější strany v Poslanecké sněmovně.

Je tedy zjevné, že by tedy premiérem neměl být po volbách nutně jmenován předseda nejsilnější strany – ač k tomu vždycky až na jeden výše zmíněný příklad bylo -, ale předseda té strany, které se podaří sestavit koalici stran, která má nejrealnější šanci získat v Poslanecké sněmovně důvěru. A nutně nemusí být z nejsilnější strany takového uskupení, pokud se jeho strany dohodnou jinak. Lze si představit i situaci, kdy premiérem bude jmenován předseda nejslabší strany v Poslanecké sněmovně, na kterém se však dohodly strany, jež mají v dolní komoře Parlamentu většinové zastoupení.

A není nutné lpět ani na předsedovi strany. V dosavadní praxi byl vždy premiérem jmenován předseda strany, nicméně strana (příp. budoucí koalice jako celek) se může dohodnout na jiné osobě, která je třeba jen řadovým členem strany. Nezdá se být opodstatněné, aby prezident takovou dohodu odmítl a trval by na jmenování předsedy strany s tím, že dosud byl po volbách vždy premiérem jmenován nejvyšší představitel některé ze stran.

O něco silnější roli může mít prezident po volbách v situacích, kdy žádná případná koalice nemá v Poslanecké sněmovně zjevnou většinu a kdy může být vytvořena jen menšinová vláda. Prezidenti se v takových případech účastní povolebních jednání i s představiteli opozice, aby pomáhali vyjednat dohodu, za které bude ochotna některá z opozičních stran alespoň tolerovat menšinovou vládu tím, že během hlasování o důvěře vládě její poslanci opustí sál, čímž umožní vyslovení důvěry takové vládě.

Nicméně i v tomto případě dochází ze strany prezidentů k respektování stranických dohod na jméno premiéra a prezidenti de facto předsedu vlády nevybírají, nicméně jmenují toho, na němž se strany dohodnou.

Nejvýrazněji bylo snažení prezidenta o dohodu stran vidět po volbách v roce 2006, kdy oba „tábory“ měly po volbách shodný počet 100 poslanců. Václav Klaus, aby vyřešil tehdejší patovou situaci, nabídl dokonce řešení, které je z ústavněprávního hlediska minimálně sporné, neboť se pokoušel prosadit tzv. dočasného předsedu Poslanecké sněmovny. Neméně zajímavý je i moment, kdy prezident po prvním nevyslovení důvěry vládě jmenoval Mirka Topolánka premiérem i po druhé. Ačkoliv předseda druhé ČSSD Jiří Paroubek se mohl domnívat, že by druhým pokusem o sestavení vlády měl být pověřen on. A jistou logiku by to skutečně mělo. Nakonec opětovné jmenování Mirka Topolánka premiérem kritizoval i Zdeněk Jičínský (2008, s. 158)¹⁹, podle kterého tím dal prezident najevo, že neklade stejnou váhu hlasům poslanců levice a pravice.

Prezident Václav Klaus se však domníval, že situace je skutečně neřešitelná a rychlým opětovným jmenováním Mirka Topolánka chtěl co nejdříve „vyplýtvat“ svůj druhý pokus, aby se co nejrychleji přešlo k pokusu třetímu, který má podle ústavy v rukou předseda vlády a po němž bylo možné rozpustit Poslaneckou sněmovnu. K onomu „vyplýtvání“ druhého pokusu ale prezident zvolil Mirka Topolánka, což lze zpětně k přihlídnutí toleranci poslanců ČSSD Miloše Melčáka a Michala Pohanky hodnotit kladně. Nicméně i bez tohoto předpokladu se jeví volba Mirka Topolánka jako jmenování, jež mělo největší - ač malou - šanci na vyslovení důvěry v Poslanecké sněmovně.

Jiná je role prezidenta při jmenování předsedy vlády během volebního období. Zejména se mohou odvolávat na to, že podpora stran od veřejnosti, kterou měly při volbách, se mohla v čase výrazně proměnit, a mohou chtít více ovlivňovat výběr osoby předsedy vlády. Přitom je třeba ještě rozlišovat situace, při kterých dochází k pádu vlády způsobem, kdy strany koalice spolu nechtějí již nadále spolupracovat nebo už vinou odchodu poslanců z jejich klubů nemají dostatečnou podporu v Poslanecké sněmovně a situace, kdy se kvůli vnitrostranickým sporům mění jen osoba předsedy vlády.

¹⁹ V tomto období byl poslancem ČSSD.

Ačkoliv během sporů ČSSD v letech 2004 a 2005 kladl prezident Václav Klaus v případě jmenování Stanislava Grosse podmínku o nutnosti 101 nekomunistických hlasů, neboť nechtěl jmenovat menšinovou vládu, respektoval stávající sílu koalice spočívající v nadpolovičním počtu poslanců v dolní komoře Parlamentu a její rozhodnutí o volbě osoby premiéra.

Nejsilnější postavení má prezident při jmenování úřednických nebo polopolitických vlád. V roce 1997 se na tvorbě Tošovského vlády významným způsobem podílel prezident Václav Havel, kterému se tento typ vlády zamlouval a prosazoval ho. Vzniklá vláda byla tak do velké míry jeho dílem, nicméně při jeho ustavování konal v koordinaci se stranami v Poslanecké sněmovně. O tom mimo jiné svědčí velký počet hlasů v Poslanecké sněmovně, který byl pro vyslovení důvěry Tošovského vládě.

Podobně silné postavení by měl pravděpodobně v roce 2009 prezident Václav Klaus. Jenže dvě nejsilnější strany ODS a ČSSD se tehdy jeho přílišného vlivu po vzoru Václava Havla obávaly a tak se raději i přes relativně velkou nevraživost, kterou alespoň na veřejnosti vůči sobě měly, dokázaly dohodnout na úřednické vládě Jiřího Fischera. Václav Klaus pak jejich dohodu musel akceptovat a rozhodně nebyl natolik silným hráčem při tvorbě vlády jako jeho předchůdce.

Zcela se pak vymyká jmenování Rusnokovy vlády v roce 2013. Miloš Zeman i přes existenci 101 poslanců vládních stran, kteří byli ochotni podpořit novou vládu s novou premiérkou, jmenoval bez jakékoliv kooperace s politickými stranami svou vládu, ačkoliv zprvu neměla žádnou podporu. Navíc byla složená z představitelů strany, se kterou byl Miloš Zeman spojen. O tom, že takové počínání bylo bezprecedentní, svědčí i fakt, že předcházejícím úřednickým vládám byla v Poslanecké sněmovně vyslovena důvěra výraznou většinou, zatímco Rusnokova vláda důvěru nedostala.

