

Univerzita Karlova

Právnická fakulta

Habilitační práce

**Parlamentní forma vlády v České republice,
její deficity a možnosti zefektivnění**

JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., LL.M.

Praha 2019

Obsah

1.	Úvod.....	3
2.	Ustavování vlády a postavení předsedy vlády	18
2.1.	Komparativní pohled na způsoby ustavování vlády	19
2.2.	České zkušenosti s vytvářením vlád.....	28
2.3.	Kontrola personálního složení vlády.....	38
3.	Postavení prezidenta republiky	43
3.1.	Postavení prezidenta republiky	45
3.1.1.	Legitimita prezidenta republiky.....	48
3.1.2.	Neodpovědnost prezidenta republiky	48
3.1.3.	Kontrasignace rozhodnutí.....	54
3.2.	Autonomie prezidenta republiky při výkonu pravomocí	56
3.2.1.	Jmenovací kompetence	57
3.2.2.	Zahraniční politika.....	60
3.2.3.	Vztah k Evropské unii	64
3.3.	Shrnutí a úvahy <i>de constitutione ferenda</i>	65
4.	Volební systém ve volbách do Poslanecké sněmovny.....	68
4.1.	Exkurs: Stručný úvod do typologie volebních systémů.....	69
4.1.1.	Duvergerovy zákony.....	69
4.1.2.	Většinové volební systémy	72
4.1.3.	Poměrné volební systémy	77
4.2.	Volební systém do Poslanecké sněmovny – zkušenosti a možná změna. 80	
4.3.	Volební obvody jako hrozba většinového systému.....	91
4.3.1.	Malapportionment	91
4.3.2.	Gerrymandering.....	96
4.3.3.	České zkušenosti s volební geometrií.....	98
4.3.4.	Doporučení pro budoucí úpravu	104
5.	Politické strany a vnitrostranická demokracie	108
5.1.	Státní financování politických stran pohledem zákona a judikatury.....	113
5.2.	Státní financování politických stran pohledem čísel.....	121
5.3.	Doporučené změny.....	130
6.	Racionalizace a referendum: dobrý sluha, zlý pán	132
6.1.	Referenda v Evropě: variant mnoho, základní typy čtyři.....	135
6.2.	Poučení pro Českou republiku	148

7.	Finanční ústava a její přínos efektivitě	151
7.1.	Typy rozpočtových omezení a jejich účinnost.....	155
7.1.1.	Institucionální fiskální pravidla	156
7.1.2.	Numerická fiskální pravidla	159
7.2.	Účinnost a vynucování fiskálních pravidel	166
8.	Závěr	173
9.	Použité zdroje.....	176
9.1.	Knižní publikace	176
9.2.	Odborné stati, články a kapitoly v knižních publikacích	180
9.3.	Judikatura	190
9.4.	Jiné zdroje	191

1. Úvod

Podstatou demokratického právního státu je, že – téměř – všechno je relativní. Základ této relativity je ostatně přítomen už v samotném pojmu demokratický právní stát a jeho dílčích komponentech. Právní stát vyžaduje, aby se vše konalo v souladu s právem, které je přijato a vynucováno předepsanými postupy, v materiálním právním státě však právo má své obsahové, resp. hodnotové limity.¹ Demokracie je vláda většiny, která však dbá ochrany menšin. Demokratická většina je omezována nejrůznějšími způsoby: například lidskými právy, které sice většina smí omezit, ale nesmí je porušit. V řadě různých případů a v řadě různých kontextů se princip svobody jednotlivce se neustále střetává s demokratickým principem. Trvalé hledání jejich správného vyvážení je podstatou demokratického právního státu; ani jeden z nich nesmí definitivně nabýt vrchu, jinak by už nešlo o demokratický právní stát, nýbrž buď o anarchii, nebo naopak o diktaturu většiny.

Jiným omezením demokratické většiny je dělba moci. Vzdor ideálům Jeana Jacquesa Rousseaua² historie ukazuje, že ani demokratická podstata neomezené moci není

¹ Pro vývoj pojmu právní stát (*Rechtsstaat*) srov. Böckenförde, E. W.: *State, Society and Liberty: Studies in Political Theory and Constitutional Law*. New York: Berg, 1991, str. 47–70. V češtině též např. Klokočka, V.: *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde, 2006, str. 82–92; Holländer, P.: *Ústavněprávní argumentace: ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2003, str. 14–15; Rychetský, P. a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 7–8; Gerloch, A.: *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 194–205; Wagnerová, E.: *Koncept právního státu*. In: Pospíšil, I. a Wagnerová, E. (eds.): *Vladimír Klokočka: Liber Amicorum. In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2009, str. 235–250; Šimáčková, K.: *Právní stát, nebo vláda práva?*. In: Gerloch, A., Kysela, J. a kol.: *20 let Ústavy České republiky: Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 167–175 či Kindlová, M.: *Koncept vlády práva (rule of law) v kontextu parlamentní suverenity ve Spojeném království*. In: Jirásková, V. a Suchánek, R. (eds.): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, str. 385–405.

² „Musíme ještě poznamenati, že obecné rozhodnutí, které může zavázati všechny poddané vůči suverénu, protože se na každého z nich díváme pod zorným úhlem dvou rozličných vztahů, nemůže z opačného důvodu zavázati suveréna sama sobě, a že je proto proti přirozenosti státního tělesa, aby si suverén uložil zákon, který by nemohl přestoupiti. (...) Nuže, jelikož suverén je tvořen jednotlivci, z nichž se skládá,

zárukou, že nebude zneužita. I v demokratickém státě vystavěném na principu suverenity lidu platí myšlenky Charlese de Montesquieu, podle něhož bez dělby moci není svobody.³ Dělbá moci přitom neznamena úplné oddělení a vzájemnou nezávislost jednotlivých složek moci, nýbrž naopak jejich vzájemnou souhru a vzájemné dohlížení.⁴ Slovy Jamese Madisona, všechny složky moci musí „mít nezbytné ústavní prostředky i osobní pohnutky k tomu, aby se bránily proti vměšování složek ostatních. (...) Proti ctižádosti musí být postavena ctižádost. (...) [K]dyby lidem vládli andělé, nebylo by na vládu nutné dohlížet ani zvenčí, ani zevnitř. Při vytváření systému vlády, v němž mají jedni lidé vládnout druhým, spočívá veliká obtíž v tom, že nejprve musíte vládě umožnit, aby kontrolovala ovládané, a hned nato ji musíte donutit, aby kontrolovala sama sebe. Prvotním způsobem, jak dohlížet na vládu, je nepochybně její závislost na občanech; zkušenost však lidstvo poučila, že jsou zapotřebí ještě další pojistky.“⁵

Demokratický princip, dělba moci, lidská práva a individuální svoboda jsou však poměřovány i jinak, a to z pohledu efektivitv (účinnosti) vládnutí.⁶ K demokracii patří svobodná diskuse,⁷ každá diskuse však nakonec musí skončit, aby mohlo být přijato

nemá, ani nemůže mít zájem opačný jejich zájmu; proto svrchovaná moc nepotřebuje žádné záruky vůči poddaným, protože je nemožné, aby těleso chtělo škodit všem svým členům; a uvidíme dále, že nemůže škodit žádnému zvláště. Suverén již tím, že je, je vždy vším, čím býti má.“ (Rousseau, J. J.: *O společenské smlouvě*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002, str. 27–28).

³ Montesquieu, Ch.: *O duchu zákonů*. Praha: OIKOYMENH, 2010, str. 183.

⁴ Srov. Madison, J.: Federalista č. 47. In: Hamilton, A., Madison, J. a Jay, J.: *Listy federalistů*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994, str. 266.

⁵ Madison, J.: Federalista č. 51. In: Hamilton, A., Madison, J. a Jay, J.: *Listy federalistů*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994, str. 283.

⁶ Novák, M: *Jakou demokracii pro nové demokracie? Konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2002, zejm. str. 11–19.

⁷ Podle Roberta Dahla – ideální podoba – demokracie vyžaduje, aby před přijetím určitého rozhodnutí všichni členové daného společenství dostali „rovnou a efektivní příležitost sdělit ostatním svá stanoviska k této problematice“, každý člen měl „během rozumně stanovené doby (...) rovnou a efektivní možnost dozvědět se vše potřebné o všech alternativách dalšího postupu a jejich pravděpodobných

rozhodnutí.⁸ Jednotlivé složky státní moci jsou sice oddělené, ale nemá-li stát doslova stát na místě, případně trpět rozervaností do tří stran, bez alespoň základní koordinace to nejde. Lidská práva a individuální svobody si zasluhují ochranu, ale pokud by je nebylo možné omezit ve veřejném zájmu, rozvoj společnosti a dosahování kolektivních dober by se stalo téměř nemožným. Jak ukazují současné příklady některých nám blízkých zemí, na prvním místě Maďarska, principy demokratického právního státu nelze udržet pouze jejich ústavním či institucionálním zakotvením: musí mít podporu lidí, voličů, kteří musí být přesvědčeni o tom, že pozitivně ovlivňují jejich život. Vládnutí musí být nejen v souladu s ústavními hodnotami, ale také musí být efektivní.

Když se v červenci 2014 ve svém slavném projevu Viktor Orbán otevřeně přihlásil k tomu, že chce v Maďarsku vybudovat neliberální režim, svůj odpor k liberální demokracii postavil mimo jiné na myšlence, že státy, které – v té době, nutno podotknout – platily za největší hvězdy světové ekonomiky, tedy Singapur, Čína, Indie, Rusko a Turecko, neuplatňují liberální a možná ani demokratický režim, ale v mezinárodní konkurenci jsou úspěšné. Pokud se liberálně-demokratické režimy zásadním způsobem nezmění, nedokáží podle Orbána v příštích desetiletích udržet svoji globální konkurenceschopnost a jejich vliv se zmenší.⁹ Státy by tedy podle něj měly klást menší důraz na individuální svobody a více

důsledcích“ a aby všichni členové měli „právo rozhodovat o tom, jaká témata se dostanou na pořad jednání a jakým způsobem budou projednávána.“ (Dahl, R.: *O demokracii: Průvodce pro občany*. Praha: Portál, 2001, str. 39).

⁸ Často je v této souvislosti citován údajný výrok britského premiéra Clementa Attlee, který za jistý paradox demokracie označil, že její podstatou je sice vládnutí prostřednictvím diskuse, ale fungovat může pouze tehdy, je-li diskusi možné ukončit („Democracy means government by discussion, but it is only effective if you can stop people talking.“).

⁹ *Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp*, 26. července 2014, Tusnádfürdő (Báile Tuşnad), Rumunsko. Dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>.

se zaměřit na kolektivní – národní – hodnoty. Obdobné myšlenky se objevují i v České republice, přestože větší důraz než na národní hodnoty kladou na zvýšení efektivity fungování politických institucí a silnou orientaci na výsledek.¹⁰ Jedním z jejich terčů je přitom současná podoba českého parlamentního systému, a to jak pokud jde parlamentní proceduru, která trpí obstrukcemi, jež nabývají různých podob a různé intenzity,¹¹ tak pokud jde o vzájemné vztahy jednotlivých ústavních orgánů, jejichž kompetence nejsou vždy přesně ujasněné, což vede ke konfliktům.

Rád bych se už v úvodu přihlásil k tomu, že jsem jednoznačným zastáncem liberální demokracie, tak jak ji zpopularizoval Fareed Zakaria,¹² a materiálního právního státu, jak jej v návaznosti na svůj slavný první nálezy v řízení o abstraktní kontrole ústavnosti definuje

¹⁰ Jako jeden z prvních v tomto směru vystoupil v roce 2012 ekonom Pavel Kohout, který své představy vyjádřil v knize *Úsvit: Kritika politického systému a návrh nové Ústavy pro Českou republiku*. Příbram: Pistorius & Olšanská, 2012. V úvodu mj. píše: „V listopadu 1989 (...) se zdálo, že končí období dlouhého temna. Ano, jistě, dostali jsme se z nejhoršího. Ale tma nebyla vystřídána slunečným ránem. Nastalo jakési přitnutí, šero, které trvá doposud. (...) Pološero v této zemi je dílem právníků a politiků, kteří začátkem 90. let zaváděli nový politický systém (...) vina padá na autory české ústavy. Nemá smysl uvádět jejich jména. Má smysl napravit jejich zlé dílo. (...) Současný český politický systém je nefunkční a je třeba jej změnit zásadním způsobem. Tato kniha říká proč a říká i jak. Naděje na skutečný úsvit žije.“ Potřebou zvýšit efektivitu vládnutí své návrhy na změnu ústavního systému zdůvodňuje také Andrej Babiš ve své knize *O čem sním, když náhodou spím*. Praha: [neuveden], 2017, zejm. str. 123–138.

¹¹ S ambicí měnit jednací řád Poslanecké sněmovny je v poslední době zřejmě nejvíce spojeno Hnutí ANO: skupina 18 jeho poslanců v červenci 2016 předložila návrh „racionalizační“ novely, jejímž cílem bylo především omezení délky trvání debat v Poslanecké sněmovně (srov. tisk č. 859, Poslanecká sněmovna, 7. volební období), návrh však nebyl ani projednán plénem. Je ale třeba zdůraznit, že odpůrce současné podoby parlamentní procedury lze najít i v jiných částech politického spektra. Například Michaela Marksová, tehdejší ministryně práce a sociálních věcí a místopředsedkyně ČSSD, se v červenci 2017 vyjádřila v tisku, že souhlasí s Andrejem Babišem, že je Poslanecká sněmovna „žvanírna“, kde chodí „při schvalování zákona k pultu jeden řečník za druhým s vědomím, že bude 20 minut říkat to samé co jeho předřečník“, dění ve sněmovně ji „přivádí k fascinaci nad jednacím řádem“ a kdyby záleželo jen na ní, ráda by jej změnila, naráží však na odpor „kolegů, kteří jsou ve sněmovně už dlouho“ (Mám jich plné zuby. *Hospodářské noviny*, 10. 7. 2017, str. 10–11).

¹² Srov. Zakaria, F.: *Budoucnost svobody. Neliberální demokracie v USA i ve světě*. Praha: Academia, 2005.

Ústavní soud.¹³ Zároveň se však domnívám, že je třeba hledat takové úpravy našeho ústavního systému, které zvýší jeho efektivitu, a to především usnadněním přijímání rozhodnutí a vyjasněním, kdo za ně nese odpovědnost, současně však zajistí, aby byla před aktuální většinou chráněna samotná pravidla hry, která zajišťují, že se budoucí většinou může stát dnešní menšina.

Politický systém v České republice lze charakterizovat jako parlamentní formu vlády. Naše Ústava to sice nikde výslovně nevyjadřuje,¹⁴ to však není na překážku; výslovné ústavní zakotvení je naopak spíše výjimečné.¹⁵ Že jde o parlamentní formu vlády lze dovést¹⁶ prostřednictvím jejích znaků,¹⁷ zejména z toho, že vrcholným orgánem výkonné moci je vláda odpovědná Poslanecké sněmovně (čl. 67 a čl. 68 odst. 1 Ústavy), zatímco hlavou státu je prezident republiky, který není z výkonu své funkce odpovědný (čl.

¹³ „Naše nová ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Česká ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří.“ (nález ÚS ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl.ÚS 19/93).

¹⁴ Srov. Gerloch, A.: K problematice postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky *de constitutione lata a de constitutione ferenda*. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, str. 36.

¹⁵ Srov. Beyme, von K.: *Parliamentary Government: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*. Londýn: Palgrave Macmillan, 2000, str. 9. Výjimkou jsou například ústavy Bulharska (čl. 1) či Řecka (čl. 1).

¹⁶ Byť se lze setkat s názorem, že oproti ideálnímu typu má některé odchylky, které se v průběhu let – zejména vlivem zavedení přímé volby prezidenta – spíše zvýraznily: srov. Gerloch, A.: Ústava a ústavnost v České republice po dvaceti letech. In: Gerloch, A., Kysela, J. a kol.: *20 let Ústavy České republiky: Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 25–27.

¹⁷ K tomu srov. přehled různých přístupů a definic v Kolář, P. a kol.: *Parlament České republiky*. Praha: Leges, 2013, str. 25–28.

54 Ústavy).¹⁸ Parlament je dvoukomorový, ústřední postavení však zaujímá Poslanecká sněmovna, které odpovídá vláda a která má dominantní postavení v rámci legislativního procesu. Je přitom významné, že již tak silné ústavní postavení ještě dále převyšuje její faktické postavení v rámci systému. Pozoruhodnou ukázkou jejího vnímání v politické praxi je charakteristika „Poslanecká sněmovna je suverén“, která se běžně užívá, přestože je v kontextu českého ústavního systému zcela nesmyslná: na rozdíl od britského modelu¹⁹ je v České republice suverénem lid, který je zdrojem veškeré státní moci, kterou vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní (čl. 2 odst. 1). Parlament, tím méně samotná Poslanecká sněmovna, tedy podle Ústavy nemá nad ostatními ústavními

¹⁸ Václav Pavlíček ovšem správně poukazuje na to, že ústavní úprava postavení prezidenta není zcela konzistentní, protože vzdor své neodpovědnosti vykonává některé pravomoci (čl. 62) bez kontrassignace, přičemž za takto přijatá rozhodnutí pak podle Ústavy neodpovídá nikdo. Důvodem je podle Pavlíčka zřejmě inspirace československou Ústavou z roku 1960, která však nebyla ústavou postavenou na koncepci parlamentní formy vlády, nýbrž na koncepci vlády shromáždění a prezident republiky byl podle ní odpovědný Národnímu (později Federálnímu) shromáždění. „Postavení prezidenta republiky v Ústavě ČR je tak koncipováno z části podle modelu parlamentní republiky a z druhé části na základě principu autokratické vlády, neboť i v případech, kdy rozhoduje sám, má zajištěnou plnou neodpovědnost z výkonu své funkce. (...) Bez odpovědnosti za rozhodování není demokracie možná.“ (Pavlíček, V.: Teoretická koncepce Ústavy ČR. In: Kysela, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, str. 87).

¹⁹ Ovšem i tam je třeba rozlišovat: suverénem je sice parlament, tím se ovšem v tomto kontextu myslí orgán složený z obou komor a panovníka („king in parliament“). Z psaných ústav zemí, které jsou postavené na britském modelu a v jejich čele je dosud stále britská královna, to výslovně uvádí např. ústava Austrálie (čl. 1: „The legislative power of the Commonwealth shall be vested in a Federal Parliament, which shall consist of the Queen, a Senate, and a House of Representatives, and which is hereinafter called The Parliament, or The Parliament of the Commonwealth.“), Jamajky (čl. 34: „There shall be a Parliament of Jamaica which shall consist of Her Majesty, a Senate and a House of Representatives.“) či Kanady (čl. 17: „There shall be One Parliament for Canada, consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and the House of Commons.“). Pozoruhodné je, že se toto pojetí udrželo také na Maltě, která je ovšem republikou: její parlament je tak tvořen prezidentem a poslaneckou sněmovnou (čl. 51: „There shall be a Parliament of Malta which shall consist of the President and a House of Representatives.“). Srov. též Kindlová, M.: Koncept vlády práva (Rule of Law) v kontextu parlamentní suverenity ve Spojeném království. In: Jirásková, V. a Suchánek, R. (ed.): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, str. 385–405 či podrobný přehled vývoje doktríny parlamentní suverenity v Kysela, J.: *Ústava mezi právem a politikou: Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, str. 165–172.

orgány nadřazené postavení, přesto je tato představa široce zakořeněná, a to nejen v myslích poslanců, ale i dalších ústavních činitelů.²⁰

Jan Kysela mezi hlavní důvody dominance Poslanecké sněmovny uvádí zaprvé historickou návaznost na uspořádání v období 1960–92, kdy se v Československu namísto parlamentní formy vlády uplatňovala vláda shromáždění a parlament tak byl podle ústavy nejvyšším orgánem státní moci.²¹ Druhý důvod spatřuje ve zvyklostech z období 1991–1992, kdy se sice vláda OF opírala o vlastní většinu poslanců, po rozštěpení OF a vzniku OH a ODS se však postupně vytvořila bariéra mezi vládou, kde byli převážně členové OH, a parlamentem s převahou pravicových poslanců, zejména z ODS. Zatřetí podle něj mohou mít vliv relativně slabé vládní většiny (či dokonce menšiny) u řady dosavadních vlád, začtvrté i silné ústavní postavení jak vůči vládě, tak vůči Senátu, a zapáté individualisticky laděný jednací řád.²² Radovan Suchánek zdůrazňuje také význam období 1992–1996, tedy až do prvních voleb do Senátu, kdy Poslanecká plnila i funkce Senátu a byla tak výlučným zákonodárným orgánem, nadto v té době nerozpustitelným (čl. 106 odst. 2 a 3 Ústavy).²³ Všechny tyto důvody jsou přesvědčivé, přidal bych však i další možná zdůvodnění. Na prvním místě jde o návaznost na prvorepublikovou ústavní úpravu. Jak vyplývá ze vzpomínek pamětníků, autoři naší Ústavy se sice v řadě ohledů inspirovali ústavním

²⁰ Vyhledávání ve stenoáznamech z jednání Poslanecké sněmovny ukazuje, že jen ve volebním období 2013 až 2017 zazněl výrok „Poslanecká sněmovna je suverén“ – v různých variacích – v desítkách případů, a to i z úst členů vlády. Je pozoruhodné, byť nikoliv překvapivé, že varianta „Parlament je suverén“ se naproti tomu v debatě téměř neobjevila.