Pro budoucí formování ústavních zvyklostí se však jeví jako důležité rovněž to, že poslanci z některých politických stran hlasovali pro vyslovení důvěry této vládě, ačkoliv způsob její ustanovení popíral to, že vláda vychází z Poslanecké sněmovny. Logicky by takový postup měl vyvolat odpor v dolní komoře Parlamentu. Někteří poslanci však tento postup akceptovali, protože jim jmenování této vlády vyhovovalo v tehdejší politické situaci. Tím však pomohli ke vzniku precedentu, který by jim

v budoucnosti již vyhovovat nemusel. Takový postup se už na podruhé ale bude moci legitimně opírat právě o předchozí precedent.

Existuje tedy v otázce jmenování předsedy vlády ústavní zvyklost? Bez pochyby ji lze nalézt u jmenování premiéra po volbách, kdy jím prezident jmenuje představitele, na kterém se dohodnou strany, jejichž vláda má největší šanci dostat důvěru v Poslanecké sněmovně. Objevuje se však i během sestavování vlády během volebního období. Prezident by i v tomto případě měl premiérem jmenovat někoho, jehož vláda má šanci získat v Poslanecké sněmovně důvěru. Zvláště u úřednických vlád to však nemusí být tak zjevné, u které možnosti je získání důvěru nejpravděpodobnější, jako u sestavování vlády přímo po volbách.

Takto formulovaná ústavní konvence byla v České republice vždy dodržována s výjimkou Rusnokovy vlády, kde prezident Miloš Zeman ústavní zvyklosti zjevně porušil. Ve všech ostatních případech byla naprosto dodržena, akceptována a nezpochybňována žádným z politických aktérů. Tato ústavní zvyklost má v českém systému silné postavení. Jde především o předvídatelnost. Díky uplatnění této konvence je po volbách a během povolebního vyjednávání zřejmé, čeho musí politické strany dosáhnout, aby mohly usilovat o premiérský post. Zároveň se minimalizuje možnost, že bude muset prezident využít své druhé možnosti jmenování premiéra, případně že dojde až na jmenování premiéra předsedou Poslanecké sněmovny. Tím se výrazně zkracuje období, během kterého vládne předcházející vláda v demisi, což je nepochybně pro správu země přínosné.

3.4.4. Ústavní zvyklost, nebo raději změna ústavy?

Jmenování Rusnokovy vlády bylo v rozporu s ústavními zvyklostmi a navíc vzhledem k velmi dlouhé době, během které vládla v demisi bez důvěry Poslanecké sněmovny, měla na český systém negativní dopad. Je proto nasnadě se ptát, jak jmenováním podobných vlád zabránit.

Je tedy otázkou, jestli interpretace článku ústavy v otázce výběru osoby na předsedu vlády pomocí ústavní zvyklosti je dostačující, nebo zdali by nebylo vhodné ústavu v tomto bodě upravit. Nesměleji vypadal takový pokus v roce 1999 (PS, 1999, Sněmovní tisk 359), ale návrhu přijatému v Poslanecké sněmovně chyběly v Senátu dva hlasy. Podle této úpravy měl prezident republiky požádat představitele strany, která ve

volbách získala nejvíce mandátů, aby mu do 30 dnů navrhl složení vlády. Pokud by taková vláda v Poslanecké sněmovně neuspěla nebo kdyby nejsilnější strana návrh prezidentovi nepředložila, byla by o totéž požádána strana s druhým nejvyšším počtem poslanců. Třetí pokus byl v rukách předsedy Poslanecké sněmovny, který mohl pověřit sestavením vlády libovolného občana. Ve všech třech pokusech byla prezidentovi přisouzena čistě ceremoniální role, neboť takto vzniklé vlády musel vždy jmenovat.

Cílem návrhu bylo evidentně omezit prezidenta republiky, který by neměl do procesu jmenování vlády možnost zasáhnout. Ačkoliv, kdyby se tento návrh aplikoval zpětně, lze dospět k názoru, že by pravděpodobně k žádným výrazným změnám v proceduře sestavování vlády nedošlo a v některých případech by byla vláda dokonce sestavena zřejmě rychleji, nelze nepřehlédnout jeho některé výrazné nedostatky.

Především je naprosto chybné přebírat terminologii z médií o vítězi voleb. O něm lze pravděpodobně hovořit ve volbách s většinovým systémem, rozhodně však nikoliv v systému s poměrným zastoupením. Volby nejsou sportovním kláním, kde je vítězem ten, kdo získá nejvíce bodů. Jak správně upozorňuje Vojtěch Šimíček (1999, s. 127), je to spíše ten, „kdo je demokraticky legitimován parlamentní většinou a je schopen díky tomu vytvořit většinovou vládu“. To však ustanovení, že by jako první měla sestavovat vládu strana, která ve volbách získala nejvíce mandátů, naprosto ignoruje. Proč by měla sestavovat vládu strana, u které je zjevné, že – ač získala nejvíce mandátů – nemůže získat většinu v Poslanecké sněmovně?

Pokus této strany by při maximálním využití lhůt zbytečně oddaloval jmenování nové vlády o 45 dní.²⁰ Jde si však celkem reálně představit i situaci, kdy se zbývající strany v Poslanecké sněmovně spojí proti dvěma nejsilnějším stranám co do počtu mandátů. V takovém případě by se tato doba zdvojnásobila.

Není to však jediný nedostatek takového návrhu, jak se mnozí snažili upozornit (např. Šimíček, 1999; Chrastilová, 1999). Předložený zákon například vůbec nepočítá s tím, že některé strany do voleb půjdou v koalici. Kdo by pak sestavoval vládu, když by koalice získala nejvíce mandátů? Kdo by sestavoval vládu, kdyby dvě strany získaly stejný počet mandátů? Problematické je i ustanovení, že prezident vybere představitele

²⁰ Třicet dní by podle návrhu měl představitel strany, která má v Poslanecké sněmovně nejvíce mandátů, na předložení návrhu vlády. Do dalších 15 dnů pak tato vláda musí předstoupit před Poslaneckou sněmovnu s žádostí o důvěru.

strany. Tím koneckonců může být i řadový člen na úrovni okresní buňky strany. Místo omezení vůle prezidenta by tak prezidenta zcela legitimně mohl vybrat jakéhokoliv člena strany a ústavu by nepochybně neporušil.

I kdyby bylo přistoupeno na myšlenku, že ústava má podrobně stanovovat postup jednotlivých ústavních činitelů v různých situacích, což ale nepochybně není její funkcí, jen těžko by mohla obsáhnout všechny možné situace, které mohou před a během jmenování předsedy vlády nastat. Výše zmíněný případ by jistě obstál ve chvílích, které v dosavadní historii české ústavy nastaly nejčastěji. Tedy v momentech, kdy strana, která ve volbách získala nejvíce mandátů v Poslanecké sněmovně, má reálnou šanci sestavit vládu, která obdrží v dolní sněmovně Parlamentu důvěru. V ostatních případech je nevyhovující. Minimálně už v tom momentě, kdy druhá nejsilnější strana, u které je zřejmé, že dokáže složit většinovou vládu, musí zcela zbytečně čekat na pověření, ačkoliv je jasné, že žádná jiná vláda než ta její důvěru v Poslanecké sněmovně nedostane.

Podobné námitky je ale možné vznést na jakoukoliv snahu na implementaci přesného postupu jmenování předsedy vlády do ústavy. Je tedy zjevné, že ústavní zvyklosti dokážou v tomto ohledu sehrát užitečnější roli, neboť nejde o pravidla, jak přesně postupovat, jako spíše o obecné principy, kterými se řídit. Zatímco v takových obecných principech lze jen těžko najít nedostatky nebo mezery, u přesně vymezených pravidel tomu vždycky tak bude.

3.5. Předložení programového prohlášení vládou žádající o důvěru v Poslanecké sněmovně

3.5.1. Ústavní základ

Podle československé ústavy z roku 1960 musela vláda po jmenování prezidentem republiky předstoupit před Národní shromáždění s programovým prohlášením vlády. Podle čl. 44 ho požádat, „aby vyslovilo souhlas s jejím programovým prohlášením“. Obdobné ustanovení obsahoval rovněž čl. 71 ústavy. Ústava v tomto případě primárně zdůrazňovala nutnost, aby dolní komora Parlamentu souhlasila spíše s programem vlády než s jejím složením.

Mírnou změnou v tomto ohledu byla československá ústava z roku 1968, která rovněž vládě přisuzovala povinnost předložit programové prohlášení. Nicméně úprava

se již mírně lišila, neboť podle čl. 69 ústavy byla vláda „povinna po svém jmenování předstoupit před Federální shromáždění na jeho nejbližší schůzi, předložit mu svůj program a požádat je o vyslovení důvěry“. Z textu tak vypadalo, že dolní komora parlamentu musí souhlasit s programem vlády.

Platná česká ústava o programovém prohlášení vůbec nehovoří. Podle jejího čl. 68 odst. 3 musí vláda pouze do 30 dnů od svého jmenování předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry.

Podle Jana Filipa (2011, s. 233) by ale vláda měla při této příležitosti představit poslancům svůj program. Ale nejde jen o prezentace svého programu zákonodárcům, nýbrž také voličům, kteří prostřednictvím hlasů ve volbách také podporují určité představy o budoucím vývoji zemi, ale i zahraničním partnerům, podnikatelské sféře nebo odborům.

Je však zjevné, že tato povinnost vlády přímo z ústavy nevyplývá. Programové prohlášení vlády je seznamem hlavních cílů vlády v nadcházejícím období v nejdůležitějších oblastech správy země a mělo by být výsledkem domluvy koaličních stran. Jde však (a možná právě proto) pouze o politický dokument, jak zdůrazňuje Petr Mlsna (in Karel Klíma, 2009, s. 531).

3.5.2. Politická praxe

První Klausova vláda předkládala Poslanecké sněmovně své programové prohlášení v červenci 1992. V té době však ještě platila československá ústava, která ji to dávala za povinnost. Stejně se však v roce 1996 zachovala premiér Václav Klaus i u své druhé vlády, když před hlasováním o důvěře vládě přednesl Poslanecké sněmovně programového prohlášení své vlády a následně bylo poslancům dáno k dispozici.

Tento postup následně dodržely i všechny další vlády. To platí i u polopolitické vlády Josefa Tošovského a úřednické vlády Jiřího Fischera, které měly vládnout jen omezenou dobu do konání předčasných voleb do Poslanecké sněmovny, ale i přesto měly vypracované své programové prohlášení.

3.5.3. Vyhodnocení ústavní zvyklosti

Všech dvanáct vlád, které žádalo v období samostatné České republiky v Poslanecké sněmovně o důvěru, předložilo současně i své programové prohlášení.

Přestože to ústava nevyžaduje, vždy to bylo bráno jako samozřejmost a vlády tak činila automaticky. Je zřejmé, že tato zvyklost nebyla vytvořena svévolně, nýbrž navazuje na československý stát, jehož ústava od vlád předložení programového prohlášení vyžadovala. A to ještě v roce 1992, kdy vznikala první Klausova vláda, která byla zároveň první vládou samostatného českého státu. Premiér Václav Klaus pak programové prohlášení v Poslanecké sněmovně přednesl i během svého druhého období na postu předsedy vlády, čímž dal vzniknout zvyklosti, kterou všichni následující předsedové vlád dodrželi.

Fungování praxe nebývá zpochybňováno a je politickými aktéry respektováno. Dosud se neobjevil pokus o nepředložení programového prohlášení. Navíc vlády ho nepodávají, jen aby dodržela jistou zvyklost. Tu by šlo formálně naplnit i tím, že by vláda předložila jen strohé prohlášení o několika větech, které by s programem, jak bude vláda vládnout, mělo jen málo společného. Naopak se vždy jedná o několikastránkové dokumenty, i přestože některé vlády byly sestaveny už jen pro krátkou část volebního období.

Tato ústavní zvyklost má však i své důležité opodstatnění. Ačkoliv by bez ní jistě český systém fungoval podobně a rozhodně její dodržování neposiluje ani neoslabuje žádný orgán oproti jinému, má její existence své přínosy. Především jde o transparentnost vlády. Poslanecká sněmovna se jí tak může rozhodnout vyslovit důvěru nejen na základě personálního obsazení, ale také podle cílů, kterých chce dosáhnout. Ale nejen poslanci, ale občané mají díky němu lepší představu, jaké priority nová vláda má, co bude prosazovat a jaké bude směřování země v následujících – v ideálním případě – čtyřech letech. To může být zvláště třeba pro podnikatele důležitým vodítkem, jaké například změny v oblastech svého podnikání očekávat a na co se připravit.

Výrazně by taková ústavní zvyklost měla přispívat k zlepšení politické kultury zejména v předvolebním čase. Díky programovému prohlášení voliči mohou vidět, z čeho politické strany kvůli dohodě na koalici ustoupily a na co naopak přistoupily, čímž si mohou vytvořit obraz toho, na kolik jsou jednotlivé části programu pro strany důležité. Občanům programové prohlášení může sloužit i k tomu, aby mohli lépe zhodnotit vládu na konci jejího mandátu. Mohou lépe vyhodnotit, co se vládě podařilo prosadit a jaký slib naopak nedodržela, a podle toho dát politickým stranám koalice hlas

v dalších volbách. Strany by to naopak mělo varovat předtím, že nelze naslibovat všechno.