²¹ Viz též Štiavnický, J.: Oplyvňuje ešte koncept jednoty moci dnešnú ústavnú realitu? Niekoľko poznámok. In: Jirásková, V. a Suchánek, R. (eds.): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, str. 406–421.

²² Kysela, J.: Parlamentsy a jejich funkce v 21. století: uvedení do tématu. In: Kysela, J. (ed.): *Parlamentsy a jejich funkce v 21. století: Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Eurolexbohemia, 2006, str. 128.

²³ Suchánek, R.: Patnáct let zákonodárné moci v samostatné České republice. In: Suchánek, R., Jirásková, V. et al.: *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, str. 116–117.

právem evropských zemí, z různých důvodů, zejména s ohledem na časový tlak, však tato inspirace ve většině případů byla zprostředkována prvorepublikovou Ústavní listinou z roku 1920,²⁴ která byla sama – alespoň pokud jde o parlamentní formu vlády – výrazně pod vlivem francouzské třetí republiky. Právě negativní zkušenosti s příliš silným postavením parlamentu, jež vedlo k slabým a nestabilním vládám, které nebyly schopny řešit narůstající problémy, a v důsledku i ke krizi parlamentarismu a hledání alternativ v podobě autoritativních režimů, přitom vedly k tomu, že poválečné ústavy nejen ve Francii, ale i v dalších zemích postavení parlamentu omezily a zavedly různé prvky racionalizace parlamentarismu.²⁵ Česká Ústava však tento vývoj reflektuje jen omezeně (např. posílením postavení předsedy vlády vůči ostatním členům vlády). Vliv mohlo mít také – faktické či předpokládané – personální složení ústavních orgánů v roce 1992: na rozdíl od klasického modelu parlamentní formy vlády má výkonná moc jen velmi omezené možnosti, jak Poslaneckou sněmovnu rozpustit, což narušuje obvyklou „rovnost zbraní“, před čímž varoval už Montesquieu.²⁶ Důvodem mohla být snaha oslabit postavení předpokládaného prezidenta republiky Václava Havla, ve skutečnosti tím však došlo k narušení rovnováhy mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou.

Silné postavení Poslanecké sněmovny se ovšem neprojevuje v tom, že by si dokázala ostatní ústavní orgány podřídit a vnutit jim svoji vůli, ale spíše tím, že omezuje

²⁴ Srov. Broz, J.: Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: Broz, J. a Chmel, J.: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016, str. 28–35.

²⁵ Srov. Sajó, A.: *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*. Budapest: CEU Press, 1999, str. 119–121.

²⁶ Montesquieu, Ch.: *O duchu zákonů*. Praha: OIKOYMENH, 2010, zejm. str. 187–189.

jejich rozhodovací prostor, aniž by jej sama účinně vyplnila.²⁷ To odpovídá vlivnému postřehu Giovanniho Sartoriho, který na základě zkoumání různých typů parlamentních režimů dospěl k závěru, že „parlamentní vláda funguje (funguje lépe), když se toto označení nebere tak úplně doslova, tedy když parlament *nevládne* a je držen v otěžích. (...) Parlamentarismus funguje, když jsou mu přistřižena křídla a když nabude takřikajíc poloparlamentní podoby. Je to poněkud paradoxní: čím méně je vláda ve skutečnosti parlamentní, tím lepší má výsledky.“²⁸ Významným faktorem ve fungování Poslanecké sněmovny je také komparativně neobvyklý důraz na individuální práva jednotlivých poslanců, který komplikuje a znepréhledňuje parlamentní debatu. Jan Wintr v této souvislosti hovoří o improvizované parlamentní kultuře, kterou klade do protikladu k usměrněné parlamentní kultuře,²⁹ jež je charakteristická například pro německý, britský či francouzský parlament.

Michal Kubát, který v roce 2013 publikoval knihu o příčinách a možných řešeních neefektivity českého politického systému, ve které do značné míry nazuje na výše zmíněné Sartoriho myšlenky, doporučuje provést několik úprav českého parlamentního systému. Svou knihu uzavřel doporučením, že „[ú]stavní nástroje racionalizace českého parlamentarismu by se především měly zaměřit na zvýšení ochrany vlády před parlamentem, novou procedurou vzniku vlády, kompetenční posílení vlády v režimu a premiéra ve vládě a v režimu a revizi jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Hlavním politickým nástrojem racionalizace českého parlamentního režimu by měla být

²⁷ Poněkud odlišný pohled nabízí Šimíček, V.: Předlistopadový ústavní systém – je vůbec na co navazovat? In: Mlsna, P. et al.: *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2010, zejm. str. 145–151.

²⁸ Sartori, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Slon, 2001, str. 119.

²⁹ Wintr, J.: *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorum, 2010, str. 44–48.

reforma volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny. Stávající poměrný volební systém by měl být nahrazen dvoukolovým systémem absolutní většiny.³⁰

Tyto návrhy ve své podstatě představují implementaci různých prvků racionalizovaného parlamentarismu, kterému bych se v této práci rád podrobně věnoval. Nejprve je však nutné si ujasnit, co si pod tímto pojmem představit. Někteří autoři jej vnímají úzce: například John Huber ve své vlivné studii o racionalizaci parlamentarismu vychází z francouzských reálií a považuje za něj primárně takové uspořádání, v němž sice vláda musí mít důvěru parlamentu, ale ústava jí dává nástroje, kterými si je schopna v parlamentu vynutit přijetí svých legislativních návrhů.³¹ Mezi tyto nástroje podle něj patří zejména kontrola vlády nad pojednávanou agendou, blokové hlasování o pozměňovacích návrzích (čl. 44 odst. 3 francouzské ústavy) a tzv. „gilotina“, tedy možnost spojit v průběhu projednávání s návrhem zákona otázku důvěry, přičemž není-li do 24 hodin navrženo a následně schváleno vyslovení nedůvěry vládě, návrh zákona se má i bez dalšího hlasování za schválený (čl. 49 odst. 3 ústavy). Já se zde však hodlám přiklonit k širšímu pojetí, se kterým pracuje například András Sajó³² či v českém kontextu Jan Kysela,³³ a racionalizovaný parlamentarismus definuji jako takovou modifikaci parlamentní formy vlády, která se různými nástroji snaží vyvážit vzájemné postavení výkonné a zákonodárné

³⁰ Kubát, M.: *Současná česká politika: Co s neefektivním režimem?* Praha: Barrister & Principal, 2013, str. 78.

³¹ Huber, J.: *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. New York: Cambridge University Press, 1996, str. 2–3.

³² Srov. Sajó, A.: *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*. Budapest: CEU Press, 1999, zejm. str. 121–134.

³³ Syllová, J. a kol.: *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008, str. 33.

moci a ve srovnání s klasickým modelem francouzské třetí republiky posílit stabilitu i akceschopnost³⁴ vlády v rámci ústavního systému.³⁵

Zatímco v moderní parlamentní monarchii je racionalizaci možné provést pouze posílením vlády, v parlamentní republice se teoreticky nabízejí dvě možnosti: buď posílit vládu, nebo posílit prezidenta republiky a pokusit se o zavedení nějaké formy poloprezidentského systému.³⁶ Vzhledem k tomu, že byla v roce 2012 ústavní změnou zavedena přímá volba prezidenta, která bývá považována za jeden z nezbytných předpokladů poloprezidencialismu, mohlo by se zdát logické pokračovat dál právě po této cestě. Přesto se kloním k variantě posílení vlády, a to i na úkor prezidenta, a to ze dvou základních důvodů. Především mne odrazuje nebezpečí vnitřních konfliktů v rámci výkonné moci v období kohabitace, které je s poloprezidencialismem spojeno.³⁷ Po

³⁴ K rozlišování těchto dvou pojmů srov. Sartori, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Slon, 2001, str. 122–125.

³⁵ Obdobně k pojmu racionalizovaný parlamentarismus ve svém starším textu na toto téma přistupuje i David Kosař, byť se – vzhledem ke svému tématu logicky – zaměřil jen na nástroje využití k racionalizaci parlamentarismu ve Francii (srov. Kosař, D.: Nesnesitelná lehkost bytí francouzské exekutivy aneb racionalizace parlamentarismu po francouzsku. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, str. 80–96).

³⁶ Jak přesvědčivě vysvětlují Miloš Brunclík a Michal Kubát (ve svém článku *Parlamentarismus nebo poloprezidencialismus? Spor o klasifikaci středoevropských demokratických režimů*. *Středoevropské politické studie*, č. 2–3/2014, str. 118–136), pojem poloprezidencialismus (či semiprezidencialismus) je různými autory vnímán různě. Na jedné straně řada angloamerických autorů v čele s Robertem Elgie považuje za klíčový znak přímou volbu prezidenta (srov. Elgie, R. *The Politics of Semi-Presidentialism*. In: Elgie, R. (ed.): *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999, str. 1–21, zejm. str. 13) a Česká republika tak pro ně už dnes je příkladem poloprezidentského režimu. Maurice Duverger – a ještě více Giovanni Sartori –, vůči jejichž definicím se Elgie vymezil, naproti tomu kladl důraz na mocenské postavení prezidenta v rámci systému, a to z hlediska jeho ústavních kompetencí (Duverger) či reálné politické moci (k tomu blíže Sartori, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Slon, 2001, str. 139–143). Podobně jako Brunclík s Kubátem, ale i řada dalších českých autorů, se hlásím k Sartoriho přístupu a budu-li v této práci mluvit o poloprezidencialismu, myslím tím systém, kde prezident republiky není jen neodpovědnou hlavou státu, nýbrž má významné postavení v rámci moci výkonné.

³⁷ Sartori, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Slon, 2001, str. 133 či 157.

zkušenostech s těmito konflikty nakonec i ve Francii došlo k sjednocení délky volebního období prezidenta a Národního shromáždění a koordinaci termínů voleb,³⁸ což má pravděpodobnost kohabitace snížit, pochopitelně ji však nemůže zcela vyloučit. Česká republika je stále ještě relativně novou demokracií, proto se domnívám, že systém, který v sobě obsahuje tak velké riziko konfliktů, je pro ni tím spíše nevhodný.³⁹ Nadto se domnívám – jakkoliv musím připustit i velmi vlivné opačné názory⁴⁰ –, že poloprezidentský systém nelze vytvořit jen ústavním inženýrstvím, protože nestojí pouze na ústavní úpravě, ale také na politických okolnostech. Vezmeme-li si za příklad francouzského prezidenta, podle Ústavy má sice zjevně silnější postavení než český prezident (a zejména není ústavně neodpovědný), jeho faktická politická moc je však jednak výsledkem historického vývoje a osobností prvního prezidenta páte republiky Charlese de Gaulla, jednak důsledkem vlivu, který má v rámci „své“ politické strany, opírá-li se o parlamentní většinu.⁴¹ Pouhé právní prostředky tedy po mém soudu nestačí.

Předmětem mého zájmu bude na prvním místě postavení vlády a jejího předsedy, což úzce souvisí s problematikou jejího ustavování. Bylo-li řečeno, že jedním z důvodů slabšího postavení vlád jsou i jejich relativně malé většiny v Poslanecké sněmovně, které jsou navíc vytvářeny na základě koaličního uspořádání, nelze se vyhnout ani otázce volebního systému do komor Parlamentu, jehož případná změna by rovněž mohla mít

³⁸ Srov. Perottino, M.: *Francouzský politický systém*. Praha: Slon, 2005, str. 85–86.

³⁹ Obdobně též Kosař, D.: Nesnesitelná lehkost bytí francouzské exekutivy aneb racionalizace parlamentarismu po francouzsku. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, str. 94, který se opírá o Sajó, A.: *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*. Budapest: CEU Press, 1999, str. 179.

⁴⁰ Srov. Sartori, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Slon, 2001, str. 145 či Kubát, M.: *Současná česká politika: Co s neefektivním režimem?* Praha: Barrister & Principal, 2013, str. 78.

⁴¹ Srov. Kortmann, C.: The French Republic. In: Prakke, L. a Kortmann, C. (eds.): *Constitutional Law of 15 EU Member States*. Deventer: Kluwer Legal, 2004, str. 249.

racionalizační vliv, zvláště pokud by posílila či alespoň neoslabila stranickou disciplínu; jistou pozornost chci proto věnovat také státní regulaci politických stran. Zabývat se budu i dalšími otázkami, které mají či by mohly mít vliv na stabilitu a akceschopnost vlády: například vzájemným postavením vlády a prezidenta republiky, jehož jistá neujasněnost má podle dosavadních zkušeností s fungováním ústavního systému negativní vliv zejména na pozici předsedy vlády, ale také dosud neuzavřenou problematikou zavedení referenda či finanční ústavy, jež by podobu naší formy vlády rovněž významným způsobem ovlivnilo. Jen relativně okrajově se naproti tomu budu věnovat samotným procedurám parlamentního jednání: ne proto, že bych je nepovažoval za důležitou součást racionalizace parlamentarismu, ale spíše proto, že bych nerad nosil sovy do Athén. Této oblasti se totiž v českém kontextu velmi důkladně věnují například Jan Wintr, Jindřiška Sylová či Jan Kysela a nedomnívám se, že by k jejich pracím, které i ve spolupráci s dalšími autory dlouhodobě rozvíjejí a prohlubují,⁴² bylo nutné mnoho dodávat.

Jan Filip kdysi napsal – v kontextu studia volebních systémů, lze to však zobecnit – , že „politologie a ústavní právo jsou jen starší a mladší obor (...), [které] sdílejí společný předmět výzkumu, nicméně východiska a přístupy se často liší.“⁴³ Jednou z odlišností mezi politologií a právní vědou je vedle toho také v tom, že zatímco politologie je převážně empirická a zkoumá řadu různých faktorů, jež ovlivňují fungování politického systému, právní věda se v mnohem větší míře zabývá tím, co býti má a jakými právními nástroji je možné toho docílit. V této práci se snažím být právníkem. Přitom pokud jde o to, co býti

⁴² Srov. zejména Wintr, J.: *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorum, 2010, Kolář, P. a kol.: *Parlament České republiky*. Praha: Leges, 2013 či Sylová, J.: Ústavní a zákonná racionalizace parlamentu v první a druhé parlamentní generaci (manuskript), ale také řadu dalších prací, které jsou v této práci průběžně citovány.

⁴³ Filip, J.: Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. In: Novák, M., Lebeda, T. a kol.: *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda, 2004, str. 386.

má, východiskem pro mne v této práci budou výše zmíněné doporučení Michala Kubáta, na která bych rád navázal a která se budu snažit promítnout do hodnocení naší ústavní úpravy. Postupovat budu především analytickou metodou: zkoumat místa, která v uplynulých 25 letech fungování ústavního systému České republiky opakovaně vytvářela problémy, a hledat jejich možná řešení, přičemž nezdědka se budu inspirovat jinými parlamentními systémy v zahraničí. Jako základní vzorek pro komparaci mi poslouží členské státy EU s parlamentní (či poloprezidentskou) formou vlády.

Návrhy, ke kterým dospěji, v některých případech zahrnují i možné změny právní úpravy včetně možných změn Ústavy. K ústavnímu právu přitom patří určitý apriorní odpor k změnám, chválena naopak bývá stabilita ústav, díky níž se aktéři mohou spolehnout na určitý základní rámec pravidel, v rámci něhož se pohybují, a díky níž se mohou postupně usazovat ústavní zvyklosti, jež fungování ústavního systému dotvářejí.⁴⁴ Tento opatrný přístup sdílím; proto také, vzdor silným argumentům, které v její prospěch vznesl Jiří Malenovský, nejsem přívržencem myšlenky, že by si Česká republika zasloužila kompletně novou Ústavu.⁴⁵ Stabilitu však nepovažuji za synonymum neměnnosti. Pokud se v průběhu let opakovaně – a bez ohledu na to, jaké je právě personální obsazení jednotlivých ústavních orgánů – objevují spory o interpretaci některých ústavních mechanismů, které komplikují fungování ústavního systému a znemožňují vytvoření (respektovaných) zvyklostí, jež by problém mohly překlenout, a není-li současně v řadě případů možné k závaznému výkladu dojít ani soudní cestou, protože jde o otázky, které nelze (snadno) judicializovat, je podle

⁴⁴ Srov. Kindlová, M.: Ústavní zvyklosti jako součást ústavy (komparace commonwealthského přístupu a judikatury Ústavního soudu ČR). In: Klíma, K. a Jirásek, J. (eds.): *Poceta Jánu Gronskému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 300–317 a Kysela, J.: Ústavní principy, ústavní konvence a ústavní inženýrství. In: *tamtéž*, str. 121–136.

⁴⁵ Srov. Malenovský, J.: O legitimitě a výkladu české Ústavy na konci století existence moderního českého státu. *Právník*, č. 8/2013, str. 745-772.

mého názoru vhodné zvážit změnu Ústavy, která nejasnosti odstraní.⁴⁶ Trvat i v takové situaci na neměnnosti ústavy jen pro neměnnost samu, bez dalších argumentů, by se rovnalo ústavněprávnímu kýči.

Tato práce vznikala v poměrně dlouhém časovém rozmezí a lze ji označit za završení mého bádání, které započalo v rámci projektu GAČR „Parlamentní forma vlády v České republice a možnosti její racionalizace“, jehož jsem byl řešitelem. Do značné míry proto staví na tom, co jsem o této problematice průběžně publikoval, zejména formou článků v odborných časopisech a příspěvků do sborníků. Tam, kde text výrazněji vychází z konkrétního článku, na tuto okolnost upozorňuji v poznámkách pod čarou.

Je také završením jisté etapy mého odborného života, která započala před jedenácti lety, když jsem obhájil svou disertační práci a začal na PF UK působit jako akademický pracovník. Rád bych proto využil tohoto prostoru i k poděkování těm, se kterými jsem tam měl a mám možnost se setkávat a kteří přispěli a stále přispívají nejen k mému odbornému rozvoji, ale také k tomu, že se na PF UK cítím dobře: oběma svým děkanům, prof. Gerlochovi i prof. Kuklíkovi, všem členům naší katedry i spřízněných kateder teorie práva a politologie a sociologie, svým milým souputníkům z výjezdních seminářů prof. Kyselovi a doc. Wintrovi, ale také všem studentům, se kterými jsem se v průběhu těch let měl možnost potkat a díky jejichž zvědavým otázkám a zajímavým postřehům se musel neustále udržovat v obraze, což je venkoncem nejlepší prevence proti zblbnutí. Největší poděkování, a snad i omluva, však patří mojí rodině, zejména mamince, manželce i malému Kubovi, kteří si se mnou v průběhu psaní této práce užili leccos, ale přesto nade mnou nezlomili hůl.

⁴⁶ Pro širší kontext srov. Kysela, J.: Poznámky ke stavu oboru ústavního práva a státovědy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 3/2017, str. 375–390.