4. Ústavní zvyklosti po zavedení přímé volby prezidenta

Český systém byl v odborné literatuře před zavedením přímé volby prezidenta hodnocen jako parlamentní. Nedá se však tvrdit, že by v něm měl prezident pouze slabou pozici. Už od vzniku československého státu v roce 1918 se zde vytvořila tradice silných prezidentů. Tu založil první československý prezident Tomáš G. Masaryk, který využíval svého vlivu a respektované autority, aby ovlivňoval politiku nad rámec svých pravomocí. Češi si funkci prezidenta oblíbili natolik, že i v období komunismu byla zachována, přestože v ostatních státech východního bloku se obešli bez ní.

Pro Čechy je totiž prezident autoritou, ke které vzhlíží. Josef Mlejnek (2014, s. 42) dokonce mluví o „jakémsi pseudomonarchovi“, který sídlí na Pražském hradě. Občané jsou tak zastáncům tohoto úřadu ochotni opustit ledascos. I to, co by jiným ústavním činitelům vyčítali. A ještě než stihnou po zvolení noví prezidenti vůbec něco vykonat, mohou se spolehnout, že jim výrazná většina obyvatel bude důvěřovat (Pithart, 2014, s. 13).

Až fascinace úřadem prezidenta nabádá jeho nositele, aby do politického dění aktivisticky zasahovali. To je ale ve značném rozporu s tím, že je český režim klasifikován jako parlamentní. Na samotný text ústavy lze však hledět dvěma odlišnými pohledy, což nakonec dokazují výklady u předchozí kapitoly věnované ústavním základům jednotlivých zvyklostí. Na prezidenta lze hledět jako na osobu plnící spíše ceremoniální roli, jinými slovy také jako na „reprezentanta státu, garanta řádu a moderátora politických sporů“ (Wintr, 2013, s. 62). Existuje však i protipól. A to tehdy, když se prezident snaží z psaného textu ústavy dostat maximum svých pravomocí, někdy až za hranu toho, co mu skutečně ústava dovoluje.

Politici i přes kritiku řady odborníků²¹ schválili přímou volbu prezidenta, který byl poprvé tímto způsobem volen v roce 2013. Ačkoliv se jednalo o beze sporu

²¹ Senátní komise pro ústavu během schvalování přímé volby prezidenta požádala o stanovisko k přijímané legislativě několik ústavních právníků. Jen 3 z 16 se jich vyslovili pro schválení takového návrhu (Antoš, 2012). Mnoho kritických hlasů lze nalézt i v literatuře, které se této problematice věnuje. Například Miroslav Novák přímou volbu prezidenta v České republice považuje za „cizorodý prvek“ (Novák, 2008, s. 13)

významnou změnu v polistopadovém státním uspořádání, společně s ní k žádným významným změnám nedošlo. Za pozornost ale jistě stojí to, že byla výrazně zkomplikována možnost podat na prezidenta ústavní žalobu. A to i přestože nyní mohl být prezident stíhán nejen pro velezradu, ale i „pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku“. Ale zatímco v minulé úpravě pro podání ústavní žaloby stačil souhlas nadpoloviční většiny senátorů, nynější ústava požaduje souhlasu třípětinové většiny přítomných senátorů a zároveň třípětinové většiny všech poslanců. Podle Marka Antoše (2012) je tak v praxi nemožné vůbec žalobu na prezidenta Ústavnímu soudu podat, neboť stačí 81 poslanců nebo 33 senátorů, kteří mohou tuto snahu blokovat.

Přestože tedy nedošlo k posilnění pravomocí prezidenta, jeho pozice v ústavním systému byla posilněna. Vzhledem ke způsobu voleb totiž žádný jiný ústavní činitel (a pravděpodobně ani strana jako celek) nedostane tolik hlasů ve volbách jako prezident. S takovou voličskou podporou ale může být výrazně posilněna jeho legitimita. Zvláště když prezident pro oslovení voličů ve volbách musí prezentovat nějaký program, který ale ve skutečnosti vzhledem ke svému pravomocem nemá příliš šancí prosadit. V případě zvolení pak od něj lze ale očekávat, že se takový program pokusí prosadit. Už jenom kvůli tomu, aby se dostal do postavení, aby mohl být případně zvolen i na druhé funkční období.

Michal Kubát (2013, s. 101) ale upozorňuje, že prezident tyto představy jednoduše prosadit nemůže, neboť nemá výkonné pravomoci. Jediné, co mu tedy v tomto ohledu zbývá, je pokusit se omezit toho, kdo výkonnou mocí disponuje – tedy vládu. V této souvislosti Miloš Brunclík (2014, s. 76) mluví o pozitivních a negativních pravomocích. Zatímco ty pozitivní (např. právo navrhnout zákony) prezident postrádá, tak na druhou stranu disponuje řadou negativních, kterými může vládě činit značné komplikace. Může například otálet se jmenováním velvyslanců a soudců, může ale i oddalovat odvolání nebo naopak jmenování členů vlády atp.

V každém případě vedle vlády vzniká další mocenské centrum, které ji logicky oslabuje. Výhodou pro prezidenta v tomto „boji o moc“ je ale důvěra veřejnosti, které se v českém prostředí těší. Vládu mu může v situace, kdy čelí opozici, ale i nevyhnutelným střetům uvnitř koalice, v tomto ohledu jen stěží konkurovat.

Ústavu prezident samozřejmě nemůže měnit nebo porušovat. I když samozřejmě zůstává otázkou, na kolik závažné by muselo být prezidentovo porušování ústavy, aby se skutečně potřebný počet poslanců a senátorů obrátil na Ústavní soud se žalobou na jinak neodpovědného prezidenta. Každopádně zasáhnout může do ústavních zvyklostí. Zvláště v České republice se jich řada teprve utváří nebo není zakořeněna tak, aby bylo nemyslitelné je změnit či úplně ignorovat. Nakonec sám Miloš Zeman prohlásil, že „má samozřejmě svaté právo měnit zvyklosti“ (iDnes, 11. 7. 2013).

Pavel Hasenkopf (2013b) dokonce přichází s názorem, že všechny ústavní zvyklosti, které byly do té doby v České republice utvořeny, se zavedením přímé volby ruší. Přímá volba prezidenta totiž podle něj zcela změnila systém dělby moci a kontext, ve kterém má být ústava vykládána. S tím však nelze souhlasit. Přímou volbou prezidenta se sice Česká republika přiblížila více k poloprezidentskému systému, ne ale nijak zvlášť zásadním způsobem. Prezidentovy pravomoci zůstaly téměř nedotčeny²², a přestože lze hovořit o druhém mocenském centru, stále se takřka veškerá moc koncentruje v rukách vlády. Není tedy důvod dělat za ústavními zvyklostmi „tlustou čáru“, jak požaduje Pavel Hasenkopf.

Jediné tedy, co přímá volba prezidentovi přinesla, je posílení jeho legitimacy vzhledem k počtu získaných hlasů. S vědomím velkého množství hlasů, které od občanů obdržel, se může pokoušet aktivněji vstupovat do hry. O tom mimo jiné svědčí výše citovaný výrok Miloše Zemana, který pochopil, že zřejmě jedinou cestou, jak získat větší moc, je zpochybňovat ústavní zvyklosti. V jeho prospěch hraje fakt, že Česká republika má z pohledu práva stále relativně novou ústavu. V předcházejících kapitolách této práce bylo poukázáno na to, že některé ústavní zvyklosti ještě nejsou v českém ústavním systému natolik zakořeněny, aby bylo naprosto neodmyslitelné se o jejich porušení pokoušet tak, jak to funguje v některých jiných zemích světa. Nakonec některé tvořící ústavní zvyklosti Miloš Zeman porušil, aniž by mu v tom vláda účinným způsobem zabránila.

To však ještě neznamena, že jeho nakládání s ústavními zvyklostmi je způsobeno výhradně přímou volbou prezidenta. Je zcela na místě se ptát, zdali by si tak počínal i v případě, že by byl zvolen Parlamentem. Nakonec i Jakub Charvát, Olga

²² Rozhodně nebyly posílněny, spíše naopak. Výhradně prezidentova pravomoc udělovat abolicie byla přesunuta mezi pravomoci vyžadující kontrasignaci předsedy vlády.

Brunnerová a Martin Petřík (Charvát, Just a kol., 2014, s. 67) se domnívají, že „jsou mnohem důležitější charakterové a osobnostní vlastnosti prezidenta a to, jakým způsobem vykonává svůj úřad, jakožto i politická kultura dané země, než způsob, jakým byl prezident zvolen“. To potvrdila i Margit Tavits (2009, s. 233-234), která ve své studii dokázala, že míra aktivismu prezidentů není dána tím, jsou-li voleni přímo, nebo nepřímo.

I předchůdci Miloše Zemana, Václav Havel a Václav Klaus – tedy prezidenti voleni nepřímo - , hráli v každodenní politice velmi aktivní roli, za což byli některými politiky kritizováni. A to dokonce do té míry, že se objevovaly názory, že se odklání od parlamentarismu a snaží se zavádět prvky, které patří do poloprezidentských nebo přímo do prezidentských režimů (Charvát, Just a kol., 2014, s. 188).

Nelze proto tvrdit, že zavedením přímé volby prezidenta byly ohroženy vznikající nebo už v právním systému zakotvené ústavní zvyklosti. Stejně jako se je může snažit porušovat a měnit přímo volený prezident, o to stejné se může pokoušet prezident zvolený nepřímo. Zvláště když mají totožné pravomoci. Navíc pokud dochází k porušování ústavních zvyklostí, ve většině případů k tím dochází k omezení někoho jiného. Když si tak počíná prezident, většinou jde o vládu. A nelze předpokládat, že by vláda takové chování přímo volenému prezidentovi tolerovala, zatímco u prezidenta voleného Parlamentem by tomu bylo jinak.

Pokud lze hovořit o nějakém vlivu přímé volby na ústavní zvyklosti v České republice, je to především to, že nyní má prezident o důvod více se je pokoušet měnit či porušovat. Tím důvodem je výše vysvětlená větší legitimita. Nejvíce to bylo zřetelné, když Miloš Zeman jmenoval Rusnokovu vládu. Ve své volební kampani prezident často útočil na tehdejší koaliční vládu ODS, TOP 09 a Věcí veřejných. Ačkoliv měla tehdejší vláda po demisi premiéra Petra Nečase stále v Poslanecké sněmovně – ač minimální – většinu, znovu ji už nejmenoval. Jeho voliči by to mohli brát jako jistou zradu, kdyby podpořil vládu, proti které se tak výrazně vymezoval. Navíc bylo jen krátce po volbách, tudíž se mohl opírat o velký počet voličů, kteří s tímto jeho programem souhlasili. Není to ale zdaleka pouze ojedinělý příklad. Podle Tomáše Lebedy (2014, s. 18) se Miloš Zeman snaží obecně o interpretaci starých pravidel a zavádět tedy nové ústavní zvyklosti.

Josef Mlejnek (2014, s. 37) po zvolení Miloše Zemana prezidentem předpokládal, že přímá volba posílí tendence nového prezidenta překračovat úzké vymezení svého úřadu ústavou. S jeho hypotézou lze souhlasit, neboť ji první přímo zvolený prezident naplňuje. Nicméně je nutné podotknout, že to zdaleka není nutný předpoklad. Následující přímo zvolení prezidenti po Miloši Zemanovi mohou být vůbec nejméně aktivistickými prezidenty v české historii. Tedy i méně než ti nepřímou volbou. A právě oni budou důležitými postavami pro budoucí formování českého ústavního pořádku, neboť budou pokračovat v prohlubování stávajících ústavních zvyklostí, nebo půjdou opačnou cestou a budou se snažit ústavní zvyklosti měnit a zavádět nové, které více posílí jejich pozici uvnitř systému. Přímá volba jim dává jeden argument navíc, proč se vydat druhou cestou.

Závěr

Český ústavní systém ještě neměl dostatek času na vytvoření a zakořenění většiny ústavních zvyklostí natolik, aby byly považovány za normu, kterou nelze žádným způsobem obcházet. V některých případech k tomu ale již došlo. Nejlépe na tom jsou ty zvyklosti, jejichž dodržováním nedochází k oslabování pozice některé z ústavních institucí vzhledem k výkladům, které jim v dané oblasti přisuzují silnější postavení. Takovým příkladem je ústavní zvyklost, podle které nově jmenovaná vláda žádá Poslaneckou sněmovnu o důvěru s programovým prohlášením vlády. To lze již nyní považovat za plnohodnotnou ústavní zvyklost.