2. Ustavování vlády a postavení předsedy vlády

Giovanni Sartori rozlišuje tři hlavní druhy systémů, které jsou postavené na parlamentní formě vlády, a to na podle toho, jaký je reálný vztah mezi zákonodárnou a výkonnou mocí. Na jednom pólu vidí britský systém, kde dominuje exekutiva, na druhém pólu systém Třetí a Čtvrté francouzské republiky, kde dominuje parlament a „vládnutí [je] věcí téměř nemožnou“, a na půli cesty mezi nimi stranicky kontrolovaný parlamentarismus.⁴⁷ Důležitým kritériem je pro něj i postavení předsedy vlády, podle něhož rozlišuje systémy, v nichž je premiér ve vztahu k ostatním členům své vlády prvním *nad nerovnými*, prvním *mezi nerovnými* či prvním *mezi rovnými*. Premiérem prvního typu je podle něj britský předseda vlády, který se – zpravidla – opírá o jednobarevnou většinu své vlastní strany v Dolní sněmovně, díky čemuž má relativně „volnou ruku při výběru a propouštění ministrů (...). [v]ládne svým ministrům a ve skutečnosti nad nimi má převahu“.⁴⁸ Předobrazem prvního mezi nerovnými byl pro Sartoriho německý kancléř, jehož pozice byla posílena jednak ústavně, zejména institutem konstruktivního vyjádření nedůvěry, ale také stranickým systémem, který měl po dlouho dobu podobu tzv. systému dvou a půl strany;⁴⁹ je ovšem nutné připomenout, že v posledních dvaceti letech v tomto ohledu došlo k významným posunům, jež se projeví opakovanými vládami velké koalice, kde je postavení kancléře o něco slabší.⁵⁰ A konečně premiér třetího typu, vyskytující se v běžných parlamentních systémech, podle Sartoriho „stojí a padá se svým kabinetem, zpravidla musí akceptovat ministry, kteří byli do jeho vládního týmu ‚vnuceni‘, a nad tímto

⁴⁷ Sartori, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Slon, 2001, str. 110.

⁴⁸ *Ibid.*, str. 112.

⁴⁹ Terminologicky je systém dvou a půl strany spojen s typologií stranických systémů podle Jeana Blondela. Srov. Novák, M.: *Systémy politických stran*. Praha: Slon, 1997, str. 167–173.

⁵⁰ Tento vývoj ostatně Sartori předpovídal a dával ho do souvislosti se sjednocením Německa (Sartori, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Slon, 2001, str. 117–118).

týmem (který je lépe označit jako ‚netým‘, jeho nedotknutelní hrají svou vlastní hru) má malou kontrolu.“ Jinak řečeno, tento třetí typ premiéra je „*primus inter pares*, mezi rovnými, takže ani ne tak docela *primus*.“⁵¹

Z této typologie vyplývá zásadní důležitost, kterou má v racionalizovaném parlamentarismu nejen postavení vlády jako celku (či obecně výkonné moci) vůči parlamentu, ale také postavení předsedy vlády vůči ostatním členům vlády. Zároveň je z ní patrné, že skutečná pozice vlády i jejího předsedy v rámci politického systému je dána kombinací různých faktorů, které zahrnují proceduru utváření vlády včetně způsobu, jakým se vybírají jednotliví členové vlády a jak mohou být odvoláni, dále formální pravomoci předsedy vlády při jejím řízení a při určování vládní politiky a v neposlední řadě i podobu stranického systému.

Michal Kubát v návaznosti na Sartoriho doporučuje, že by Česká republika měla „1) zavést konstruktivní vótum nedůvěry, 2) nově stanovit proceduru vytváření vlády, 3) kompetenčně posílit postavení vlády v režimu a premiéra ve vládě a v režimu“.⁵² Na tomto místě bych se rád zabýval problematikou ustavení a demise vlády a jejího personálního složení. Vedle normativních doporučení směřujících k racionalizaci parlamentarismu je důvodem k analýze této oblasti také to, že v praxi vytváří problémy, nejasnosti a konflikty, které se v průběhu let opakují či dokonce stupňují.

2.1. Komparativní pohled na způsoby ustavování vlády

Pro parlamentní formu vlády je typické, že je významná role při vytváření nové vlády svěřena hlavě státu. Z tohoto pravidla existují výjimky: švédská ústava z roku 1974

⁵¹ *Ibid.*, str. 112.

⁵² Kubát, M.: *Současná česká politika: Co s neefektivním režimem?* Praha: Barrister & Principal, 2013, str. 79.

krále zcela vyřadila. Iniciativa je místo toho vložena do rukou předsedy parlamentu, na jehož návrh předsedu vlády volí parlament.⁵³ Taková úprava, zcela obcházející hlavu státu, však jinak patří spíše do formy vlády shromáždění. Předsedu vlády ostatně přímo volilo také Národní shromáždění podle původního znění československé Prozatímní ústavy,⁵⁴ které vycházelo z koncepce jednoty moci.⁵⁵ Když byla v roce 1919 přičiněním T. G. Masaryka po jeho návratu z exilu⁵⁶ Prozatímní ústava novelizována a posunuta směrem k uplatnění dělby moci a modelu parlamentní formy vlády,⁵⁷ projevilo se mj. právě tím, že pravomoc jmenovat předsedu vlády přešla na prezidenta republiky.⁵⁸ Také ve Švýcarsku, které je dnes zřejmě nejvýznamnějším příkladem uplatňování vlády shromáždění, je předseda vlády (Spolkové rady) volen přímo parlamentem.⁵⁹ Je však na druhou zmínit třeba zmínit, že v obou těchto případech parlament samostatně rozhodoval, resp. rozhoduje o

⁵³ Srov. hlavu 6, čl. 4 až 6 švédské ústavy (*Regeringsformen*).

⁵⁴ Srov. § 14 zákona č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě.

⁵⁵ Srov. Gronský, J.: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. Díl I.: 1914–1945*. Praha: Karolinum, 2005, str. 53 (pozn. pod čarou č. 9). Též Baxa, B.: *Parlament a parlamentarismus*. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek III*. Brno: Polygrafia, 1934, str. 21–22.

⁵⁶ Srov. Klímeček, A.: *Boj o Hrad. I. Díl: Hrad a Pětka /1918–1926/*. Praha: Panevropa, 1996, zejm. str. 34–43.

⁵⁷ L. Vojáček ovšem relativně malé prezidentské pravomoci v původním znění Prozatímní ústavy, o kterých navíc říká, že „ve skutečnosti v ústavě nebyly tak malé“ (ale dále byly okleštěny výkladem), dává do souvislosti s tím, že bylo třeba počítat s tím, že prezident dosud není přítomen na území státu a termín jeho návratu není znám, a považuje je tedy za výsledek spíše praktických než politických či ústavněprávních úvah. Opírá se přitom mj. o to, že po návratu prezidenta do Československa byl tvůrce ústavy A. Meissner vstřícný vůči návrhům na rozšíření pravomocí prezidenta. Srov. Vojáček, L.: *První československý zákon. Pokus o opožděný komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, zejm. str. 247–252. K okolnostem přijímání Prozatímní ústavy (a postupnému vývoji v otázce prezidentských pravomocí) srov. též Kuklík, J.: *Proč nebylo Československo republikou hned od 28. října 1918?* *AUC Iuridica*, č. 3/2018, str. 71–77.

⁵⁸ Srov. zákon č. 271/1919 Sb., kterým se mění zákon o prozatímní ústavě. Ustanovení § 14 nově znělo takto: „Moc výkonná a nařizovací přísluší vládě, jejíhož předsedu a členy (ministry) jmenuje a propouští prezident republiky.“ Ke zdůvodnění této změny srov. též Kněžinec, J.: *Prozatímní ústava a její proměny*. In: Mlsna, P. (ed.): *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, zejm. str. 130–134.

⁵⁹ Srov. čl. 176 švýcarské ústavy. Podrobněji Svatoň, J.: *Vládní orgán moderního státu*. Brno: Doplněk, 1997, str. 81–85.

celém složení vlády, aniž by byl omezen návrhem předsedy vlády či jiného orgánu. V tom se dnešní švédský model liší: ani při jmenování dalších členů vlády sice ústava nedává hlavě státu žádnou roli, jmenuje a odvolává je však sám předseda vlády, bez vazby na jiný orgán;⁶⁰ i z tohoto důvodu se zde proto o vládu shromáždění nejedná.

Odhlédneme-li od uvedené výjimky, platí slova P. Holländera, podle něhož jsou „v parlamentním systému neuralgickým bodem postavení hlavy státu jeho vztahy s vládou“, přičemž „[z]vlášť významným je tady rozsah participace hlavy státu na jejím utváření.“⁶¹ Čím je v tomto ohledu ústavní úprava volnější, tedy čím větší má hlava státu manévrovací prostor, tím je její pozice silnější, a naopak. Při pohledu na různé úpravy, se kterými se lze setkat ve zkoumaném vzorku evropských států, lze přitom obecně nalézt tři faktory, které hlavu státu omezují. V našem kontextu jsou důležité především dva: pravidla, kterými je proces jmenování nové vlády svázán, a lhůty, které jsou pro jednotlivé kroky stanoveny. Třetím faktorem, který ovšem v našem případě ze zjevných důvodů nelze aplikovat, je vědomí slabší demokratické legitimacy. Jak vyplývá z podrobnějšího rozboru, volná úprava, tedy zdánlivě silnější postavení hlavy státu, je typická pro monarchické ústavy, kde je však hlava státu o to pevněji svázána ústavními zvyklostmi neboli – slovy J. S. Milla – „pozitivní politickou mravností země, [...] nepsanými zásadami, jimiž se fakticky řídí různé politické autority ve svém jednání“.⁶² Naopak tam, kde je hlava státu volena, ať už přímo nebo nepřímo, jsou zpravidla pravidla přísnější.

Nejméně je proces formování nové vlády popsán v ústavních předpisech zemí, které uplatňují model tzv. negativního parlamentarismu. I zde sice vláda musí mít důvěru

⁶⁰ Srov. hlavu 6, čl. 1 a 8 švédské ústavy (*Regeringsformen*).

⁶¹ Holländer, P.: *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 384.

⁶² Srov. Mill, J. S.: *Úvahy o vládě ústavní*. Praha: Svoboda, 1992, str. 63–64.

parlamentu,⁶³ ta však nemusí být vyjádřena explicitně: má se za to, že vláda důvěry parlamentu požívá, dokud jí není vyslovena nedůvěra.⁶⁴ Tento model – který v československých ústavních dějinách známe především z období 1. republiky, kdy mj. usnadňoval existenci tzv. úřednických vlád⁶⁵ – se dnes stále uplatňuje v Lotyšsku,⁶⁶ Lucembursku,⁶⁷ v Nizozemí,⁶⁸ Spojeném království (kde byl v roce 2011 po staletích nepsané praxe částečně pozitivně upraven přijetím zákona o pevných volebních obdobích parlamentu),⁶⁹ Dánsku⁷⁰ a ve Francii.⁷¹ Do stejné kategorie v zásadě patří i Rakousko, kde sice nově jmenovaná vláda musí během jednoho týdne předstoupit před Národní radu, která

⁶³ Na tomto místě i dále v této kapitole pro zjednodušení hovořím o parlamentu i ve vztahu k zemím, kde ve skutečnosti vláda odpovídá pouze jedné z jeho komor.

⁶⁴ Podrobněji k tomuto konceptu Brunclík, M.: Negativní parlamentarismus: cesta k efektivnějšímu fungování parlamentního režimu? *Acta Politologica*, č. 2/2009, str. 118–141.

⁶⁵ K tomuto fenoménu srov. např. Hloušek, V. a Kopeček, L.: *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. Brno, Barrister & Principal, 2012 či Léko, K.: *Úřednické vlády*. In: Antoš, M. a Wintř, J. (ed.): *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012, str. 101–111.

⁶⁶ Srov. čl. 55–57 lotyšské ústavy.

⁶⁷ Přičemž v ústavě pocházející z roku 1868 dokonce není uveden ani samotný koncept odpovědnosti vlády vůči parlamentu, pravomoc velkovévody jmenovat a odvolávat členy vlády tak čistě z tohoto pohledu není nijak omezena. Omezení se však odvozuje z principu parlamentní demokracie a od roku 1966 je dodržována přesná procedura jmenování nové vlády, která zahrnuje konzultace s předsedy parlamentních politických stran, pověření *informateura* a *formateura* a konečně jmenování nové vlády. Viz Thill, J.: *The Grand Duchy of Luxembourg*. In: Prakke, L. a Kortmann, C. (eds.): *Constitutional Law of 15 EU Member States*. Deventer: Kluwer Legal Publishers, 2004, str. 557–558.

⁶⁸ Obdobně jako v případě Lucemburska, i zde v ústavě přijaté rovněž v roce 1848 chybí dokonce i výslovné ústavní zakotvení odpovědnosti vlády parlamentu, ale také zde se tento princip vyvinul cestou ústavní zvyklosti. Viz Kraan, K.: *The Kingdom of the Netherlands*. In: Prakke, L. a Kortmann, C. (eds.): *Constitutional Law of 15 EU Member States*. Deventer: Kluwer Legal Publishers, 2004, str. 602–604.

⁶⁹ Srov. zákon o pevných volebních obdobích parlamentu (Fixed-term Parliaments Act 2011), čl. 2 odst. 3 a 4. Pro obecnější výklad, který ovšem schválení tohoto zákona předchází, srov. Prakke, L.: *The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. In: Prakke, L. a Kortmann, C. (eds.): *Constitutional Law of 15 EU Member States*. Deventer: Kluwer Legal Publishers, 2004, zejm. str. 878–883.

⁷⁰ Srov. čl. 14 a 15 dánské ústavy.

⁷¹ Srov. čl. 8 a 49 francouzské ústavy.

tak má příležitost jí okamžitě vyslovit nedůvěru, formální vyslovení důvěry se však nevyžaduje.⁷² Celkem jde tedy o sedm zemí: čtyři monarchie, jeden poloprezidentský režim (Francie) s posíleným postavením prezidenta, což se odráží i na jeho roli při vytváření vlády, jeden režim s rovněž ústavně posíleným postavením prezidenta (Rakousko), které je však fakticky omezeno letitým soužitím s vládami opřenými o drtivou parlamentní většinu, která by jim v případě potřeby umožňovala aktivnějšího prezidenta kdykoliv omezit změnou ústavy,⁷³ a jeden režim, kde je ovšem postavení prezidenta republiky omezeno tím, že jej parlament může z funkce odvolat (Lotyšsko).⁷⁴ Tento model má tedy své místo tam, kde silný vliv prezidenta na sestavování vlády odpovídá jeho obecně silnému postavení v rámci režimu (Francie), anebo tam, kde je hlava státu fakticky omezena jinými faktory (což je případ všech sedmi ostatních zemí), a proto je vlastně lhostejné, co k této věci říká ústava. Jinak řečeno, „[p]roč někam formálně psát pravidlo, které se dodržuje a bude dodržovat i bez toho?“⁷⁵

Druhou skupinou tvoří země, které se od předchozí skupiny neliší šíří volnosti, kterou jejich ústava dává prezidentovi, ale jen tím, že má vláda povinnost se po svém jmenování aktivně ucházet o důvěru parlamentu. Vedle České republiky (čl. 68 odst. 3

⁷² Srov. čl. 70 odst. 3 a čl. 74 rakouské ústavy.

⁷³ Srov. polemiku, kterou o povaze rakouského systému vedl G. Sartori (Sartori, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, str. 133–135) s M. Duvergerem (Duverger, M. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*, č. 2/1980, str. 165–187). Na tom, že je rakouský prezident silný pouze na papíře, se ovšem oba shodují, obdobně jako současná vůdčí postava diskursu o poloprezidencialismu R. Elgie (Elgie, R.: *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2011, str. 157–160). V českém kontextu srov. Brunclík, M. a Kubát, M.: *Kdo vládne Česku? Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry*. Praha: Barrister & Principal Publishing, 2017, zejm. str. 15 – 52.

⁷⁴ Srov. čl. 51 lotyšské ústavy.

⁷⁵ Przeworski, A., Asadurian, T. a Bohlken, A. T.: The Origins of Parliamentary Responsibility. In: Ginsburg, T. (ed.): *Comparative Constitutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, str. 110.

Ústavy) sem patří také Slovensko, kde musí stejně jako v České republice vláda předstoupit do 30 dnů od svého jmenování,⁷⁶ a Itálie, kde lhůta jen desetidenní.⁷⁷ Je pozoruhodné, že ve všech třech uvedených zemích tato kusá úprava vedla ke konfliktu mezi prezidentem a parlamentní většinou. V případě Itálie lze zmínit nedávný spor mezi prezidentem Mattarellou a vládní koalicí ohledně jmenování P. Savony ministrem ekonomiky a financí.⁷⁸ Na Slovensku se tyto problémy objevují opakovaně: naposledy šlo o spor mezi prezidentem Kiskou a stranami vládní koalice ohledně složení nové vlády premiéra Pellegriniho,⁷⁹ některé dřívější spory byly dokonce řešeny před slovenským ústavním soudem, která má na rozdíl od svého českého protějšku pravomoc podávat obecný výklad ústavy, a vedly i k novele slovenské ústavy.⁸⁰

Do třetí skupiny patří země, které diskreci hlavu státu svazují přísnými pravidly. Ve dvou případech ústava prezidentu republiky přímo předepisuje, koho má sestavením vlády pověřit, a to včetně pořadí dalších osob, pokud by první (druhý, třetí...) pokus nebyl úspěšný. Řecká ústava počítá s následujícím: má-li některá z politických stran v parlamentu absolutní většinu (k čemuž jí dopomáhá volební systém, který dává vítězné straně bonus 50 mandátů navíc z celkových 300),⁸¹ prezident republiky bez dalšího předsedou vlády jmenuje vůdce této strany. Pokud taková strana není, dává prezident pouze pověření

⁷⁶ Srov. čl. 110–113 slovenské ústavy.

⁷⁷ Srov. čl. 94 italské ústavy.

⁷⁸ Srov. Piccirilli, G.: Is the institutional crisis in Italy over? Surely a storm, maybe indicating a climate change. *IACL-AIDC Blog*, 7. června 2018.

⁷⁹ Kiska nejmenuje Pellegriniho premiérem. „Se složením vlády nejsem na sto procent spokojený,“ prohlásil. *iRozhlas*, 21. března 2018.

⁸⁰ Podrobněji viz Krošlák, D.: Vláda Slovenskej republiky. In: Krošlák, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, str. 537–541 či Balog, B. a Trellová, L.: Kreačná pravomoc prezidenta Slovenskej republiky – právo alebo povinnosť? (Interpretačné a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia). *Právnik*, č. 8/2010, str. 796–821.

⁸¹ Bedock, C. a Sauger, N.: Electoral Systems with Majority Bonus as Unconventional Mixed Systems. *Representation*, č. 1/2014, str. 99.

k sestavení vlády, a to nejprve představiteli strany, která má v parlamentu alespoň relativní většinu, tedy největší počet křesel. Pokud se mu během tří dnů nepodaří vládu sestavit, je pověřen představitel druhé největší strany, a poté případně ještě představitel třetí strany v pořadí. V případě neúspěchu následuje ještě společná konzultace s představiteli všech politických stran a pokud se potvrdí, že není možné vládu sestavit, prezident jmenuje přechodnou vládu, která se má opírat o co nejširší zastoupení politických stran, a rozpustí parlament. Prezident je tak výrazně omezen jak v personálních otázkách, tak velmi krátkými lhůtami.⁸² Obdobný model je uplatněn také v Bulharsku, jen s malými modifikacemi: pověření netrvá tři, nýbrž sedm dní, a ve třetím kole prezident republiky nemusí jmenovat vůdce třetí největší strany, nýbrž si může vybrat kteroukoliv z menších stran.⁸³

Oba tyto modely výrazně připomínají úpravu, která byla obsažena v „opozičně-smluvním“ návrhu novely Ústavy z roku 1999.⁸⁴ Prezident měl být podle něj svázán povinnostmi jmenovat postupně předsedy dvou nejsilnějších politických stran v Poslanecké sněmovně, personální volnost by tak měl až ve „třetím pokusu“ předseda Poslanecké sněmovny. Zároveň měla být zavedena třicetidenní lhůta pro předložení návrhu na jmenování vlády a lhůta pro předstoupení před Poslaneckou sněmovnu zkrácena na 15 dnů. V Poslanecké sněmovně tento návrh uspěl, zamítl jej však Senát.⁸⁵

⁸² Srov. čl. 37 a 84 řecké ústavy.

⁸³ Srov. čl. 99 bulharské ústavy.

⁸⁴ Sněmovní tisk č. 359. Poslanecká sněmovna, 3. volební období.

⁸⁵ Kriticky k tomuto návrhu např. Mlsna, P.: *Vláda – její vývoj a proměny*. In: Suchánek, R., Jirásková, V. et al.: *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, str. 190–192. Vstřícně naopak Jičínský, Z.: *Jmenování nové vlády podle Ústavy ČR – Úvaha ústavně právní a politologická*. In: Klíma, K. a Jirásek, J. (eds.): *Pocta Janu Gronsému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 152–163.