Obtížněji se ústavní konvence v českém systému usazují, když se týkají vztahu mezi dvěma ústavními institucemi – typicky vládou a prezidentem republiky. V České republice se prezidenti těší nebyvalé popularitě a zřejmě i z toho důvodu se snaží vstupovat do politického dění aktivisticky. V tomto ohledu byla prezidentova pozice ještě více posílena zavedením přímé volby, neboť nyní prezident může s ohledem na velký počet obdržených hlasů ve volbách cítit větší legitimitu a snažit se posilovat své postavení v systému.

Tento předpoklad naplňuje první přímo zvolený prezident Miloš Zeman, který k posílení svého vlivu několikrát porušil ústavní zvyklosti, které se zdály být již plnohodnotnou součástí ústavního systému. To platí zejména pro demisi premiéra, která byla v předchozích případech vždy interpretována jako demise celé vlády, ačkoliv by

v některých případech bylo pro vládu výhodnější, kdyby se pouze vyměnil premiér (příp. ještě někteří ministři s ním) a vláda pokračovala dále. Když v roce 2017 oznámil premiér Bohuslav Sobotka, že se chystá podat demisi předsedy vlády a tím i demisi celé vlády, prezident Miloš Zeman naznačil, že demisi nemusí přijmout jako demisi celé vlády, nýbrž pouze jako demisi předsedy vlády. Byl tak prvním, kdo zpochybnil takto zažitou ústavní praxi.

Právě ústavní zvyklosti upravující vztah mezi prezidentem a vládou jsou ty nejdůležitější z hlediska fungování českého ústavního systému. Od vzniku České republiky a její Ústavy uplynulo teprve 24 let a právě v tomto období dochází k etablování ústavních zvyklostí. Ačkoliv prezident Miloš Zeman některé z nich porušil, nemusí to nutně znamenat, že taková zvyklost přestává být zvyklostí. Nicméně bude velmi záležet na následujících prezidentech, jak se v obdobných situacích zachovají. Pokud budou dodržovat ústavní zvyklosti, které se formovaly před zvolením Miloše Zemana prezidentem, mohou se takové ústavní zvyklosti stát do budoucna plnohodnotnou a nezpochybnitelnou součástí ústavního systému, ačkoliv byly v minulosti porušovány právě Milošem Zemanem. Na druhou stranu Miloš Zeman vytvořil některé nové precedenty, na které mohou následující prezidenti navazovat. Vytvoří se tím tak zcela nová ústavní zvyklost, která může být v přímém rozporu s předcházející ústavní zvyklostí.

Nakonec lpění na některých zvyklostech nemusí být pro systém vždy prospěšné. Český ústavní systém je z právního pohledu relativně nový a k některým situacím, které si budou vyžadovat specifické řešení, ještě nedošlo. Prospěšnou úpravou prošla během let zvyklost, že předsedou vlády je po volbách prezidentem vždy jmenován předseda nejsilnější strany. Až po šestých volbách do Poslanecké sněmovny, ze kterých vzešla nová česká vláda, se ukázalo, že tuto zvyklost není třeba vždy dodržovat, když je zjevné, že nejsilnější strana po volbách není schopná složit většinovou vládu. Podobnou korekcí mohou projít i mnohé další vznikající ústavní zvyklosti.

Je však nutné ale rozpoznávat mezi „přirozeným vývojem“ ústavní zvyklosti a snahami o její násilnou změnu či porušování. Ve druhém případě je potřeba věnovat se chováním ostatních aktérů, kteří by měli proti takovým snahám bojovat. Pokud se totiž nezvedne dostatečný odpor, vzniká precedent, pomocí kterého lze v budoucnosti toto chování legitimizovat. A tím třeba i vychýlit systém jiným směrem. Takto poslanci

některých politických stran hlasovali pro vyslovení důvěry Rusnokově vládě, která byla bezprecedentním prezidentským kabinetem jmenovaným Milošem Zemanem, a tím chování prezidenta posvětili. Hlasovali tak, protože to pro ně bylo tehdy výhodné řešení v aktuální politické situaci. Upřednostnili však momentální zájmy na úkor možného vychýlení systému jiným směrem. A pro budoucí vývoj může být zrádné přehlížet takové chování jenom z toho důvodu, že to vyhovuje momentálním zájmům konkrétního aktéra.

Většina českých ústavních zvyklostí se vzhledem ke krátké době vývoje státu teprve formuje, nicméně u řady z nich již byly položeny základy. Teprve v následujících letech se ukáže, jestli budou dále dodržovány nebo dojde k jejich změně či úplnému porušování a nahrazení odlišnou zvyklostí. Pokud i v následujících letech budou dodržovány a respektovány, pak je předpoklad, že vydrží i desítky let a stanou se důležitou součástí systému. Pro budoucí vývoj se jeví jako klíčové, jakým způsobem k ústavním zvyklostem budou přistupovat následující prezidenti a jakým způsobem na jejich porušování budou reagovat ostatní aktéři.

Summary

Constitution of the Czech republic was established in 1993. There was not enough time to create most of the constitutional conventions. Most of them are not considered a rule of law. This is especially true of the constitutional conventions governing the relationship between the President of the Czech Republic and the Government of the Czech republic. These are the most important for the functioning of the Czech constitutional system. The first directly elected president, Milos Zeman, violated some of the constitutional conventions. But that does not mean that such a constitutional convention cease to be a constitutional convention. But it will be up to the behavior of the following presidents to preserve such situations. If the following presidents also violate constitutional conventions, the behavior of other constitutional actors is important. They should fight against violations of constitutional conventions. If there is not enough resistance, there is a precedent that can legitimize such behavior in the future. This can cause the system to shift in a different direction. Most of the Czech constitutional conventions are shaped by the short period of state development. Many of them have already laid the foundations. Only in the coming years will it be shown

whether they will continue to be respected or that they will be changed or completely violated and replaced by a different practice. For future developments, it seems crucial that the next presidents approach the constitutional conventions and how other actors will respond to their violations.

Použitá literatura

Knihy a odborné články

BAHÝĽOVÁ, Lenka et al., 2010. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-814-7.

BAXA, Bohumil, 1917. Právní povaha řádů parlamentních: (výňatek z větší práce). Praha: Bursík.

BRUNCLÍK, Miloš, 2014. Mezi Berlínem a Paříží: Kam kráčí politický režim České republiky. In: KUBÁT, Michal et al. *O komparativní politologii a současné české politice: Miroslavu Novákovi k 60. narozeninám*. Praha: Karolinum, s. 57-78. ISBN 978-80-246-2479-2.

BRUNCLÍK, Miloš, 2008. Role prezidenta při vládních krizích v České republice. In: NOVÁK, Miroslav a Miloš BRUNCLÍK (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech - Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, s. 286-309. ISBN 978-80-7363-179-6.

BUREŠ, Jan, 2008. Příklad úspěšně obnovené strany: Vývoj české sociální demokracie po roce 1989. *Politologická revue*. 14(2), s. 41-68. ISSN 1211-0353.

DICEY, Albert Venn, 1982. *Introduction to the study of the law of the constitution*. Indianapolis: Liberty Fund. ISBN 08-659-7002-5.

FILIP, Jan, 2011. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Dotisk 2. vyd. [i.e. 3. vyd.]. Brno: Václav Klemm. ISBN 978-80-904083-7-1.

FILIP, Jan, 2000. Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 8(4), 402-410. ISSN 1210-9126.

FOLTÝN, Tomáš a Vlastimil HAVLÍK, 2006. Teorie a praxe sestavování vlády v České republice. In: ČALOUK, Dalibor et al. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), s. 188-202. ISBN 80-7325-108-6.

HAVLÍK, Vlastimil, 2011. Česká republika. In: BALÍK, Stanislav a Vlastimil HAVLÍK (eds.). *Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990-2010)*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, s. 39-90. ISBN 978-80-210-5537-7.

HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA, 1997. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck. ISBN 80-717-9084-2.

HLOUŠEK, Vít a Lubomír KOPEČEK, 2012. *Záchrana státu?: úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. Brno: Barrister. ISBN 978-80-87474-59-4.

CHARVÁT, Jakub, Petr JUST a kol., 2014. *První přímá volba prezidenta ČR v roce 2013: cesta k jejímu zavedení a okolnosti a politické důsledky první přímé volby*. Praha: Metropolitan University Prague Press. ISBN 978-80-86855-96-7.

CHRASTILOVÁ, Brigita, 1999. Stanovisko odboru Legislativy a práva Kanceláře prezidenta republiky k některým diskutabilním ustanovením návrhu ústavního zákona – sněmovní tisk č. 359. In: DANČÁK, Břetislav a Vojtěch ŠIMÍČEK (eds.). *Aktuálnost změn ústavy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, s. 132-135. ISBN 80-210-2250-7.

JANSTOVÁ, Kateřina, 2011. Jmenování členů Bankovní rady prezidentem republiky a přímá volba hlavy státu. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2011(4), s. 53-61. ISSN 0323-0619.

JENNINGS, Ivor, 1959. *The Law and the Constitution*. 5. vyd. London: University of London Press. ISBN 978-034-0049-655.

JIČÍNSKÝ, Zdeněk, 2008. Jmenování nové vlády podle Ústavy ČR – Úvaha ústavně právní a politologická. In: KLÍMA, Karel a Jiří JIRÁSEK (eds.). *Pocta Jánu Gronsému*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 152-163. ISBN 978-80-7380-094-9.

JUST, Petr, 2012. Praxe demokratického vládnutí a vývoj vládních koalic v ČR. In: BUREŠ, Jan et al. *Česká demokracie po roce 1989: institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, s. 379-426. ISBN 978-80-247-4283-0.

KINDLOVÁ, Miluše, 2008. Ústavní zvyklost jako součást ústavy (komparace commonwealthského přístupu a judikatury Ústavního soudu ČR). In: KLÍMA, Karel a Jiří JIRÁSEK (eds.). *Pocťa Jánu Gronskému*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 300-317. ISBN 978-80-7380-094-9.

KLÍMA, Karel a kol., 2009. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-140-3.

KOPEČEK, Lubomír, 2010. *Éra nevinnosti: česká politika 1989-1997*. Brno: Barrister. ISBN 978-80-87029-98-5.

KOUDELKA, Zdeněk, 2011. *Prezident republiky*. Praha: Leges. Teoretik. ISBN 978-80-87212-95-0.

KOUDELKA, Zdeněk, 1999. Změny postavení prezidenta na Slovensku a v Čechách, na Moravě a Slezsku. In: DANČÁK, Břetislav a Vojtěch ŠIMÍČEK (eds.). *Aktuálnost změn ústavy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, s. 229-246. ISBN 80-210-2250-7.

KUBÁT, Michal, 2013. *Současná česká politika: Co s neefektivním režimem?*. Brno: Barrister. ISBN 978-80-87474-86-0.

KYSELA, Jan, 2014. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges. ISBN 978-80-7502-022-2.

KYSELA, Jan, 2008. Ústavní principy, ústavní konvence a ústavní inženýrství. In: KLÍMA, Karel a Jiří JIRÁSEK (eds.). *Pocťa Jánu Gronskému*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 121-136. ISBN 978-80-7380-094-9.

LEBEDA, Tomáš, 2014. Malá politologická úvaha: nejen o smyslu politologických úvah. In: KUBÁT, Michal et al. *O komparativní politologii a současné české politice: Miroslavu Novákovi k 60. narozeninám*. Praha: Karolinum, s. 11-22. ISBN 978-80-246-2479-2.

MATOUŠKOVÁ, Anna, 2010. Volební kampaně. In: BALÍK, Stanislav et al. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), s. 97-116. ISBN 978-80-7325-224-3.

MLEJNEK, Josef, 2014. Prezidenti a magie charismatického panství. In: KUBÁT, Michal et al. *O komparativní politologii a současné české politice: Miroslavu Novákovi k 60. narozeninám*. Praha: Karolinum, s. 37-43. ISBN 978-80-246-2479-2.

NOVÁK, Miroslav, 2008. Prezident, premiér a snahy o posílení výkonné moci. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, s. 9-15. ISBN 978-80-210-4520-0.

NOVÁK, Miroslav, 2004. Typy vlád a jejich utváření: ČR v komparativní perspektivě. In: NOVÁK, Miroslav a Tomáš LEBEDA (eds). *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 311-343. ISBN 80-86473-88-0.

PAVLÍČEK, Václav et al., 2015. *Ústavní právo a státověda*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges. ISBN 978-80-7502-084-0.

PEROTTINO, Michel, 2008. Prezident republiky ve Francii. In: NOVÁK, Miroslav a Miloš BRUNCLÍK (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech - Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, s. 134-159. ISBN 978-80-7363-179-6.

PÍŠA, Radek, 2013. Ústavní konvence komparativně. In: WINTR, Jan a Marek ANTOŠ (eds.). *Ústavní právo v mezinárodním kontextu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, s. 17-26. ISBN 978-80-87146-87-3.

PITHART, Petr, 2014. Úvaha o prezidentech na hradě českých králů: Dvě dispozice: k pasivitě v podhradí a k vůdcovství na Hradě. *Politologická revue*. 20(2). s. 5-18. ISSN 1211-0353.

RYCHETSKÝ, Pavel et al., 2015. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-809-3.