Do čtvrté skupiny lze zařadit země, které se rovněž snaží vyloučit či alespoň omezit svévůli hlavy státu, ale činí tak mírnějšími prostředky. Patří sem mj. Chorvatsko, Malta, Portugalsko, Rumunsko a Španělsko, jejichž pravidla jsou ve srovnání s výše zmíněnými výrazně měkčí a jejich podstatou je spíše snaha dát najevo, že si hlava státu nesmí počínat svévole. Chorvatský prezident má sestavením vlády pověřit osobu, která má podle rozdělení mandátů a předběžných konzultací důvěru většiny parlamentu.⁸⁶ Maltský prezident je povinen předsedou vlády jmenovat poslance, který má podle jeho názoru největší šanci získat podporu většiny poslanců.⁸⁷ Portugalský prezident jmenuje předsedu vlády po konzultaci s parlamentními stranami a se zřetelem k výsledku voleb.⁸⁸ Rumunský prezident jmenuje předsedu vlády buď po konzultaci s politickou stranou, která získala absolutní většinu mandátů, a pokud taková není, tak po konzultaci se všemi stranami v parlamentu;⁸⁹ s představiteli stran musí konzultovat také španělský král.⁹⁰

V Chorvatsku, Rumunsku a Španělsku, a navíc i v Litvě,⁹¹ se uplatňuje také pravidlo, podle něhož se vláda ujímá své funkce až poté, co je vyslovena důvěra. Všichni aktéři jsou tak motivováni k tomu, aby hledali funkční řešení, které získá podporu parlamentu, protože do jeho nalezení vládne původní vláda v demisi. Slabým místem je ovšem situace, kdy by naopak hlava státu měla zájem na tom, aby původní vláda zůstala v úřadu co nejdéle; to tento postup neřeší.

⁸⁶ Srov. čl. 98 a 101 chorvatské ústavy.

⁸⁷ Srov. čl. 80 maltské ústavy.

⁸⁸ Srov. čl. 187 portugalské ústavy.

⁸⁹ Srov. čl. 103 rumunské ústavy.

⁹⁰ Srov. čl. 99 španělské ústavy

⁹¹ Srov. čl. 92 litevské ústavy.

A konečně pátou, ovšem nejpočetnější skupinu tvoří země, kde se parlament podílí už na samotném výběru předsedy vlády. V Estonsku,⁹² Finsku,⁹³ Irsku,⁹⁴ Maďarsku,⁹⁵ Německu⁹⁶ a Slovinsku⁹⁷ parlament volí předsedu vlády, a to zpravidla v jednom či dvou prvních pokusech na návrh prezidenta a v případě neúspěchu poté již volně, tj. z nominací členů parlamentu. Do této kategorie patří také již zmíněné Švédsko, kde rovněž volí předsedu vlády parlament, ovšem na návrh svého předsedy. Ve dvou dalších případech je použito střídání iniciativ. V Belgii nejprve předsedu vlády – po konzultacích – jmenuje král podle svého uvážení,⁹⁸ ale nezíská-li vláda důvěru (nebo je-li vládě později vyslovena nedůvěra), je při jmenování dalšího předsedy vlády vázán návrhem parlamentu.⁹⁹ V Polsku nejprve předsedu vlády jmenuje prezident podle své úvahy, ale pokud vláda nezíská důvěru, nebo pokud ji prezident nejmenuje ve lhůtě 14 dnů, přechází právo zvolit předsedu vlády na Sejm. Také zde je stanovena čtrnáctidenní lhůta a pokud se během ní Sejmu nepodaří předsedu vlády zvolit, vrací se iniciativa k prezidentovi, který má opět 14 dnů na jmenování nové vlády. Není-li ani tento třetí pokus úspěšný, prezident Sejm rozpustí.¹⁰⁰

Na tomto místě je asi vhodné učinit několik dílčích závěrů. Zaprvé, český model vytváření ústavy je v komparativním pohledu spíše neobvyklý, v rámci sledovaného vzorku zemí je možné jeho obdobu nalézt pouze na Slovensku a v Itálii. Zadruhé, ve všech těchto zemích vede ke vzniku konfliktních situací a sporů mezi prezidentem a parlamentní

⁹² Srov. čl. 65 odst. 5 a 89 estonské ústavy.

⁹³ Srov. čl. 61 finské ústavy.

⁹⁴ Srov. čl. 13/1 irské ústavy.

⁹⁵ Srov. čl. 16 odst. 3 maďarské ústavy (základního zákona).

⁹⁶ Srov. čl. 63 německé ústavy (základního zákona).

⁹⁷ Srov. čl. 111 slovinské ústavy.

⁹⁸ Srov. Craenen, G.: Kingdom of Belgium. In: Prakke, L. a Kortmann, C. (eds.): *Constitutional Law of 15 EU Member States*. Deventer: Kluwer Legal, 2004, str. 98–99.

⁹⁹ Srov. čl. 96 belgické ústavy.

¹⁰⁰ Srov. čl. 154 a 155 polské ústavy.

většinou; na Slovensku byly některé z těchto konfliktů dokonce judicializovány, a to prostřednictvím řízení o výkladu ústavy, které je slovenskému ústavnímu soudu – na rozdíl od českého – svěřeno. Zatřetí, menší míru ústavních omezení hlavy státu při jmenování vlády obsahují ústavy států, které hlavu státu omezují jiným způsobem (absencí demokratické legitimacy či výraznou politickou převahou parlamentu). Výjimkou je v tomto ohledu Francie, kde se jedná o jednu z komponent posíleného postavení prezidenta republiky, jež vytváří poloprezidentský režim. A začtvrté, naprostá většina analyzovaných ústav (17 z 27) obsahuje některou z forem omezení hlavy státu: buď ve formě většího vlivu parlamentu na proces vytváření vlády (9), nebo stanovením měkkých (7) či přísných (2) pravidel, která se snaží bránit svévoli hlavy státu v tomto procesu.

2.2.České zkušenosti s vytvářením vlád

Proces vytváření nové vlády začíná v okamžiku, kdy předchozí vláda podá demisi (popř. je prezidentem republiky odvolána, protože byla povinna demisi podat a neučinila tak). Je přitom možné odlišit dvě základní varianty. První z nich je vytváření vlády na začátku volebního období Poslanecké sněmovny, tedy poté, co proběhly volby, ustavila se Poslanecká sněmovna a stará vláda podala demisi. V případě, že se v Poslanecké sněmovně nevytvoří jasná vládní většina, může tento proces probíhat i v několika kolech, k čemuž došlo po volbách v roce 2006 a 2018. Druhou skupinou případů je vytváření nové vlády v průběhu volebního období Poslanecké sněmovny, tedy poté, co z jakéhokoliv důvodu předčasně podala demisi vláda, která byla jmenována na začátku volebního období a podařilo se jí získat důvěru Poslanecké sněmovny. Optikou české Ústavy se tyto situace neliší a právní úprava vytváření nové vlády je tak v obou případech totožná, liší se však politické okolnosti, což může mít vliv i na roli jednotlivých aktérů.

Klíčovým aktérem vytváření nové vlády je prezident republiky; podle Jana Wintra tím naplňuje svou roli moderátora politických konfliktů.¹⁰¹ Zásadním úkonem je jmenování předsedy vlády, na jehož návrh následně jmenuje ostatní členy vlády. Ohledně osoby předsedy vlády Ústava prezidentu – s výjimkou třetího pokusu, kdy jmenuje na návrh předsedy Poslanecké sněmovny – nepředepisuje žádné podmínky, výběr je tedy na něm. O tom, zda je při něm nějak omezen, se přitom vedou spory.

Část autorů soudí, že právně není omezen nijak, měl by si jen být vědom politických důsledků a zvažovat, zda má jím jmenovaná osoba šanci se svou vládou získat důvěru v Poslanecké sněmovně. Tento názor – s různými drobnými nuancemi – zastává např. V. Pavlíček,¹⁰² Z. Koudelka¹⁰³ a T. Herc.¹⁰⁴ O něco méně kategorický je P. Molek,¹⁰⁵ který připouští, že i když prezidenta neomezuje Ústava, mohl by být omezen ústavní zvyklostí jmenovat přinejmenším v prvním pokusu představitele politické strany, která vyhrála volby do Poslanecké sněmovny. Existence takové ústavní zvyklosti je ovšem více než sporná, navíc není zřetelné, jak by měla být formulována, protože sám Molek připouští, že vítěznou stranou nutně nemusí být ta, která získala nejvíce hlasů či mandátů. O správnosti této teze svědčí např. výsledky voleb v roce 2010, ve kterých sice nejvíce hlasů i mandátů získala ČSSD vedená J. Paroubkem,¹⁰⁶ ale sám Paroubek na tento výsledek reagoval rezignací a

¹⁰¹ Wintr, J.: Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických konfliktů. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, str. 31.

¹⁰² Pavlíček, V.: Prezident republiky. In: Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2015, str. 864.

¹⁰³ Koudelka, Z.: *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, str. 109.

¹⁰⁴ Herc, T.: Čl. 62. In: Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 582–583.

¹⁰⁵ Molek, P.: Čl. 62. In: *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Linde, 2010, str. 711

¹⁰⁶ Získala 56 mandátů a 22,08 %, tedy o tři mandáty a téměř o dvě procenta hlasů více než ODS, která skončila druhá v pořadí.

vládu sestavila koalice ODS, TOP 09 a Věcí veřejných, disponující v té době většinou 118 mandátů.

Opačný názor zaujal v komentáři k Ústavě V. Mikule (doplněný následně v novém vydání R. Suchánkem). Článek 62 Ústavy sice žádné další podmínky neobsahuje, je však nezbytné jej vykládat v kontextu dalších ustanovení. Podle čl. 59 Ústavy prezident slibuje, že bude svůj úřad „zastávat v zájmu všeho lidu“, jenž je dle čl. 2 odst. 1 „zdrojem veškeré státní moci“ a musí přitom respektovat i volnou soutěž politických stran, zaručenou čl. 5 Ústavy. To znamená, že si prezident republiky nesmí počínat svévolně.¹⁰⁷ Tento názor sdílím; zákaz svévole je ostatně obecný princip, který vyplývá už z toho, že je Česká republika charakterizována jako demokratický právní stát (čl. 1 Ústavy), který svazuje všechny orgány veřejné moci, a bylo by proto obtížné vysvětlit, proč by měl být z jeho působnosti vyňat prezident republiky. Vedlejším argumentem může být i jeho ústavní pozice neodpovědné hlavy státu, jejíž rozhodnutí vydaná podle čl. 63 vyžadují „ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády“. Smyslem tohoto ustanovení je omezení prezidenta republiky při výkonu kontrasignovaných pravomocí. Výklad, podle něhož by toto omezení mohl snadno obejít tím, že svévolně jmenuje předsedu vlády, který sice nebude mít podporu v Poslanecké sněmovně (jíž přitom společně s vládou odpovídá), ale zato je ochoten připojit svůj podpis k čemukoliv, co si prezident republiky bude přát, se proto jeví jako zjevně absurdní.

Ale i tehdy, pokud uzavřeme, že se prezident nesmí při jmenování předsedy vlády chovat svévolně, stále není jednoznačné, co to pro něj konkrétně znamená. Důležitá je však v úvodu zmíněná charakteristika prezidenta republiky jako moderátora politických

¹⁰⁷ Sládeček, V., Mikule, V./Suchánek, R., Syllová, J.: *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 685–686.

konfliktů, z níž podle mého soudu vyplývá, jaká jsou s postupem prezidenta republiky v této situaci – a obecněji i v dalším okamžicích, kdy vykonává své pravomoci vůči vládě – spojena očekávání. Vláda neodpovídá jemu, a na rozdíl od některých jiných úprav ani společně jemu a Poslanecké sněmovně,¹⁰⁸ nýbrž výhradně Poslanecké sněmovně, o jejíž důvěru se musí ucházet. Prezident proto musí postupovat tak, aby přispěl ke vzniku vlády, která má šanci důvěru Poslanecké sněmovny získat. Výrazně uměřenější by tedy měl být, pokud v Poslanecké sněmovně existuje většina, která si přeje vytvořit vládu na určitém politickém půdorysu a v čele s určitým předsedou vlády. Naopak větší prostor získává tehdy, když taková většina v Poslanecké sněmovně chybí: v tom případě by měl aktivně vést konzultace s představiteli parlamentních stran a hledat řešení.

Tomu odpovídaly například aktivity prezidenta V. Havla po volbách v roce 1996, kdy dosavadní vládní koalice ODS, KDU-ČSL a ODA ztratila většinu, ale vládní většinu nebyla schopna složit ani opozice, kvůli tehdejšímu nulovému koaličnímu potenciálu KSČM a SPR-RSČ. Výsledkem byla dohoda o toleranci vlády ze strany ČSSD, která vznikla s prezidentovým přispěním.¹⁰⁹ Podobná situace nastala po volbách v roce 2006, kdy se v Poslanecké sněmovně vytvořily dva bloky s totožným počtem mandátů, tedy patová situace 100:100. V tomto případě však prezident zůstal poněkud více stranou a ponechal iniciativu primárně na politických stranách; v tom, aby mohl být brán jako neutrální moderátor a hrát tuto roli, mu ostatně částečně bránila skutečnost, že by v té době ještě stále čestným předsedou ODS. Také prezident Zeman měl šanci výrazněji vstoupit do jednání o vytvoření vlády po volbách 2017, protože ani ty nevedly k jasné vládní většině. Tento

¹⁰⁸ Srov. např. některé hybridní režimy v Africe (van Cranenburgh, O.: *Restraining executive power in Africa: horizontal accountability in Africa's hybrid regimes*. *South African Journal of International Affairs*, č. 1/2009, str. 49–68) či v evropském prostoru Litvu (čl. 96 ústavy)

¹⁰⁹ Pozoruhodný pohled na jeho roli nabízí dokumentární film *Občan Havel* z roku 2008 (režie: P. Koutecký a M. Janek).

prostor využil především k jasné podpoře A. Babiše, když rovnou deklaroval, že jej v případě neúspěchu první vlády jmenuje předsedou vlády i v případném druhém pokusu, a tato strategie nakonec vedla k vytvoření vlády, která důvěru Poslanecké sněmovny získala.¹¹⁰

Zásadní problém se objevil v roce 2013, kdy po demisi Nečasovy vlády, vynucené problémy spojenými přímo s osobou předsedy vlády, dosavadní vládní většina projevila zájem vytvořit vládu na stejném půdorysu v mírně modifikovaném složení. Prezident republiky jí to však neumožnil a namísto toho jmenoval prezidentskou vládu v čele s J. Rusnokem, která následně v Poslanecké sněmovně neuspěla s žádostí o důvěru.¹¹¹ Patovou nakonec odblokovala žádost Poslanecké sněmovny, aby byla rozpuštěna (dle čl. 35 odst. 2 Ústavy), a konání nových voleb, čímž se však zároveň vyjevilo, že Poslanecká sněmovna

¹¹⁰ Svůj postoj objasnil mj. ve svém projevu v Poslanecké sněmovně před hlasováním o důvěře první Babišovy vlády: „A nyní přecházím k poslední části - části, která se jmenuje různé a kterou bych také mohl nazvat ‚jak dál‘. Zdůrazňuji, že to není prezident, který by měl jednat o vládě. To není jeho funkce. Samozřejmě že nikdy neodmítnu žádost o konzultaci, ale také ji nikdy nebudu iniciovat. Očekávám tedy od premiéra, že povede často dlouhá a náročná vyjednávání opírající se o některé svorníky, o nichž jsem mluvil v části věnované programovému prohlášení. [...] Zavazuji se tedy, že vytvořím před avizovaným druhým pokusem dostatečný časový prostor odpovídající možná německému modelu, aby mohla proběhnout ona jednání, ať už budou směřovat k většinové koaliční vládě, anebo naopak k menšinové vládě s tolerancí nebo podporou některých parlamentních subjektů. Neprozrazuji žádné tajemství, když vám řeknu, že je zde několik variant takové podpory. Nebudu ty strany jmenovat, ale řeknu vám čísla: 103, 108, 115 a 140. [...] Nu a co říci na závěr? Uvědomuji si, že dnes Poslanecká sněmovna právě proto, že zdaleka neproběhla všechna nezbytná jednání, velmi pravděpodobně důvěru Babišově vládě nevysloví. Potvrzuji svůj závazek jmenovat Andreje Babiše podruhé premiérem a vyjadřuji znovu i svůj závazek k vytvoření dostatečného časového prostoru pro klidná, věcná a pracovní jednání.“ (Projev prezidenta Miloše Zemana. *Stenozáznam 5. schůze Poslanecké sněmovny PČR*, 8. volební období, 10. ledna 2018).

¹¹¹ Srov. Wintr, J., Antoš, M. a Kysela, J.: *Acta Politologica*, č. 2/2016, zejm. str. 147–149.

nemá příliš mnoho nástrojů, jak se v rámci stávajících ústavních pravidel účinně bránit svévoli prezidenta republiky.¹¹²

S tím úzce souvisí i problém chybějících lhůt, které prezidentu republiky umožňují, aby proces sestavování vlády neúměrně prodlužoval. V případě, kdy na tom má zájem, tímto způsobem může –déle, než by bylo nutné – udržovat vládu v demisi, kterou pověřil prozatímním výkonem funkcí až do jmenování nové vlády. Konkrétním příkladem může být postup prezidenta Zemana po předčasných volbách do Poslanecké sněmovny, které se konaly 25. a 26. října 2013. Prezident republiky nejprve čekal až na okamžik, kdy bude definitivně uzavřena koaliční smlouva mezi stranami vytvářejícími novou vládu (ČSSD, ANO a KDU-ČSL), a teprve týden po jejím podpisu dne 17. ledna 2014 (tedy 83 dnů po volbách) jmenoval předsedou vlády Bohuslava Sobotku. Tím, že až v tomto okamžiku učinil první Ústavou předvídaný krok si navíc po celou dobu udržoval široký manévrovací prostor, protože nebylo možné vyloučit, že by nakonec mohl jmenovat i někoho jiného. Ke jmenování celé vlády na návrh B. Sobotky poté došlo až 29. ledna 2014 (tedy 95 dnů po volbách). Po celou tuto dobu, celkem tedy téměř sedm měsíců (od 10. července 2013), tak vládla prezidentská vláda J. Rusnoka, aniž by jí Poslanecká sněmovna vyslovila důvěru.¹¹³ Takový postup ve své podstatě znamená, že prezident republiky prodlužuje stav, který má být podle Ústavy pouze výjimečný: vláda, která nemá důvěru Poslanecké sněmovny nebo musela z jiného důvodu podat demisi, má být výkonem svých funkcí pověřena pouze

¹¹² Na semináři „Je nutná změna Ústavy České republiky v důsledku aktuální politické krize?“, který v průběhu těchto událostí, 15. července 2013, uspořádal Ústavně právní výbor Poslanecké sněmovny PČR, přítomný J. Filip připodobnil tento postup k akci po zuby ozbrojeného komanda Judejské lidové fronty, které se na konci filmu Život Briana vrhne na scénu a spáchá kolektivní sebevraždu. Čin je to jistě efektivní, ale poněkud málo efektivní.

¹¹³ Ibid, str. 157–158.

prozatímně. O tom, že je tento způsob zdržování v rozporu s Ústavou, píše například P. Mlsna.¹¹⁴

Spornější je ovšem otázka, zda smí prezident republiky obdobným způsobem protahovat jmenování vlády, pokud tím dává prostor k vytvoření zatím nezformované většiny v Poslanecké sněmovně, která budoucí vládu podpoří. *De lege ferenda* je současně možné se ptát, zda je žádoucí mu tento prostor ponechat: pokud ano, je relativně obtížné najít řešení, se kterým by současně nebylo spojeno riziko zneužití ve výše naznačeném směru. Přehled zahraničních úprav v předchozí části v této věci nedává jasné vodítko. Některé ústavy se zjevně snaží proces za každou cenu udržet ve velmi úzkých časových limitech, čímž na jednu strany vytvářejí tlak na politické strany, aby se dohodly, a na druhou stranu nabízejí relativně rychlé řešení patové situace v podobě rychlých předčasných voleb. Riziko je ovšem zjevné: rychlé opakování voleb se může ukázat jako pouhý – relativně drahý – způsob, kterak dospět k úplně stejnému rozložení sil, a tedy opět k patu. Jiné ústavy naopak žádné termíny neobsahují a spoléhají na to, že hlava státu naplní svou roli moderátora politických konfliktů a i poskytnutím vhodného časového prostoru nakonec přispěje k vytvoření nové vlády. Skutečnost, že prezident republiky disponuje dvěma „volnými“ pokusy o vytvoření vlády, mu navíc umožňuje podpořit vládu ucházející se o důvěru tím, že dá předem najevo, že pokud neuspěje, nebude se jmenováním další vlády pospíchat. Prezident Zeman tento nástroj využil k podpoře získání většinové podpory pro vládu A. Babiše jmenované na přelomu let 2017 a 2018, což dal najevo i ve svém vystoupení v Poslanecké sněmovně:

¹¹⁴ Mlsna, P.: Vláda – její vývoj a proměny. In: Jirásková, V. a Suchánek, P.: *Ústava České republiky v praxi, 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, str. 191.

„Zdůrazňuji, že to není prezident, který by měl jednat o vládě. To není jeho funkce. Samozřejmě že nikdy neodmítnu žádost o konzultaci, ale také ji nikdy nebudu iniciovat. Očekávám tedy od premiéra, že povede často dlouhá a náročná vyjednávání opírající se o některé svorníky, o nichž jsem mluvil v části věnované programovému prohlášení. Jsem si vědom toho, že to může trvat velmi dlouho. Podívejte se na Německo. Už několik měsíců tam probíhá debata o koalici a já si myslím, že ještě nějakou dobu probíhat bude. [...] Zavazuji se tedy, že vytvořím před avizovaným druhým pokusem dostatečný časový prostor odpovídající možná německému modelu, aby mohla proběhnout ona jednání, ať už budou směřovat k většinové koaliční vládě, anebo naopak k menšinové vládě s tolerancí nebo podporou některých parlamentních subjektů. [...] Uvědomuji si, že dnes Poslanecká sněmovna právě proto, že zdaleka neproběhla všechna nezbytná jednání, velmi pravděpodobně důvěru Babišově vládě nevysloví. Potvrzuji svůj závazek jmenovat Andreje Babiše podruhé premiérem a vyjadřuji znovu i svůj závazek k vytvoření dostatečného časového prostoru pro klidná, věcná a pracovní jednání.“¹¹⁵

V kontextu politické situace šlo jednoznačně o jistou formu nátlaku na politické strany v Poslanecké sněmovně, aby vládu podpořily. Obdobně – a i zde s úspěchem – ovšem o 20 let dříve postupoval i prezident Havel při podpoře polouřednické vlády v čele s J. Tošovským, která byla jmenována po rozpadu vládní koalice a pádu druhé vlády V. Klause na přelomu let 1997 a 1998:

„Dámy a pánové, názor, že předčasné volby v červnu budou asi nejlepším východiskem ze současné nepřehledné politické situace, postupně převládl a dnes ho zastává většina politických stran. Časové omezení svého mandátu je si dobře vědoma i vláda, která sama otevřela jednu z možných cest ke včasnému rozpuštění Poslanecké

¹¹⁵ Stenozáznam 5. schůze Poslanecké sněmovny PČR, 8. volební období, 10. ledna 2018.

sněmovny a vypsání voleb, a to tím, že vám urychleně zaslala návrh zákona o půdě, s jehož přijetím spojila otázku své důvěry a jehož eventuální neprojednání v předepsaném termínu nejen splní jednu z možných ústavních podmínek k vypsání předčasných voleb [...]. [Ale v případě, že by nedostala důvěru,] je naprosto nereálné doufat, že by se do dubna, tedy do doby, kdy by sněmovna měla být rozpuštěna, dalo stihnout jmenování dvou vlád a dosáhnout toho, aby nedostaly důvěru. Není to možné z různých důvodů, ale mj. i proto, že já odmítám jednat proti duchu naší ústavy a zesměšňovat náš stát tím, že budu rychle hledat co nejméně důvěryhodné lidi na funkci ministerského předsedy, případně ministrů, nutit je psát co nejméně přijatelná programová prohlášení a ještě na nich žádat, aby nevyužívali ústavou jim dané lhůty a se svou prosbou o nedůvěru předstupovali před Poslaneckou sněmovnu co nejdříve - a to vše jen proto, aby v červnu mohly být volby. [...] Proč to všechno teď a zde znovu říkám, je snad jasné. chci vám naznačit, že kdo chce mít jistotu, že v červnu budou volby i tehdy, když se nepodaří přijmout příslušný ústavní zákon, by měl dát vládě pana Tošovského důvěru [...].“¹¹⁶

Zdá se tedy patrné, že větší časová volnost může přispět k nalezení a prosazení stabilního (či alespoň funkčního) řešení, zároveň ale otevírá riziko zneužití. Chybí-li v Poslanecké sněmovně potřebná většina, která by mohla podpořit vládu, může ji prezident republiky tímto způsobem pomoci vytvořit. Pokud tam ale většina naopak je, může jí prezident republiky zbytečným otálením nebo dokonce prosazováním vlastního kandidáta naopak stát v cestě, což jednak odporuje ústavní koncepci vlády odpovědné Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1), ale také překáží efektivnímu vládnutí. Problém, čemu dát přednost, ale souvisí i s tím, zda upřednostníme spíše konkurenční (většinové), nebo

¹¹⁶ Stenozáznam 19. schůze Poslanecké sněmovny PČR, 2. volební období, 27. ledna 1998.

konsensuální pojetí demokracie.¹¹⁷ Koncept racionalizovaného parlamentarismu se pochopitelně přichyľuje spíše k první z těchto variant, což mne vede k tomu, abych se přiklonil k většímu časovému omezení ústavně neodpovědného prezidenta republiky. Vhodným řešením však po mém soudu nejsou přísné lhůty následované rychlými volbami (tedy řecký a bulharský model), ale spíše model střídání iniciativ, v němž se postupně otevírají a zavírají okna příležitosti pro různé ústavní orgány (tedy například v předchozí části popsáný polský model). Ten všechny aktéry motivuje k tomu, aby zbytečně neplýtvali časem, jinak jim hrozí promarnění jejich pokusu a nakonec i relativně dohledný termín předčasných voleb. Tento model by bylo navíc možné organicky propojit také se zavedením konstruktivního vyslovení nedůvěry a posunem k tomu, aby se vláda svých funkcí ujímala až v okamžiku, kdy jí je vyslovena důvěra.

Přijetím polského modelu by se navíc odstranila vada dnešní úpravy, která spočívá v nastavení třetího pokusu, kdy prezident republiky jmenuje předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny (čl. 68 odst. 4). Pravomoc podávat tento návrh výrazně zvyšuje význam této funkce v povolebním vyjednávání, což v krajním případě může vést k neschopnosti (či neochotě) na ustavující schůzi Poslanecké sněmovny jejího předsedu zvolit. Těživě se to projevilo po volbách v roce 2006, kdy se kvůli patové situaci dvou bloků v poměru 100:100 poslanců podařilo zvolit předsedu Poslanecké sněmovny teprve na několikátý pokus a déle než tři měsíce po volbách (14. srpna 2006) a přičemž celou tuto dobu byla činnost sněmovny paralyzována, protože neskončila ustavující schůze.¹¹⁸ Stejnou úvahou motivované návrhy, aby nebyl předseda zvolen a raději se do uzavření politických

¹¹⁷ Srov. zejm. Lijphart, A.: *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1999 a českou reflexi této knihy Novák, M: *Jakou demokracií pro nové demokracie? Konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2002.

¹¹⁸ Ustavující schůze se tak protáhla od 27. června až do 15. srpna 2006.

dohod Poslanecká sněmovna zablokovala, se objevily i po volbách v roce 2017.¹¹⁹ A přestože nezískaly širší podporu, jsou potvrzením, že tento problém existuje, političtí aktéři jsou si ho vědomi a v budoucnu se zablokování Poslanecké sněmovny může opakovat. Tam, kde iniciativa při jmenování předsedy vlády přechází z prezidenta republiky na Poslaneckou sněmovnu, by proto bylo vhodnější ji – po polském, ale také třeba německém či polském vzoru – svěřit sněmovně jako celku.

2.3.Kontrola personálního složení vlády

Klaus von Beyme uvádí tři významné rysy, kterými se parlamentní forma vlády liší od formy vlády shromáždění: zaprvé se zde uplatňuje kolektivní odpovědnost a solidarita vlády (*cabinet solidarity*), zadruhé parlamentní většina je při svém rozhodování svázána ústavními limity a zatřetí vláda má možnost se bránit proti rozhodnutím parlamentu, přičemž typická je pravomoc jej rozpustit v případě, že jí vysloví nedůvěru.¹²⁰ Z prvního bodu vyplývá také významné omezení parlamentního rozhodování o personálním složení vlády: parlament nevolí ani neodvolává jednotlivé členy vlády a v typickém parlamentním režimu nemůže dokonce ani nemůže vyslovit nedůvěru jednotlivému členu vlády, nýbrž jen vládě jako celku, popř. předsedovi vlády, což má ovšem stejný důsledek.¹²¹ To pochopitelně neznamená, že by na personální složení vlády parlament zcela ztratil vliv, protože stále zůstává možnost nevyslovit důvěru či vyslovit nedůvěru vládě, jejímž členem je osoba, se

¹¹⁹ Srov. např. Kalousek narazil se svým plánem blokovat zvolení předsedy Sněmovny. *iDnes*, 31. října 2017, https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/povolebni-vyjednavani-snemovna-kalousek-top-09-ano-zeman-babis-mensinova-vlada.A171031_112842_domaci_bja.

¹²⁰ Beyme, von K.: *Parliamentary Government: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*. Londýn: Palgrave Macmillan, 2000, str. 8–9.

¹²¹ Podrobně Štiavnický, J.: O možnosti vyslovit' nedůvěru jednotlivému ministrovi vlády a niečo navyše. In: Hloušek, V. a Šimíček, V. (eds.): *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 95–118.

kteřou parlament ostře nesouhlasí, nebo naopak není osoba, kteřou parlament vyžaduje. Nejde však o možnost pro každodenní běh věcí.

Stojí mimochodem za zmínku, že pokud jde o možnost vyslovit nedůvěřu jednotlivému ministrovi, lze v rámci sledovaného vzorku zemí najít poměrně ostrou dělící linii mezi novými a starými členskými státy EU. Zatímco pro staré členské státy je (s výjimkou Rakouska) typická kolektivní odpovědnost vlády, v nových členských státech je často – nikoliv ale bezvýjimečně, o čemž ostatně svědčí i případ České republiky – zakotvena i individuální odpovědnost členů vlády parlamentu.¹²²

Prostor, který při kontrole personálního složení vlády uvolnil parlament, logicky může obsadit někdo jiný, a vzniká otázka, zda to má být hlava státu, nebo předseda vlády. V parlamentních monarchiích je řešení zjevné s ohledem na omezení, která hlavě státu plynou z toho, že postrádá demokratickou legitimitu; ještě dál jde Švédsko, kde ústava krále z tohoto rozhodování vylučuje úplně a jmenování a odvolávání jednotlivých ministrů svěřuje přímo předsedovi vlády.¹²³ V republikách může záležet na celkovém nastavení ústavního systému: v poloprezidentském režimu bude nepochybně vliv prezidenta významnější (zejména je-li v období, kdy má za sebou i spřízněnou parlamentní většinu), naopak v klasickém parlamentním režimu by si ústavně neodpovědná hlava státu měla respektovat, že vláda odpovídá parlamentu, nikoliv jí. V kontextu českého ústavního systému prostor prezidenta republiky v této oblasti výstižně popsal P. Holländer, který –

¹²² Jde o následující země: Chorvatsko (čl. 116 ústavy), Litva (čl. 101 ústavy), Lotyšsko (čl. 56 ústavy), Polsko (čl. 157 ústavy), Rakousko (čl. 74 ústavy), Slovensko (čl. 116 odst. 3 ústavy) a Slovinsko (čl. 118 ústavy). Stálo by za podrobnější prozkoumání, do jaké míry jde o dědictví systému jednoty moci, který byl uplatňován v zemích sovětského bloku.

¹²³ Hlava 6, čl. 6 odst. 1 švédské ústavy.

s přihlédnutím k obdobné debatě v Německu a také s odkazem na čl. 77 odst. 1 Ústavy¹²⁴ – dospěl k závěru, že prezident nesmí odmítnout návrh na člena vlády z politických důvodů, ale jen buď kvůli protiprávnosti, nebo jde-li o „případ, kdy existují u navrhovaného kandidáta vážné důvody, vedoucí k závěru o absenci osobních garancí respektování ústavy.“¹²⁵ Totéž, *vice versa*, po mém soudu platí i pro otázku odvolání člena vlády, kde je navíc prezident republiky vázán i výslovným pokynem čl. 74 Ústavy, podle něhož „odvolá člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády.“

V ústavní praxi se přesto v průběhu let objevila řada případů, kdy prezident republiky přinejmenším otálel s tím, aby vyhověl návrhu předsedy vlády na jmenování či odvolání člena vlády, případně dal rovnou najevo, že určitému návrhu vyhovět nehodlá. Část z těchto případů se odehrála v rovině konzultací mezi prezidentem a předsedou vlády, tedy aniž by došlo k podání formálního návrhu: veřejnost k nim pochopitelně nemá přístup, ale spekovalo se například o tom, že prezident Zeman avizoval, že by ve vládě B. Sobotky ministrem průmyslu a obchodu nejmenoval T. Prouzu.¹²⁶ Tyto případy tedy neměly přímo ústavněprávní relevanci, přesto má smysl je vzít v úvahu, protože spoluvytvářejí obraz toho, jaká je reálná míra kontroly předsedy vlády nad složením jeho vlády. Jiné případy dokonce došly až do fáze sporu nad konkrétním návrhem. Václav Havel například teprve po několika týdnech vyhověl návrhu, aby byl ministr průmyslu a obchodu Miroslav Grégr

¹²⁴ „Předseda vlády organizuje činnost vlády, řídí její schůze, vystupuje jejím jménem a vykonává další činnosti, které jsou mu svěřeny Ústavou nebo jinými zákony.“

¹²⁵ Holländer, P.: *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 388.

¹²⁶ Zemanovi se Prouza jako nástupce Mládka nemusí líbit, Sobotka má připraveného nečekaného náhradníka. *Info.cz*, 20. února 2017, <https://www.info.cz/cesko/zemanovi-se-prouza-jako-nastupce-mladka-nemusi-libit-sobotka-ma-pripraveneho-necekaneho-nahradnika-4991.html>.

jmenován také místopředsedou vlády.¹²⁷ Václav Klaus v roce 2011 deset dnů oddaloval rozhodnutí o návrzích předsedy vlády Petra Nečase na odvolání místopředsedy vlády a ministra vnitra Radka Johna a ministra školství, mládeže a tělovýchovy Josefa Dobeše, čímž tlačil na dohodu vládních stran; předseda vlády nakonec první návrh zúžil pouze na odvolání z funkce ministra vnitra a druhý návrh vzat zpět.¹²⁸ Miloš Zeman v roce 2013 obdobně odmítal rozhodnout o návrhu předsedy vlády Bohuslava Sobotky na odvolání místopředsedy vlády a ministra financí Andreje Babiše a vyhověl mu teprve po 19 dnech a poté, co sám Andrej Babiš projevil se svým odchodem vlády souhlas.¹²⁹ Z – ani zdaleka vyčerpávajícího – výčtu těchto případů je patrné, že všichni dosavadní prezidenti měli tendenci zasahovat do personální pravomoci předsedy vlády. Oslabovali tak i jeho roli při řízení vlády, protože pokud si někteří ministři mohou myslet, že by se v případě návrhu na své odvolání mohli opřít o podporu prezidenta republiky, má to pochopitelně vliv na jejich autonomii vůči předsedovi vlády, která je v kontextu koaličního vládnutí už tak dost velká.

Ani v tomto případě však nelze dojít k jednoznačnému závěru, že je prostor, který Ústava vytváří prezidentu republiky čistě negativním jevem. Efektivitě vládnutí sice nepřispívá, na druhou stranu může být chápána jako pojistka, která by mohla zafungovat v případech, které zmiňuje výše citovaný P. Holländer: tedy pokud by předseda vlády postupoval protiprávně nebo chtěl členem vlády jmenovat někoho, u něhož existují zásadní

¹²⁷ Miroslav Grégr byl jmenován vicepremiérem. *iRozhlas*, 30. května 2001, https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/miroslav-gregr-byl-jmenovan-vicepremierem_200105301425_mkopp.

¹²⁸ Rychetský, P.: Čl. 74. In: Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 709–710.

¹²⁹ Srov. Kysela, J. a Wintr, J.: Ústavní rozměr vládní krize z května 2017. *Právní rozhledy*, č. 13–14/2017, str. 457–463.

pochybnosti, tedy například – jak populárně uvedl J. Kysela – kanibal.¹³⁰ S přihlédnutím k dosavadní ústavní praxi bych se přesto přikláněl k tomu, že by bylo vhodnější prezidenta republiky z procesu jmenování a odvolávání členů vlády vyřadit a předat tuto pravomoc čistě do rukou předsedy vlády, podobně jako je tomu v Chorvarsku¹³¹ a v již zmíněném Švédsku. Pojistkou proti kanibalům, ale i pro jiným projevům svévolného chování předsedy vlády, by přitom stále zůstala Poslanecká sněmovna, která může vládě kdykoliv vyslovit nedůvěru.

¹³⁰ Prezident v proslovu zmínil i kanibala a obul se do ústavního právníka. *Novinky.cz*, 30. ledna 2014, <https://www.novinky.cz/domaci/326056-prezident-v-proslovu-zminil-i-kanibala-a-obul-se-do-ustavniho-pravnika.html>.

¹³¹ Srov. čl. 110 chorvatské ústavy.

3. Postavení prezidenta republiky¹³²

Jednou z forem racionalizovaného parlamentarismu je poloprezidentská forma vlády po francouzském vzoru. Z důvodů, které jsem vysvětlil v úvodu, se však v této práci přikláním k druhé možné variantě, tedy k posílení vlády. Ale i v takovém případě je nutné se postavení prezidenta republiky věnovat, a to v opačném směru. V předchozí kapitole bylo vysvětleno, že vytváří-li ústava prezidentu republiky prostor k odmítání personálních návrhů předsedy vlády – nebo byť jen oddalování rozhodnutí o nich – vede to v důsledku k oslabení pozice předsedy vlády, který nad ní nemá plnou kontrolu. Obdobně je třeba přemýšlet i o dalších pravomocích prezidenta republiky, a to i s ohledem na zavedení přímé volby prezidenta v roce 2012.¹³³

M. Tavits,¹³⁴ se kterou se shodují i další autoři,¹³⁵ sice přesvědčivě ukazuje, že způsob volby sám o sobě není rozhodující proměnnou, která určuje míru aktivismu prezidentů, zvýšená demokratická legitimita, ale i odlišná logika volební soutěže, která

¹³² V této části rozvíjím text, který jsem publikoval jako Antoš, M.: Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. *AUC Iuridica*, 2011, č. 4, str. 27–41.

¹³³ Podrobněji k tomuto tématu např. Kysela, J.: Přímá volba prezidenta republiky jako symptom krize legitimacy ústavního systému. In: Šimíček, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 42–59; Hloušek, V.: Přímá volba prezidenta – český kontext. In: Novák, M. a Brunclík, M. (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, str. 263–285; Filip, J.: Diskuse o způsobu volby prezidenta republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 4/2007, str. 281–288; Kubát, M.: Přímá volba prezidenta v České republice? In: Kysela, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, str. 299–314 či Kudrna, J.: Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let. *AUC Iuridica*, 2011, č. 4, str. 9–26.

¹³⁴ Srov. závěry rozsáhlejší studie na toto téma v Tavits, M. *Presidents with Prime Ministers: Do Direct Elections Matter?* Oxford: Oxford University Press, 2008, str. 233–234.

¹³⁵ V rámci českého diskursu srov. např. Kysela, J.: Přímá volba prezidenta republiky jako symptom krize legitimacy ústavního systému. In: Šimíček, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 58 či Lebeda, T. Volební pravidla pro prezidentské volby. In: Novák, M. a Brunclík, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, str. 37.

zvolení prezidenta předchází, má dopad i na jeho postavení a sebevnímání. Má navíc i ústavněprávní rozměr, protože i když novela Ústava zavádějící přímou volbu prezidenta nic nezměnila¹³⁶ na vymezení jeho ústavních pravomocí,¹³⁷ nelze přehlédnout význam této změny pro jejich interpretaci. Pravomoci prezidenta republiky totiž nejsou v Ústavě vždy upraveny se stejnou mírou detailu: zatímco například suspenzivní veto zákonů je popsáno dosti přesně z hlediska podmínek využití i lhůt,¹³⁸ v řadě jiných případů je ústavní text obecnější a připouští různé jazykové výklady. Souhlasím s V. Dvořákovou a J. Kuncem, kteří došli k závěru, že „*bez ohledu na to, že by ústavně prezidentovo postavení zůstalo nezměněné, fakticky by ona zvýšená legitimita posílila pravomoci prezidenta i vzhledem k určitým nejasnostem při výkladu ústavy. (...) Zatímco v případě prezidentovy legitimacy odvozené od parlamentu by interpretace ústavy spíše měla vyznívat v neprospěch prezidenta, v případě přímé volby naopak.*“¹³⁹ Je proto nutné si položit otázku, jaký je ve světle přímé volby skutečný obsah pravomocí prezidenta; a teprve následně se můžeme zamyslet nad možnými úpravami, které by posílily pozici vlády.

¹³⁶ Tedy až na v tomto kontextu nepodstatnou drobnost v podobě přesunutí abolicie mezi kontrasiňované pravomoci (srov. nové znění čl. 63 odst. 1 písm. j).

¹³⁷ Vzdor tomu, že diskuse v tomto směru probíhala jak v Poslanecké sněmovně a Senátu, o čemž svědčí podané pozměňovací návrhy, tak v rámci odborné veřejnosti (srov. např. Mlsna, P.: Ústavněprávní aspekty volby prezidenta republiky. *Právník*, č. 1/2009, str. 46–74 či Gerloch, A.: K problematice postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky de constitutione lata a de constitutione ferenda. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 35–41.

¹³⁸ Jistě, i zde se vyskytl známý interpretační problém řešený vposled nálezem ÚS sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. prosince 1997, z hlediska uplatnění této pravomoci je však spíše okrajový.

¹³⁹ Dvořáková, V. a Kunc, J.: Otazníky nad přímou volbou prezidenta. *Parlamentní zpravodaj*, č. 12/2001, str. 40.

3.1. Postavení prezidenta republiky

J. Coakley uvádí dvě základní vývojové tendence v modernizaci tradičních monarchií. První cesta spočívala primárně v demokratizaci úřadu panovníka, který byl nahrazen voleným prezidentem (např. USA). Druhá cesta byla zpravidla pozvolnější a znamenala postupné omezování královské moci, kterou od něj přebíral parlament, resp. jemu odpovědná vláda. Tento vývoj byl typický v Evropě a vedl k vytvoření parlamentní formy vlády¹⁴⁰ se specifickým postavením hlavy státu. Toto postavení se např. podle V. Jiráskové projevuje tím, že „v ústavních modelech založených převážně na parlamentní demokracii je funkce hlavy státu konstruována převážně jako jakási čtvrtá, neutrální moc, byť i zde bývá s ohledem na svěřené pravomoci formálně začleňována do sféry moci výkonné.“¹⁴¹ Tento pohled do určité míry sdílí také P. Holländer, který však soudí, že jde o dvě vzájemně se vylučující alternativy, mezi nimiž je nutné se – při hodnocení konkrétní ústavní úpravy – rozhodnout: buď můžeme hlavu státu chápat jako součást výkonné moci, nebo jako orgán *sui generis*, jehož úlohou je především vyvažování a řešení konfliktů mezi jednotlivými složkami státní moci.¹⁴² Z toho, jaká koncepce postavení hlavy státu je zvolena, pak mohou plynout i důsledky pro výklad jeho pravomocí.

V Ústavě ČR je prezident republiky systematicky zařazen do hlavy třetí, upravující moc výkonnou, což sice většinu autorů vede k závěru, že je její součástí,¹⁴³ existují však

¹⁴⁰ Coakley, J.: Úloha hlavy státu v současné politice. *Politologická revue*, č. 1/1998, str. 29–30.

¹⁴¹ Jirásková, V.: Hlava státu. In: Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, 1998, str. 276.

¹⁴² Holländer, P.: *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 318–319 a 314.

¹⁴³ Srov. např. Ibid, str. 319; Vyhnánek, L.: Čl. 54 [Postavení prezidenta republiky]. In: *Ústava České republiky : Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010, str. 657; Mikule, V. a Suchánek, R.: Čl. 54 [Postavení prezidenta republiky]. In: Sládeček, V., Mikule, V./Suchánek, R. a Syllová, J.: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 554 a do určité míry i Filip, J.: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 311 (hovoří však o „výkonné moci v širokém smyslu“, která zahrnuje moc vládní, reprezentační a moderační).

také zastánci opačného závěru (nejvýraznějším je V. Pavlíček), kteří vycházejí z jeho postavení hlavy státu a považují jej proto spíše za neutrální moc (*pouvoir neutre*).¹⁴⁴ Ani judikatura Ústavního soudu v tomto směru není zcela jednoznačná, byť lze vidět zřetelnou tendenci k první z obou alternativ. Ve starším nálezu z roku 2001 konstatoval, že je jmenování guvernera ČNB „*prováděné nadstranickým prezidentem - sice po konzultacích - avšak bez přímé vazby na souhlas vlády, složené z představitelů jedné nebo více politických stran, součástí záruk nezávislosti ČNB*“¹⁴⁵, z čehož lze vyvodit spíše příklon k chápání prezidenta jako neutrální moci. Nelze však přehlédnout, že tento závěr byl již tehdy předmětem nesouhlasu početné menšiny soudců Ústavního soudu, kteří jej vyjádřili v – po mém soudu velmi přesvědčivém – odlišném stanovisku.¹⁴⁶ O pět let později, když rozhodoval o ústavní stížnosti předsedkyně Nejvyššího soudu proti jejímu odvolání z funkce, pak již Ústavní soud – tváří v tvář jinému nositeli tohoto úřadu – jednoznačně označil prezidenta republiky za orgán moci výkonné.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Srov. Pavlíček, V. Čl. 54. In: Pavlíček, V. a Hřebejk, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář. 1. díl. Ústavní systém*. Praha: Linde Praha, 1998 a navazující podrobný rozbor v Pavlíček, V.: Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? In: Šimíček, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 129–148. Obdobně také Janstová, K.: K postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR – vybrané problémy. In: Suchánek, R., Jirásková, V. et al. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, str. 150–184.

¹⁴⁵ Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 14/01 ze dne 20. června 2001, bod II.4.

¹⁴⁶ „*Je zřejmé, že uvedený názor je zvěčněním a absolutizací subjektivního vnímání momentálního faktického stavu, nikoli však správnou reflexí ústavně právního stavu. Prezidenta republiky volí podle Ústavy Parlament. Zákonodárny sbor je ‚stranickým‘ orgánem. Stěží lze proto bez dalšího dospět k přesvědčení, že výsledkem jeho volby pravidelně bude ‚nadstranický‘ prezident. Je-li premisa o vždy nadstranickém prezidentovi chybná, je chybný i vývod, že prezident republiky za všech okolností bude dostatečným garantem nezávislosti ČNB. Dosažení skutečné nezávislosti nelze pojmově docílit spojením ČNB s jediným ústavním orgánem, ale naopak jen důsledným působením vzájemných brzd a kontrol mezi různými ústavními orgány působícími v souladu s demokratickou dělbou moci, na čemž staví všechny moderní demokratické ústavy.*“ (Odlišné stanovisko soudců V. Güttlera, M. Holečka, I. Janů, Z. Kesslera a J. Malenovského).

¹⁴⁷ Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 18/06 ze dne 11. července 2006.

Zařazení prezidenta republiky v rámci ústavního systému je velmi důležitým východiskem pro interpretaci ustanovení Ústavy, ve kterých jsou zakotveny jednotlivé jeho pravomoci. Základní otázkou je, zda je při jejich výkonu prezident republiky skutečným tvůrcem rozhodnutí a může postupovat relativně samostatně, jsa omezen jen případnou podmínkou kontrasignace, anebo zda se role prezidenta vyčerpává převážně tím, že učiněnému aktu dodá prestiž, ale skutečným „rozhodovatelem“ je vláda, případně jiný ústavní orgán, v součinnosti s nímž prezident koná.¹⁴⁸ Při odpovědi na tuto otázku se zpravidla vychází z toho, že jde o hlavu státu v parlamentní formě vlády.¹⁴⁹ Můžeme si však znovu připomenout správný postřeh A. Gerlocha, že Česká republika „*není v Ústavě explicitně charakterizována jako parlamentní republika, [...] tento její rys lze dovodit zejména z odpovědnosti vlády Poslanecké sněmovně,*“¹⁵⁰ a v některých ohledech se postavení jednotlivých orgánů od klasického modelu liší. Domnívám se proto, že je třeba hledat i jiné argumenty. Mezi ty běžně uváděné patří nižší legitimita, neodpovědnost prezidenta republiky a potřeba kontrasignace u většiny pravomocí; rozeberme tedy podrobněji, zda má přijatá novela Ústavy na další použitelnost těchto obecných argumentů nějaký dopad.

¹⁴⁸ Zdá se mi, že zastánci prvního názoru jsou především Z. Koudelka (viz dále) a J. Bárta (srov. Bárta, J.: Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému. *Právník*, č. 2/2007, str. 149), zatímco převážná část současných autorů směřuje – byť ne všichni stejně rezolutně – spíše k druhé pozici, navazující tak např. na Krejčí, J.: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha: Moderní stát, 1935, str. 56 a 68.

¹⁴⁹ Srov. např. Wintr, J.: *Principy českého ústavního práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, str. 77.

¹⁵⁰ Gerloch, A.: K problematice postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky de constitutione lata a de constitutione ferenda. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 36.

3.1.1. Legitimita prezidenta republiky

Jedním z argumentů pro omezené chápání hlavy státu v parlamentní formě vlády je nižší demokratická legitimita oproti parlamentu volenému ve všeobecných volbách, ale i vládě, která parlamentu odpovídá a může jí být kdykoliv vyslovena nedůvěra. Tento argument je zvláště výrazný v parlamentních monarchiích,¹⁵¹ platí však bezesporu i pro nepřímo voleného prezidenta, který svou legitimitu získává prostřednictvím parlamentu, shromáždění volitelů či obdobného orgánu. Zavedení přímé volby však situaci výrazně změnilo. Vzhledem k tomu, že volba z logiky věci probíhá v celostátním volebním obvodu, se naopak prezident může opřít o řádově vyšší počet hlasů, než který získal jakýkoliv jiný ústavní činitel v kterýchkoliv jiných volbách v ČR (včetně např. předsedy vlády v jeho volebním kraji).

Zajímavý postřeh učinil J. Wintr: o slabší demokratické legitimitě prezidenta podle něj vedle (tehdejší) nepřímé volby svědčí také delší volební období.¹⁵² Tento argument přetrvává i nadále, sám o sobě už však po mém soudu neobstojí: rozdíl oproti volebnímu období Poslanecké sněmovně je příliš malý a ve srovnání s volebním obdobím senátora je dokonce kratší.

Zdá se tedy zjevné, že argument nižší legitimitou napříště ztratil platnost.

3.1.2. Neodpovědnost prezidenta republiky

Principy demokratického právního státu vyžadují, aby orgány vykonávající státní moc měly nejen demokratickou legitimitu, ale také aby byly z jejího výkonu odpovědné.

¹⁵¹ Srov. Jirásková, V.: Hlava státu. In: Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, 1998, str. 267–274.

¹⁵² Wintr, J.: Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 25.

Čl. 54 odst. 3 Ústavy ovšem výslovně stanoví, že prezident republiky z výkonu své funkce odpovědný není. To by mělo znamenat, že za všechna jeho rozhodnutí musí převzít odpovědnost jiný ústavní orgán: buď vláda (u pravomocí podle čl. 63), nebo jiný orgán, v součinnosti s nímž prezident konkrétní pravomoc vykonává (např. Senát při jmenování soudců Ústavního soudu).¹⁵³ Má-li za výkon určité pravomoci odpovědnost někdo jiný než prezident, pokrývá tato odpovědnost i její *nevykonávání*; obecně v právu platí, že k újmě může dojít nejen v důsledku určité činnosti (jednání), ale též v důsledku nečinnosti (opomenutí).¹⁵⁴ Z toho by proto vyplýval obecný výklad, že neodpovědný prezident je – v zásadě – vázán vůlí orgánu, s nímž kompetenci sdílí (zpravidla tedy vlády), a proto je povinen vyhovět jeho návrhu na vydání určitého rozhodnutí. Z tohoto obecného pravidla by pak byly přípustné pouze úzce vymezené výjimky, například pokud by prezident odepření vydání určitého rozhodnutí odůvodnil protiprávností tohoto aktu.¹⁵⁵

V roce 2017 Ústavní soud příliš nevyužil příležitost vnést do těchto otázek více světla v souvislosti s případem nejmenovaných profesorů.¹⁵⁶ Ti se v předchozím řízení ve

¹⁵³ Skutečnost, že některé pravomoci podle čl. 62 Ústavy vykonává ústavně neodpovědný prezident republiky nejen bez součinnosti s vládou, ale i bez součinnosti s jiným orgánem zjevně vybočuje z mezí parlamentní republiky a je předmětem oprávněné kritiky (srov. Pavlíček, V.: *Prezident republiky*. In: Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2016, str. 836–837.

¹⁵⁴ V kontextu soukromého práva k tomu srov. znění § 420 odst. 1 ObčZ ve spojení s obecnou povinností předcházet škodám, zakotvenou v § 415 ObčZ. V rámci veřejného práva je obdobný princip obsažen např. v §§ 5 a 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, podle nichž stát odpovídá mj. za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, jímž je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené, případně přiměřené lhůtě.

¹⁵⁵ Vzhledem k tomu, že se zde věnuji obecnému postavení prezidenta republiky a výkonu jeho pravomocí, vědomě ponechávám stranou otázku, jež je přinejmenším z procesních důvodů významná tehdy, pokud prezident republiky rozhoduje o veřejných subjektivních právech fyzických a právnických osob v postavení orgánu veřejné správy v postavení správního orgánu dle soudního řádu správního, a sice zda jde v těchto případech o vydání nekontrasignovaného negativního rozhodnutí, nebo o nečinnost.

¹⁵⁶ Srov. náleží ÚS ze dne 7. listopadu 2017, sp. zn. Pl.ÚS 12/17.

správním soudnictví bránili žalobou na nečinnost, protože měli za to, že prezident republiky nerozhodl o návrhu vědecké rady Univerzity Karlovy na jejich jmenování. Správní soudy však žalobu zamítly s argumentem, že ve prezident republiky ve skutečnosti vydal negativní rozhodnutí v materiálním smyslu, a to v okamžiku, kdy formou přípisu sdělil ministryni školství, že dotčené kandidáty jmenovat nehodlá, a odkázal na zdůvodnění ve formě tiskové zprávy na svých webových stránkách. Vzhledem k subsidiární povaze žaloby na nečinnost ji proto Městský soud v Praze zamítl s tím, že měla být podána žaloba proti rozhodnutí, což následně potvrdil i Nejvyšší správní soud. Stěžovatelé však už v kasační stížnosti a následně i v ústavní stížnosti argumentovali mj. tím, že kdyby skutečně mělo jít o rozhodnutí, muselo by být opatřeno kontrasignací předsedy vlády či jím pověřeného člena vlády (čl. 63 odst. 3 Ústavy), jinak nemůže být platně vydáno. Ústavní soud však tuto argumentaci odmítl a v – relativně stručném – odůvodnění se opřel především o praktické problémy, ke kterým by takový výklad vedl. Závěr Ústavního soudu, podle něhož „kontrasignována musí být nezbytně pouze rozhodnutí pozitivní, nikoliv negativní“,¹⁵⁷ ovšem v důsledku znamená nikoliv bezvýznamné posílení prezidenta republiky, kterému se tímto způsob dále rozšířil okruh rozhodnutí, která může vydávat samostatně.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Ibid, bod 29.

¹⁵⁸ Blíže mám proto k myšlenkám vyjádřených v odlišném stanovisku P. Rychetského, ke kterému se připojili J. Musil a J. Zemánek: „V neposlední řadě mám pochybnost o tom, zda závěr, že prezident republiky rozhodl o nejmenování stěžovatele profesorem, dostatečně reflektuje ústavní požadavek kontrasignace jeho rozhodnutí podle čl. 63 odst. 3 Ústavy. Poukaz na to, že negativní rozhodnutí nevyžaduje ke své platnosti kontrasignaci, nepovažuji za postačující. Ustanovení čl. 63 odst. 3 Ústavy se vztahuje na veškerá rozhodnutí představující výkon zákonem stanovených pravomocí prezidenta republiky, a proto nevidím důvod, pro který by měla být výjimka z tohoto pravidla dovozována pro případ, kdy je rozhodnutím, byť jde ve vztahu k návrhu vědecké rady o rozhodnutí negativní, přímo zasahováno do veřejných subjektivních práv dotčeného uchazeče. Ani v tomto případě by zákonem stanovená pravomoc nemohla být vykonávána jednostranně, tedy bez kontrasignací vyjádřeného souhlasu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, s nimiž prezident republiky tuto pravomoc sdílí. Odporuje ustálenému pojetí kontrasignace, aby

O tom, co je obsahem ustanovení čl. 54 odst. 3 Ústavy, je navíc možné vést spory. Ve shodě s F. Adlerem¹⁵⁹ můžeme rozlišit dva druhy odpovědnosti: právní a politickou.¹⁶⁰ Pod pojmem právní odpovědnost lze chápat nutnost nést právem stanovené následky porušení právní povinnosti. Ústava zde přitom na jedné straně stanoví, že prezident není z výkonu své funkce odpovědný, na druhou stranu ale čl. 65 odst. 2 připouští, že proti němu může být podána ústavní žaloba pro velezradu a nově též pro „*hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku*“. Jistou možností, jak vyhovět oběma těmto ustanovením zároveň, by byl výklad, podle něhož by ústavní žaloba nemohla být podána kvůli jednání, kterého se dopustil při své výkonu funkce, nýbrž jen pro případné hrubé porušení ústavy, kterého se dopustil *mimo* výkon své ústavní funkce. Takový výklad se ovšem jeví jako zcela absurdní, protože odporuje účelu čl. 65 odst. 2. Tím je právě postihnout případné excesy prezidenta republiky při výkonu jeho funkce, což vyplývá i z povahy sankce, kterou je ztráta úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt. Pak ale nezbývá než přijmout opačný výklad, tedy že prezident republiky ve skutečnosti při výkonu své funkce právní odpovědnost má,¹⁶¹ a to za poměrně široký okruh deliktů, které by znamenaly hrubé porušení ústavy. Na tomto závěru nic nemění ani specifický charakter této odpovědnosti, který je dán mj. vynětím

za situace, kdy Ústava nestanoví něco jiného, nebyl za rozhodnutí prezidenta republiky mající takovéto právní následky nikdo odpovědný.“

¹⁵⁹ F. Adler používá pojem „státoprávní“ (Adler, F.: *Prezident republiky*. In *Slovník veřejného práva československého. Svazek 3, P až Ř*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1934, str. 545 a 552–553.

¹⁶⁰ J. Filip (srov. jeho článek K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 1/2010, str. 21-39), na kterého navazuje i J. Kudrna (Odpovědnost za akty prezidenta republiky. *Správní právo*, č. 7–8/2013, str. 386–405), tyto dvě kategorie dělí na další dvě, čímž dochází k následující čtveřici: a) ústavněprávní, b) trestněprávní, c) ústavněpolitická (která se projevuje tím, že existuje procedura, jak prezidenta odvolat z funkce z politických, nikoliv právních důvodů) a d) politická a morální odpovědnost (která se vyvozuje tím, že prezident republiky sám abdikuje). Mám ale za to, že pro účely zde navržených úvah by toto jemnější dělení nic nepřineslo, proto zůstávám u dvou základních rovin.

¹⁶¹ Podobný závěr činí také Koudelka, Z.: *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, str. 23 a 55–57.

z působnosti obecného soudnictví, ani novelou výrazně ztížené podmínky pro podání ústavní žaloby, se kterou – nepříliš účelně – musí vyslovit souhlas tři pětiny všech poslanců a tři pětiny přítomných senátorů.

Na okraj je přitom možné zmínit i pochybnost o možné trestněprávní odpovědnosti prezidenta republiky. Podle původního znění čl. 65 odst. 3 Ústavy bylo „[t]restní stíhání pro trestné činy spáchané po dobu výkonu funkce prezidenta republiky [...] navždy vyloučeno“. Šlo tedy o široce pojatou imunitu, díky níž vlastně otázku, zda se prezident republiky může výkonem své pravomoci dopustit trestného činu, nebylo nutné řešit, protože beztak nemohl být stíhán. Současné znění je však podstatně užší a vylučuje pouze trestní stíhání „po dobu výkonu jeho funkce“, což otevírá otázku, zda by bylo možné ho pro jednání spojené s výkonem jeho funkce trestní stíhat následně. Osobně se přikláním k názoru, že nikoliv, protože v opačném případě by byl čl. 54 odst. 3 vyprázdněn zcela.¹⁶² Lze se však setkat i s opačným názorem;¹⁶³ pokud by převládl, byla koncepce neodpovědnosti prezidenta republiky nadále neudržitelná.

Pod politickou odpovědností prezidenta F. Adler rozumí možnost přivodit jeho sesazení hlasováním lidu;¹⁶⁴ v širším smyslu bychom ji mohli chápat jako nutnost strpět své

¹⁶² Shodně např. Rychetský, P.: Čl. 74. In: Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 709–710.

¹⁶³ Nepřímo např. V. Sládeček In: Sládeček, V., Mikule, V./Suchánek, R., Syllová, J.: *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 651: „S ohledem na výše uvedené se na první pohled nezdá významným uvažovat o tom, zda by eventuální závažný trestný čin prezidenta republiky (spáchaný ‚po dobu výkonu funkce‘) mohl být kvalifikován jako hrubé porušení Ústavy nebo součásti ústavního pořádku (odstavec 2). Patrně to však nelze vyloučit v případě zvláště závažných zločinů (§ 14 odst. 3 TrZ), jako je např. vlastizrada, teroristický útok nebo teror. Otázkou ovšem je, zda by takové protiprávní jednání bylo možné posléze stíhat i podle trestních předpisů nebo zda by se uplatnila zásada ne bis in idem. Eventuální aplikace této zásady by nepochybně hlavu státu relevantně zvýhodňovala.“

¹⁶⁴ Adler, F.: President republiky. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek 3, P až Ř*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1934, str. 545.

odvolání či rozpuštění nejen v důsledku porušení právní povinnosti, ale též v důsledku ztráty důvěry u toho, komu daný orgán odpovídá. Takový vztah existuje mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou, která může vládě kdykoliv vyslovit nedůvěru a vynutit si tak její demisi podle čl. 73 odst. 2 Ústavy, aniž by toto rozhodnutí musela jakkoliv zdůvodňovat. V diskusích o zavedení přímé volby prezidenta se objevily návrhy, aby byla zavedena také možnost prezidenta republiky lidovým hlasováním odvolat. Přijatá novela však nakonec v tomto ohledu na dosavadní úpravě nic nezměnila, což by nás (i s opakovaným odkazem na čl. 54 odst. 3 Ústavy) mohlo dovést k závěru, že je prezident republiky politicky neodpovědný.

Ani v tomto ohledu však nejde o závěr zcela jednoznačný. Domnívám se, že možnost hlasováním odvolat prezidenta není nutným předpokladem jeho politické odpovědnosti. Pokud by tomu tak bylo, museli bychom za politicky neodpovědného považovat nejen československého prezidenta republiky na základě Ústavy z roku 1960 (který byl podle čl. 61 odst. 2 odpovědný Národnímu shromáždění, procedura odvolání však chyběla), ale také prezidenta Spojených států amerických, resp. obecně prezidenta v prezidentské formě vlády. Politicky neodpovědní by ostatně podle této konstrukce byli také senátoři (Senát nelze rozpustit), a dokonce i poslanci: rozpuštění Poslanecké sněmovny je vzhledem k striktnímu znění čl. 35 Ústavy spíše sankcí za dlouhodobou neschopnost se smysluplně usnášet, nikoliv důsledkem uplatnění politické odpovědnosti, navíc vůči prezidentu republiky (!). Všechny tyto vývody jsou tedy zjevně absurdní. Politickou odpovědnost přímo volených orgánů je proto ve skutečnosti nutné chápat ještě širěji: jako povinnost skládat veřejnosti účty ze své činnosti, a to s rizikem nezvolení v příštích volbách. Takové pojetí do určité míry vychází z neklasického pojetí demokracie K. Poppera, podle něhož síla demokracie spočívá v tom, že každou vládu lze „odvolat“

prostřednictvím pravidelně konaných voleb.¹⁶⁵ Ústava v čl. 57 odst. 2 umožňuje (byť zároveň omezuje) opakovanou volbu prezidenta republiky, z čehož vyplývá, že takto chápanou politickou odpovědnost do určité míry nese: ztratí-li důvěru voličů, nebude podruhé zvolen.

Domnívám se proto, že přestože novela Ústavy zdánlivě ponechala čl. 54 odst. 3 nedotčený, přijaté změny (zejm. čl. 65) ve skutečnosti jeho obsah výrazně zasáhly a oslabily, což má dopad i na to, jakou váhu lze přisuzovat ústavní neodpovědnosti prezidenta republiky při výkladu jeho pravomocí.

3.1.3. Kontrasignace rozhodnutí

Rozhodnutí prezidenta republiky vydaná podle čl. 63 odst. 2 a 3 vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Jak uvádí – i s odkazem na historický vývoj tohoto institutu – J. Kysela, kontrasignace může mít v zásadě dvojí funkci: buď čistě ověřovací, anebo spolurozhodovací, k níž se přiklání.¹⁶⁶ S takovým výkladem se ztotožňuji: vláda má právo kontrasignaci odeprít, a to v zásadě z libovolných důvodů, které mohou být i čistě politické. Není-li rozhodnutí spolupodepsáno, nemůže vstoupit v platnost. Omezení prezidenta republiky v tomto smyslu je tedy jednoznačné.

Je však možné – v návaznosti na již citovaného prvorepublikového konstitucionalistu J. Krejčího¹⁶⁷ – jít dále a tvrdit, že u kontrasignovaných pravomocí je prezident republiky fakticky vázán návrhem. To by znamenalo, že je v zásadě – kromě

¹⁶⁵ Srov. Novák, M.: Popper versus Schumpeter: srovnání dvou neklasických teorií demokracie. *Sociologický časopis*, č. 1/2003, str. 22–23.

¹⁶⁶ Kysela, J.: Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In: Novák, M. a Brunclík, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, str. 239.

¹⁶⁷ Krejčí, J.: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha: Moderní stát, 1935, str. 56 a 68.

přesně vymezených a zdůvodněných výjimečných případů – povinen učinit rozhodnutí, pokud je vláda navrhne. Přímou v textu Ústavy však pro tento výklad nelze nalézt oporu: čl. 63 s žádným návrhem vlády nepočítá.

Při pohledu na relevantní ustanovení v ústavách jiných evropských republik přitom zjistíme, že v rámci klasických parlamentních republik převažují úpravy, které naopak s návrhem či doporučením vlády výslovně počítají:

- Finsko: Prezident přijímá rozhodnutí na návrh vlády; pokud její návrh odmítne, může se vláda – až na stanovené výjimky – obrátit na parlament, který spor rozhodne (čl. 58)
- Itálie: Akt prezidenta republiky je platný jen tehdy, je-li spolupodepsán navrhujícím ministrem, který za něj nese odpovědnost (čl. 89)
- Irsko: Prezident smí pravomoci vykonávat jen na radu vlády, ledaže ústava stanoví, že má absolutní diskreci nebo že rozhoduje po konzultaci s či na radu jiného orgánu (čl. 13 odst. 9)
- Maďarsko: Prezident smí u většiny kontrasignovaných pravomocí odmítnout návrh vlády jen nejsou-li naplněny podmínky stanovené právem nebo má-li závažné důvody se domnívat, že by to vedlo k vážnému ohrožení demokratického fungování státu (čl. 9 odst. 6)
- Malta: Vláda určuje směr státní politiky (čl. 79), prezident při výkonu svých pravomocí – až na některé výjimky, např. při jmenování a odvolání předsedy vlády a v některých případech rozpuštění parlamentu – jedná v souladu s radou vlády, kromě případů, kdy mu ústava či zákon stanoví, že má jednat v souladu s jiným orgánem (čl. 85)

- Rakousko: Nestanoví-li ústava jinak, jsou všechny akty spolkového prezidenta vydávány na návrh spolkové vlády nebo spolkového ministra zmocněného vládou; nestanoví-li ústava jinak, vyžadují všechny akty spolkového prezidenta ke své platnosti spolupodpis spolkového kancléře nebo příslušného spolkového ministra (čl. 67)

V dalších zemích je pozice vlády alespoň zvýrazněna tím, že ústava výslovně zakotvuje její primát při určování politiky (*policy*) státu:

- Bulharsko: Vláda řídí a provádí domácí a zahraniční politiku státu v souladu s ústavou a zákony (čl. 105)
- Polsko: Vláda řídí domácí záležitosti a zahraniční politiku Polska (čl. 146)
- Portugalsko: Vláda řídí politiku státu (čl. 182)
- Řecko: Vláda určuje a řídí politiku státu (čl. 82)
- Španělsko: vláda řídí domácí i zahraniční politiku (čl. 97)

Z tohoto přehledu nelze vyvozovat dalekosáhlé závěry; chci však na něm předvést, že řada ústav parlamentních republik obsahuje ustanovení, o která je možné se opřít při restriktivním výkladu autonomie prezidenta republiky při výkonu jeho pravomocí. Některé z nich jsou v tomto ohledu dokonce relativně dost explicitní (Maďarsko, Finsko, Irsko, Malta), jiné méně, v každém případě však jdou dále než česká Ústava. Z čistě jazykového výkladu čl. 63 proto nelze dojít k závěru, že by prezident byl při výkonu těchto pravomocí vázán návrhem vlády.

3.2. Autonomie prezidenta republiky při výkonu pravomocí

V předchozí části jsem předestřel svůj názor, že v kontextu novelizovaného znění Ústavy již nelze použít dříve platné obecné argumenty pro restriktivní výklad pravomocí prezidenta republiky, resp. míry jeho autonomie při jejich výkonu. To ovšem samo o sobě

neznamená okamžitou změnu výkladu. Tento posun výkladového východiska především nemá žádný významný vliv na ty pravomoci, u kterých Ústava relativně přesně upravuje způsob jejich vykonávání (např. vracení zákonů – čl. 50 či jmenování soudců Ústavního soudu – čl. 84) anebo u kterých měl prezident republiky už podle dosavadního výkladu širokou míru uvážení (např. jmenování členů Bankovní rady ČNB – čl. 62 písm. k). Nejasnost však může vzniknout u kompetencí „v šedé zóně“, tedy zejména tam, kde prezident republiky působí společně s vládou a chybí přesnější procesní úprava. Ani zde však nemusí nutně dojít k převrácení dosavadního výkladu: je ale nutné zvláště pro každou oblast těchto kompetencí řešit otázku, zda pro zužující výklad existují nějaké specifické důvody, platné v dané oblasti, anebo nikoliv.

Bez nároku na úplnost bych se rád věnoval třem oblastem kompetencí, které v tomto kontextu považuji za významné: a) jmenovací kompetence, b) zahraniční politika, c) vztah k Evropské unii.

3.2.1. Jmenovací kompetence

Prezident republiky podle ústavních i běžných zákonů obsazuje jmenováním řadu pozic jak ve sféře výkonné a soudní moci, tak mimo tyto složky (NKÚ, ČNB, rektori VŠ apod.). Z hlediska podmínek pro výkon této pravomoci se úprava liší. Základní modely jsou následující: 1. Prezident republiky jmenuje na návrh jiného orgánu. 2. Prezident republiky jmenuje se souhlasem jiného orgánu. 3. Prezident republiky jmenuje bez součinnosti s jiným orgánem.¹⁶⁸ Tyto tři druhy jmenování se podle mého názoru výrazně liší z hlediska autonomie prezidenta republiky.

¹⁶⁸ Podrobnější výklad k tomu podává Bartoň, M.: Rozhodování prezidenta republiky na návrh a rozhodování s kontrasignací – několik poznámek k rozhodnutí NSS ve věci justičních čekatelů. In: Šimíček, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 120–128.

Ad 1.: Stanoví-li právní předpis, že prezident republiky jmenuje na návrh jiného orgánu, převažuje jeho reprezentativní úloha a jeho úkolem je tedy především dodat jmenovacímu aktu potřebné prestiže, nikoliv rozhodnutí fakticky tvořit. Zvláště zřejmým příkladem je jmenování předsedy vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny po dvou předchozích neúspěšných pokusech (čl. 68 odst. 4 Ústavy): pokud bychom zde přiznali prezidentu republiky prostor pro uvážení, znamenalo by to zmařit smysl tohoto „třetího pokusu“. Obdobně je však třeba vykládat i další situace, kdy prezident republiky jmenuje na návrh. Domnívám se proto, že v těchto případech je prezident návrhem vázán do té míry, že se jeho diskrece omezuje pouze na ověření zákonem stanovených podmínek.¹⁶⁹ Jestliže by jmenování bylo protiprávním aktem, není pochopitelně povinen (ani oprávněn) ho provést, ale tím se prostor pro jeho uvážení vyčerpává. Tomu odpovídá i časové omezení, které sice nelze pro všechny případy specifikovat stejně, je ale zřejmé, že nesmí směřovat ke zmaření smyslu jmenování. Např. při jmenování profesorem patrně nehrozí závažná újma, bude-li provedeno až s odstupem několika měsíců při slavnostním ceremoniálu společně se jmenováním dalších profesorů, zatímco v případě jmenování členem vlády je třeba postupovat spíše v řádu dnů, aby nedošlo k ohrožení řádného fungování vlády, případně ministerstva.

Stejně závěry platí také pro opačný proces: pokud zákon stanoví, že prezident republiky odvolává na návrh jiného orgánu, je tímto návrhem vázán obdobně.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Pro opačný názor, doplněný o příklady z ústavní praxe, kdy prezident návrh nerespektoval, srov. Koudelka, Z.: Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 169–178.

¹⁷⁰ Za samozřejmé přitom považuji, že v těchto situacích je prezident návrhem vázán i v tom smyslu, že jmenuje či odvolává JEN na návrh určeného orgánu. Nesouhlasím proto s názorem Z. Koudelky, podle něhož může prezident republiky odvolat člena vlády i bez návrhu (Koudelka, Z.: *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, str. 117–119).

Ad 2.: Jde-li o jmenování se souhlasem jiného orgánu,¹⁷¹ má prezident republiky podstatně širší prostor pro uvážení; musí ovšem zvážit, zda má jeho kandidát šanci tento souhlas získat. Považuji za sporné, zda se tento prostor nějak liší v závislosti na tom, který orgán souhlas dává. Konkrétním příkladem je na jedné straně jmenování soudců Ústavního soudu se souhlasem Senátu a na straně druhé jmenování vedoucích zastupitelských misí, generálů či soudců s kontrasignací vlády.

V prvním případě požadované parlamentní schválení představuje spíše kontrolní a brzdicí prvek, který je projevem dělby moci. Výklad, že je prezident republiky vůlí Senátu pozitivně vázán, by však naopak znamenal zásah do dělby moci, což nelze připustit; tento výklad proto vylučuji a soudím, že prezident republiky zde z hlediska svého uvážení omezen není. Lze však po něm požadovat, aby svým jednáním přispíval k řádnému chodu státních orgánů. Z toho vyplývá, že pokud souhlas ke jmenování určitého kandidáta nezíská, je povinen bez zbytečného odkladu navrhnout jiného kandidáta.

V druhém případě, kdy jde o jmenování s kontrasignací, však vidím odlišnosti. První vyplývá už z toho, že vláda kontrasignací výslovně přebírá odpovědnost za daný akt (čl. 63 odst. 4), což by mohlo vést k závěru, že by nad (ne)vydáním rozhodnutí měla mít větší kontrolu. Kromě toho nelze přehlédnout, že se prezident republiky podle Ústavy s vládou podílí na výkonné moci (viz podrobnější argumentace výše v části 3.1.); argumentace dělbou moci zde proto nepřipadá v úvahu, naopak lze požadovat větší míru jejich vzájemné koordinace.¹⁷² Z koordinace však nevyplývá, že by jeden z obou orgánů

¹⁷¹ Je třeba zmínit, že v některých případech dochází ke jmenování na návrh, a zároveň i s kontrasignací předsedy vlády (např. jmenování rektora veřejné VŠ na návrh jejího akademického senátu). Pro jejich zařazení do jedné ze zmíněných tří skupin mi připadá jako zásadní podmínka návrhu, počítám je proto do první skupiny.

¹⁷² Srov. k tomu širší argumentaci Malenovský, J.: Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy*, č. 4/2009, str. 123 a Jirásková, V. O odpovědnosti

měl mít a priori navrch,¹⁷³ v situaci, kdy odpadl argument větší legitimacy vlády a výrazně oslabil argument neodpovědnosti prezidenta, proto docházím k závěru, že uvážení prezidenta republiky ani v těchto případech není omezeno v tom smyslu, že by měl povinnost jmenovat osobu, kterou mu vláda neformálně navrhne.

Ad 3.: Jmenování bez součinnosti s jiným orgánem jsou v našem ústavním systému výjimečná, konkrétně jde o jmenování předsedy vlády, funkcionářů Ústavního a Nejvyššího soudu (ze soudců těchto soudů) a členů Bankovní rady. Dosavadní zkušenosti naznačují, že zejména v posledním z těchto případů by bylo na místě zvážit novelu Ústavy, která by buď vázala jmenování na souhlas jiného orgánu, nebo zapojila do ustavování Bankovní rady více orgánů, které by odděleně jmenovaly jednotlivé členy. Z hlediska platného práva však není sporu o tom, že při tomto druhu jmenování je personální uvážení prezidenta republiky omezeno pouze tím, zda konkrétní osoba splňuje zákonem stanovené podmínky pro výkon dané funkce, jinak však záleží pouze na jeho rozhodnutí.

3.2.2. Zahraniční politika

Ústava dává v čl. 63 prezidentu republiky řadu kompetencí v oblasti zahraniční politiky: zastupuje stát navenek (písm. a), přijímá vedoucí zastupitelských misí (písm. d), pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí (písm. e) a sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, přičemž sjednávání může přenést na vládu či její jednotlivé členy (písm. b). Rád bych se podrobněji věnoval poslední z nich, která byla v nedávné době předmětem největších sporů; domnívám se však, že závěry zde uvedené lze vztáhnout i na ostatní z této skupiny kompetencí.

v ústavním právu. In: Malacka, M. (ed.): *Sborník příspěvků v konference Monseho olomoucké právnické dny*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2006, str. 429–432.

¹⁷³ Srov. též Koudelka, Z.: *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, str. 26.

Podle J. Malenovského naše ústavní úprava odráží obyčejové pravidlo mezinárodního práva, které sice vzniklo v době absolutních monarchií, jeho odkaz lze však nalézt i v dalších moderních republikánských režimech.¹⁷⁴ Současné mezinárodní právo přitom podle něj „netrvá na tom, aby pravomoc ratifikovat byla nezbytně přiznána hlavě státu. Volbu (...) ponechává vnitrostátnímu právu. Mezinárodní právo obdobně přenechává ústavám a vnitrostátnímu právu péči o stanovení míry autonomie, již ratifikující subjekt požívá ve vztahu k ostatním orgánům státu, které se (v předchozích fázích) na ratifikačním řízení podílejí. Tuto míru spoluurčují specifika dalšího ústavního uspořádání, zejména, zda jde o republikánské zřízení či konstituční monarchii nebo jiný model, dále, zda ratifikující subjekt (...) čerpá legitimitu svého úřadu přímo z vůle lidu nebo z jiného zdroje (...), ale i ústavní tradice.“¹⁷⁵

Zdá se tedy zřejmé, že při výkladu této ústavní kompetence prezidenta republiky se nelze opřít o mezinárodní právo, ani bez dalších argumentů tvrdit, že jde pouze o formální pravomoc mezinárodním právem vyžadovanou; výklad musí být opřený o vnitrostátní právo. Až dosud na tomto základě převažoval takový výklad, který prostor prezidenta republiky výrazně omezoval: odepřít ratifikaci mezinárodní smlouvy, k níž byl dán souhlas obou komor Parlamentu, buď vůbec nemohl, nebo jen za výjimečných okolností.¹⁷⁶ S tímto výkladem dosavadního znění Ústavy se ztotožňují, nelze však přehlédnout, že byl opřen

¹⁷⁴ Srov. Malenovský, J.: Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy*, č. 4/2009, str. 121–122.

¹⁷⁵ *Ibid.*, str. 122.

¹⁷⁶ Vedle citované práce J. Malenovského srov. např. Wintr, J.: *Principy českého ústavního práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, str. 150; Mlsna, P.: Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 193–195, ale nakonec i nálezný ÚS sp. zn. PL.ÚS 29/09 ze dne 3. listopadu 2009 (Lisabon II.), podle něhož – *obiter dictum* – je prezident republiky povinen sjednanou mezinárodní smlouvu „bez zbytečného odkladu ratifikovat“, jakmile s její ratifikací vyslovil Parlament souhlas (bod č. 116). Opačný názor naopak zastává Koudelka, Z.: *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, str. 71–89.

především o nižší stupeň legitimacy a o neodpovědnost prezidenta, tedy argumenty, které po novele Ústavy odpadly.

Jakkoliv to neodpovídá dosavadnímu chápání úlohy jednotlivých státních orgánů při sjednávání mezinárodních smluv, text Ústavy po mém soudu jednoznačně preferuje postavení prezidenta republiky, který je klíčovým aktérem jak na začátku procesu (mezinárodní smlouvu sjednává), tak na konci (ratifikuje). Vzhledem k významu těchto otázek se na procesu rozhodování podílí také Parlament (musí dát souhlas k ratifikaci) a vláda (kontrasignací), ale pouze s možností jej zablokovat, nikoliv sjednat či ratifikovat smlouvu, se kterou prezident republiky nesouhlasí. Tomu odpovídá i skutečnost, že prezident republiky má pouze možnost, nikoliv povinnost sjednávání mezinárodních smluv přenést na vládu. Je pravda, že v praxi této možnosti prezidenti republiky využívají a že tato praxe trvá nepřetržitě již desítky let,¹⁷⁷ z toho však nelze odvodit, že by přenesení na vládu nemohli kdykoliv zrušit a sjednávat mezinárodní smlouvy sami.¹⁷⁸ Proti tomu by bylo možné vznést argument nedostatečného aparátu, který má prezident republiky k takovému úkolu k dispozici: nelze mu však přisvědčit, protože jde-li o ústavní kompetenci, je povinností Poslanecké sněmovny k jejímu výkonu poskytnout ve státním rozpočtu dostatek prostředků. Obdobně neobstojí ani případný argument kompetenčním zákonem z roku 1969,¹⁷⁹ podle něhož je ministerstvo zahraničí ústředním orgánem státní správy České

¹⁷⁷ Krátce po svém zvolení první prezidentem ČR vydal V. Havel rozhodnutí č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv, které platí doposud. Předtím bylo až do zániku československého státu v platnosti obdobné rozhodnutí, jež v roce 1969 vydal prezident L. Svoboda (viz Mlsna, P.: Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 208).

¹⁷⁸ Obdobně Šťastný, V.: Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 222.

¹⁷⁹ Zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v účinném znění.

republiky pro oblast zahraniční politiky (§ 6 odst. 1) a koordinuje a zabezpečuje přípravu, sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv a dohod (§ 6 odst. 3 písm. f): kompetenci stanovenou v Ústavě nelze podle judikatury Ústavního soudu omezit běžným zákonem.¹⁸⁰ S úspěchem po mém soudu nelze argumentovat ani tím, že se v uplynulých dvaceti letech (či dokonce podstatně delším období, s ohledem na předchozí praxi v Československu) vytvořila příslušná ústavní zvyklost, svědčící pro omezení prezidenta republiky:¹⁸¹ i kdyby tomu tak opravdu bylo, šlo by o zvyklost překonanou v důsledku novelizace Ústavy, která postavení prezidenta republiky posílila.

Z těchto důvodů soudím, že současné znění Ústavy je nutno vykládat tak, že aktérem, v jehož kompetenci je určovat zahraniční politiku České republiky, je primárně prezident republiky; v případě závazných aktů (rozhodnutí) je ovšem omezen potřebou souhlasu vlády, případně i Parlamentu. Jasným důsledkem je závěr, že není možné jakoukoliv mezinárodní smlouvu sjednat proti jeho vůli.

Otázku, zda je na závěr povinen ratifikací dokončit proces uzavírání smlouvy, který nejprve sám zahájil tím, že ji sjednal (resp. z jeho pověření sjednala vláda), však vzdor uvedeným vývodům považuji za spornou. Vede mne k tomu čl. 18 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, podle níž je stát „*povinen zdržet se jednání, které by mohlo mařit předmět a účel smlouvy, jestliže podepsal smlouvu nebo vyměnil listiny tvořící smlouvu s výhradou ratifikace, přijetí nebo schválení, dokud jasně neprojevil úmysl, že se nehodlá stát její smluvní stranou*“.¹⁸² Podle čl. 1 odst. 2 Ústavy Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva; toto ustanovení nemá jen deklaratorní povahu,

¹⁸⁰ Srov. např. nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 14/01 ze dne 20. června 2001.

¹⁸¹ Pro podrobnější obecný výklad srov. Kysela, J.: Ústavní principy, ústavní konvence a ústavní inženýrství. In: Klíma, K. a Jirásek, J. (eds.): *Pocta Jānu Gronskému*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, str. 121–136.

¹⁸² Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

nýbrž z něj plynou konkrétní povinnosti pro všechny státní orgány včetně prezidenta republiky. Nabízím proto výklad, že pokud prezident sjednal či nechal sjednat mezinárodní smlouvu, je ústavně povinen postupovat tak, aby v důsledku jeho nečinnosti nedošlo k porušení citovaného čl. 18 Vídeňské úmluvy. Klíčový je však v tom případě přesný výklad tohoto článku a jeho dopadů; nemaje v mezinárodním právu dostatečné odborné zázemí, ponechávám tuto dílčí otázku otevřenou.

3.2.3. Vztah k Evropské unii

Samostatnou pozornost zaslouží pravomoci související s členstvím České republiky v Evropské unii. Spornou otázkou by mohlo být určování mandátu pro jednání v Radě EU; zastupuje-li stát navenek prezident, má to být on a nikoliv vláda, kdo tento mandát určuje? A jedná-li Rada na úrovni hlav států a vlád, má se těchto jednání pravidelně účastnit prezident, nebo předseda vlády?¹⁸³

Domnívám se, že vztah k Evropské unii představuje specifickou oblast, kterou po mém soudu nelze zařadit jen do sféry zahraniční politiky. Základním důvodem je ústavní konstrukce v čl. 10a Ústavy. Mezinárodní smlouvou byly na mezinárodní organizaci přeneseny některé pravomoci orgánů České republiky; pokud by tedy k uzavření takové smlouvy nedošlo, náležely by dle Ústavy ČR těmto orgánům. Z hlediska obsahu se přitom

¹⁸³ Jak uvádí R. Zbiral, obvykle se těchto jednání účast předsedové vlády, s výjimkou prezidentů Francie a Kypru, kteří jsou „vedoucími představiteli exekutivy“; nepravidelně se však účastní i prezidenti jiných zemí, např. ČR, Polska, Rumunska a Finska (Zbiral, R.: Právní otázky spojené s působením hlav států a vlád v rámci Evropské unie. In: *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Dny veřejného práva*. Brno: Masarykova Univerzita, 2007, str. 1253-64). V Polsku tato otázka vyvolala závažný spor mezi tehdejšími prezidentem L. Kaczyńskim a premiérem D. Tuskiem, který byl dokonce předložen polskému ústavnímu soudu. Podle jeho rozhodnutí má sice prezident republiky právo účastnit se jednání Rady EU, pokud to považuje za potřebné k výkonu svých ústavních pravomocí, je však povinen svou účast a vystupování koordinovat s vládou, která určuje mandát pro jednání, resp. o postoji Polska k projednávaným otázkám (více viz rozhodnutí sp. zn. 78/5/A/2009 ze dne 20. května 2009, dostupné z http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/Kpt_02_08_EN.pdf).

jedná především o pravomoci, které by jinak vykonával Parlament a vláda, v menší míře pravomoci soudů a jen relativně okrajově prezidenta republiky (zejména právě v oblasti zahraniční politiky). Výklad, podle něhož by kontrolu nad výkonem těchto pravomocí na úrovni mezinárodní organizace měl mít primárně prezident republiky, by proto znamenal jeho značné posílení nad rámec dělby moci vyjádřené v Ústavě.¹⁸⁴ Důležitý je také čl. 10b Ústavy, podle něhož je vláda (nikoliv prezident republiky) povinna pravidelně a předem informovat Parlament o otázkách souvisejících s členstvím v mezinárodní organizaci podle čl. 10a a komory Parlamentu jsou oprávněny se vyjadřovat k jejich připravovaným rozhodnutím. Ústava zde tedy implicitně stanoví, že pravomoc zastupovat zájmy státu v těchto organizacích má vláda, kontrolovaná Parlamentem.

Celá tato konstrukce proto po mém soudu neposkytuje prostor pro samostatné působení prezidenta republiky ve vztahu k Evropské unii. To pochopitelně nevylučuje jeho účast na jakémkoliv jednání, pokud jej o to vláda požádá, jeho role je však v takovém případě čistě reprezentativní a nemůže ji využít k prosazování vlastních politických stanovisek.

3.3. Shrnutí a úvahy *de constitutione ferenda*

V předchozí kapitole jsme při komparativním pohledu na proces ustavování vlády dospěli ke zjištění, že při něm česká Ústava prezidenta republiky omezuje tak málo, že to spíše než ústavám jiných parlamentních republik v Evropě odpovídá ústavám monarchickým. Tam jsou ovšem hlavy států předmětem zásadního implicitního omezení

¹⁸⁴ V této souvislosti je vhodné připomenout analýzu R. Zbírala, který zkoumal, jak velký je vliv evropské legislativy na zákony přijímané v Parlamentu ČR. Výsledky se citelně liší v závislosti na použité metodě, podíl zákonů s vlivem EU se však pohybuje v desítkách procent s těžištěm kolem 40 % (Zbíral, R.: Analýza míry vlivu EU na vnitrostátní legislativu: Srovnání situace v ČR s jinými členskými státy. *Právník*, č. 11/2011, str. 1049–1076). Tak zásadní vliv evropské legislativy na podobu českých zákonů zjevně vyžaduje, aby měl Parlament (nikoliv prezident republiky) dostatečnou míru kontroly nad jejím přijímáním.

kvůli své omezené demokratické legitimitě, proto není podrobnější ústavní úprava nezbytná. V této kapitole jsme se věnovali jiným pravomocím prezidenta republiky, ale překvapivě jsme dospěli ke stejnému závěru. Pokud vyjdeme čistě z textu Ústavy, nelze přehlédnout, že prezidentu republiky dává poměrně široký prostor, zejména pokud jde o pravomoci v zahraniční oblasti a některé jmenovací pravomoci.

Tento prostor je navíc výrazně rozšířen i tím, že i v případech, kde by měl prezident více respektovat návrh vlády či jiného orgánu, chybí procesní nástroj, kterým by ho bylo možné k vydání určitého aktu donutit.¹⁸⁵ Zvlášť patrné je to při srovnání se slovenskou ústavní praxí, kde se tyto spory mezi prezidentem a jinými ústavními orgány opakovaně řešily před Ústavním soudem v řízení o výkladu ústavy podle čl. 128 slovenské ústavy, takovou pravomoc však český Ústavní soud nemá. Jistým procesním nástrojem by snad v našem kontextu mohlo být řízení ve sporu o rozsah kompetencí státních orgánů, jehož záběr Ústavní soud v minulosti – zejména v případech týkajícího se přidělení J. Bureše k Nejvyššímu soudu a jeho jmenování místopředsedou¹⁸⁶ – vyložil dosti extenzivně.

Kdyby tedy v zájmu zvýšení efektivity vládnutí mělo dojít ke zpřesnění pravomocí prezidenta republiky tak, aby se zvýšil prostor vládě, bylo by zejména vhodné vyjasnit, že je to právě vláda, kdo řídí domácí i zahraniční politiku státu. Obdobnou úpravu ostatně

¹⁸⁵ Zvlášť patrné je to při srovnání se slovenskou ústavní praxí, kde se tyto spory mezi prezidentem a jinými ústavními orgány opakovaně řešily před Ústavním soudem v řízení o výkladu ústavy podle čl. 128 slovenské ústavy, takovou pravomoc však český Ústavní soud nemá. Jistým procesním nástrojem by v našem kontextu mohlo být řízení ve sporu o rozsah kompetencí státních orgánů, jehož záběr Ústavní soud v minulosti – zejména v případech týkajícího se přidělení J. Bureše k Nejvyššímu soudu a jeho jmenování místopředsedou (nález ÚS ze dne 12. prosince 2006, sp. zn. Pl.ÚS 17/06, a nález ÚS ze dne 12. září 2007, sp. zn. Pl.ÚS 87/06) – vyložil dosti extenzivně (podrobně Grinc, J.: Rozhodování sporů o rozsah kompetencí jako žolík čl. 87 Ústavy. *Jurisprudence*, č. 1/2014, str. 5–15).

¹⁸⁶ Nález ÚS ze dne 12. prosince 2006, sp. zn. Pl.ÚS 17/06, a nález ÚS ze dne 12. září 2007, sp. zn. Pl.ÚS 87/06.

obsahoval i širší vládní návrh novely Ústavy, který byl předložen v roce 2015, v Poslanecké sněmovně však v průběhu následujících více než dvou let do konce volebního období neprošel ani prvním čtením. Návrh spočíval v tom, že by se do stávajícího znění čl. 67 odst. 1 doplnila část za středníkem: „Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci; v jejím rámci určuje vnitřní a zahraniční politiku státu.“¹⁸⁷ Použitá formulace se zjevně snažila respektovat princip dělbu moci a nezasáhnout zejména do pravomocí Parlamentu, při srovnání s výše citovanými úpravami v jiných evropských ústavách se však tato obava jeví jako zbytečná. A v kontextu této práce, která se věnuje možné racionalizaci parlamentarismu, dokonce jako kontraproduktivní: jasné ústavní vymezení, že vůdčí roli při řízení politiky státu má vláda, by totiž mohlo být nejen základem pro silnější pozici vlády vůči prezidentu republiky, ale i vůči parlamentu, například při řízení parlamentní agendy.

Vedle toho by bylo možné zvážit i inspiraci maďarskou ústavou, která upravuje podmínky, za kterých smí prezident návrh vlády odmítnout (protiprávnost či závažné důvody se domnívat, že by tím došlo k ohrožení řádného chodu demokratického právního státu). Tím dává jasnější ústavní standard, což má význam jak pro neformální vynucení (každý občan si může přečíst příslušné ustanovení a posoudit, zda prezident republiky postupuje v souladu s ním), tak pro případné řešení sporů soudní cestou.

¹⁸⁷ Sněmovní tisk č. 506, Poslanecká sněmovna, 7. volební období. Podrobně k tomu návrhu Kysela, J.: Ústavní inženýrství na český způsob aneb ke změnám pravomocí prezidenta republiky. *Právník*, č. 12/2015, str. 1029–1051.

4. Volební systém ve volbách do Poslanecké sněmovny

Důležitým faktorem, který ovlivňuje míru racionalizace parlamentarismu, je volební systém. Britský premiér je v již citované Sartoriho typologii „prvním nad nerovnými“ proto – a jen v případě –, že se může opřít o svou jednobarevnou vládní většinu v Dolní sněmovně.¹⁸⁸ Této skutečnosti si byli vědomi i tvůrci racionalizovaného parlamentarismu 5. francouzské republiky, a to v té míře, že prosazovali zavedení jednokolového systému prosté většiny britského typu. J. Huber ve své slavné monografii o francouzském modelu zmiňuje jednoho z hlavních tvůrců tohoto modelu M. Debrého, který již v roce 1946 napsal: „V jedné věci bude nutné být zcela pevný: žádné druhé kolo voleb! To je červ v jablku.“¹⁸⁹ Je třeba říci, že s tak silným požadavkem neuspěli, ale i dvoukolový poměrný systém s otevřeným druhým kolem představoval značnou změnu oproti poměrnému systému, zavedeného v roce 1945 ve čtvrté francouzské republice.¹⁹⁰ Jeho praktické dopady se přitom podle A. Blaise a P. Loewena blíží systému relativní většiny a větší strany jsou silně zvýhodněny na úkor menších.¹⁹¹ Francouzský ústavní systém sice vládě (a prezidentovi) nabízí řadu nástrojů, kterými mohou v parlamentu prosazovat svou vůli, ale pokud by se současně nemohli opřít o jasnou většinu v Národním shromáždění, jejich vládnutí by bylo podstatně méně efektivní i stabilní.

Obdobně lze říci, že i české vlády by mohly mít vůči Poslanecké sněmovně silnější postavení, kdyby jí dokázaly dominovat politicky. To ale není možné: k získání ideologicky

¹⁸⁸ *Ibid.*, str. 112.

¹⁸⁹ Huber, J.: *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. New York: Cambridge University Press, 1996, str. 49.

¹⁹⁰ Srov. Toubeau, S.: *France. Projekt Electoral System Change in Europe since 1945 (ESCE)*. <http://www.electoralsystemchanges.eu/>

¹⁹¹ Blaise, A. a Loewen, P.: The French Electoral System and its Effects. *West European Politics* č. 2/2009, str. 345–359.

koherentní většiny je pravidelně nutné vytvořit koalici s nejméně třemi členy, což je důsledkem volebního systému poměrného zastoupení.

4.1. Exkurs: Stručný úvod do typologie volebních systémů

4.1.1. Duvergerovy zákony

Volební systém bývá nejčastěji chápán jako souhrn pravidel, která určují, jak se na základě získaných hlasů rozdělí mandáty mezi politické strany či jednotlivé kandidáty. Na počátku rozsáhlé a stále přibývající politologické literatury, která se věnuje jejich vlivu na systém politických stran, stál M. Duverger. V roce 1950 zformuloval několik tezí, které postupně začaly být označovány jako tzv. Duvergerovy zákony:

1. Poměrný systém vede k systému četných, disciplinovaných (tuhých), nezávislých a obvykle stabilních stran.
2. Dvoukolový většinový systém vede k systému více než dvou nedisciplinovaných (pružných), závislých a relativně stabilních stran.
3. Jednokolový většinový systém vede k systému dvou stran, které se střídají u vlády.¹⁹²

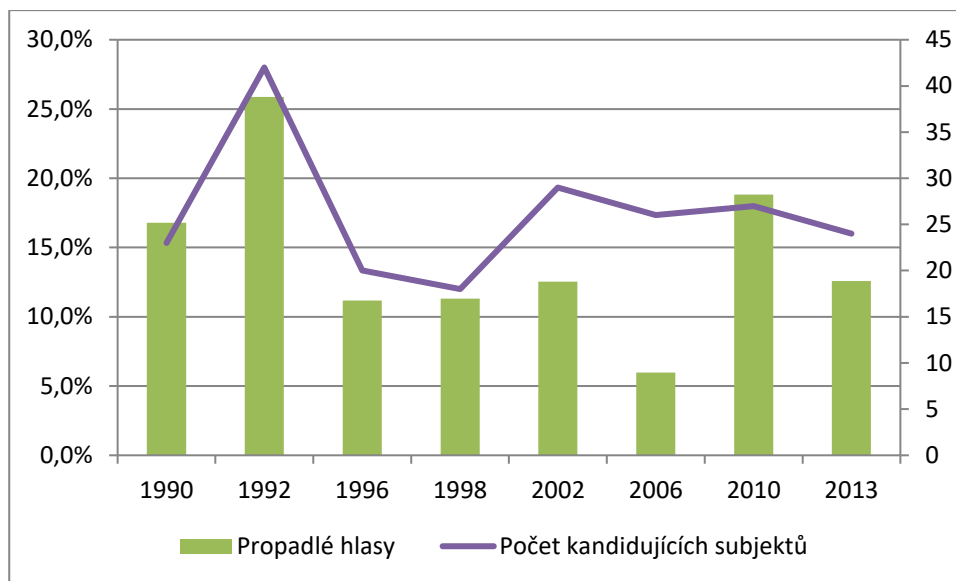
Účinky volebních systémů, které vedou k těmto důsledkům, Duverger rozdělil do dvou složek. První z nich, mechanický účinek, spočívá bezprostředně ve způsobu, jakým různé volební systémy překládají hlasy odevzdané jednotlivým stranám a kandidátům na obdržené mandáty, resp. v míře, v jaké pomáhají silnějším stranám na úkor slabších. Druhou z nich je psychologický účinek: racionální volič se přizpůsobuje fungování volebního systému a volí strategicky, tak aby jeho hlas zbytečně nepropadl, čímž ovšem dále posiluje efekt volebního systému. Je-li provedena volební reforma, v prvních následujících volbách se zpravidla silněji projeví mechanický účinek. S tím, jak voliči

¹⁹² Citováno podle Miroslava Nováka, který je hlavním popularizátorem Duvergerova díla v českém prostředí: Novák, M.: *Systémy politických stran: Úvod do jejich srovnávacího studia*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997, str. 60. Srov. též Novák, M.: Takzvané „sociologické zákony“ Maurice Duvergera: jejich postupné formulování a jejich metodologické aspekty. *Sociologický časopis*, č. 1/2015, str. 3–39.

získávají zkušenosti s fungováním volebního systému, však postupně zesiluje jeho psychologický účinek, který nakonec může mít vůbec největší vliv na podobu stranického systému.

Dokladem psychologického efektu může být způsob, jakým se čeští voliči adaptovali na existenci uzavírací volební klauzule. Když byl v roce 1990 obnoven systém poměrného zastoupení ve volbách a zavedena 5