SLÁDEČEK, Vladimír et al., 2016. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-590-9.

ŠANC, David, 2006. Menšinová koaliční vláda 1996-1998: projekt, který neměl šanci uspět. In: CABADA, Ladislav et al. *Koalice a koaliční vztahy České republiky v evropském kontextu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 68-83. ISBN 80-7380-004-7.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2003. Ústavněprávní pravidla sestavování vlády po volbách a jeho praxe. In: LINEK, Lukáš et al. *Volby do poslanecké sněmovny 2002*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, s. 162-168. ISBN 80-7330-021-4.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, 1999. Komentář k návrhu na vydání ústavního zákona, kterým se mění Ústava ČR - sněmovní tisk č. 359. In: DANČÁK, Břetislav a Vojtěch ŠIMÍČEK (eds.). *Aktuálnost změn ústavy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, s. 115-131. ISBN 80-210-2250-7.

TAVITS, Margit, 2009. *Presidents with prime ministers: do direct elections matter?*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-955332-7.

WEINBERGER, Ota, 1995. *Norma a instituce: (Úvod do teorie práva)*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 80-210-1123-8.

WILSON, James, 1992. American Constitutional Conventions: The Judicially Unenforceable Rules That Combine With Judicial Doctrine and Public Opinion to Regulate Political Behavior. *Buffalo Law Review*. 40(3), 645-738. ISSN 0023-9356.

WINTR, Jan, 2015. *Principy českého ústavního práva*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-564-7.

Blogy a komentáře

ANTOŠ, Marek, 2012. Proč jsem proti přímé volbě prezidenta. In: Aktuálně.cz [online]. [cit. 2017-04-30]. Dostupné z: <http://blog.aktualne.cz/blogy/marek-antos.php?itemid=15456>

HASENKOPF, Pavel, 2013a. Proč prezident velvyslance jmenovat nemusí a profesory ano. In: Aktuálně.cz [online]. [cit. 2017-04-30]. Dostupné z: <http://blog.aktualne.cz/blogy/pavel-hasenkopf.php?itemid=19983>

HASENKOPF, Pavel, 2013b. Tlustá čára za ústavními zvyklostmi. In: Neviditelný pes [online]. [cit. 2017-04-30]. Dostupné z: http://neviditelnypes.lidovky.cz/spolecnost-tlusta-cara-za-ustavnimi-zvyklostmi-fu9-/p_spolecnost.aspx?c=A130722_205150_p_spolecnost_wag

KOUDELKA, Zdeněk, 2013. Demise premiéra a vlády. In: *Advokát Zdeněk Koudelka* [online]. [cit. 2017-04-30]. Dostupné z: https://www.zdenekkoudelka.cz/www/article_detail.php?id=370

KUDRNA, Jan, 2013. Velvyslanci jsou doménou Hradu. In: iHned [online]. [cit. 2017-04-30]. Dostupné z: <http://jankudrna.blog.ihned.cz/c1-59705660-velvyslanci-jsou-domenou-hradu>

PEHE, Jiří, 2013. Dětský spor o velvyslance. In: Pehe.cz [online]. [cit. 2017-04-30]. Dostupné z: <http://www.pehe.cz/Members/redaktor/detinsky-spor-o-velvyslance>

PETERS, Gerhard, 2017. State of the Union Addresses and Messages. In: *The American Presidency Project* [online]. [cit. 2017-04-30]. Dostupné z: <http://www.presidency.ucsb.edu/sou.php>

WAGNEROVÁ, Eliška, 2013. Zeman porušuje ústavní zvyklosti. Kompetenční spor by prohrál. In: *Deník Referendum* [online]. [cit. 2017-04-30]. Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/15404-wagnerova-zeman-porusuje-ustavni-zvyklosti-kompetencni-spor-by-prohral>

Denní tisk

AKTUÁLNĚ.CZ, 9. 5. 2017. Mám to od právníka Pavlíčka, hájil Zeman svůj výklad ústavy. Ten přitom říká pravý opak. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/mam-to-od-pravnika-pavlicka-hajil-zeman-svuj-vyklad-ustavy-t/r~653ba19634b411e7b9de0025900fea04/>

IDNES, 2. 5. 2017. Vláda podá demisi. Sobotka nechce, aby se stal z Babiše mučedník. [online]. [cit. 2017-05-10]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/sobotka-poda-demisi-bud-nova-vlada-nebo-budou-volby-driv-pjn-/domaci.aspx?c=A170502_111034_domaci_kop

IDNES, 11. 7. 2013. Pojem ústavní zvyklosti je idiotský, řekl Zeman. Němcové nechal naději. [online].[cit. 2017-04-30]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/zeman-sance-na-
vladu-pro-cssd-a-byvalou-koalici-fgg-/domaci.aspx?c=A130711_071534_domaci_wlk](http://zpravy.idnes.cz/zeman-sance-na-vladu-pro-cssd-a-byvalou-koalici-fgg-/domaci.aspx?c=A130711_071534_domaci_wlk)

IDNES, 17. 6. 2013. ODS už vede Martin Kuba. Strana chce premiéra, ale jméno zatím tají. [online].[cit. 2017-04-30]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/jednani-vedeni-ods-o-
nastupci-necase-v-cele-vlady-fuq-/domaci.aspx?c=A130617_142743_domaci_kop](http://zpravy.idnes.cz/jednani-vedeni-ods-o-nastupci-necase-v-cele-vlady-fuq-/domaci.aspx?c=A130617_142743_domaci_kop)

IHNED, 11. 7. 2013. Jsou ústavní zvyklosti idiotské, jak říkáš náš prezident?. [online].[cit. 2017-04-30]. Dostupné z: [http://evropske-hodnoty.blog.ihned.cz/c1-
60232560-jsou-ustavni-zvyklosti-idiotske-jak-rika-nas-prezident](http://evropske-hodnoty.blog.ihned.cz/c1-60232560-jsou-ustavni-zvyklosti-idiotske-jak-rika-nas-prezident)

IHNED, 27. 9.2010. Novým velvyslancem Česka v USA bude exministr Gandalovič. [online].[cit. 2017-04-30]. Dostupné z: [http://ihned.cz/c1-46603930-velvyslanec-v-usa-
bude-gandalovic](http://ihned.cz/c1-46603930-velvyslanec-v-usa-bude-gandalovic)

Zákony, judikatury ÚS a další prameny práva

Poslanecká sněmovna, 1999. Sněmovní tisk č. 359

Poslanecká sněmovna, 2015. Sněmovní tisk č. 506

Ústavní soud, nález 33/97

Ústavní soud, nález 14/01

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance

Zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

Zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci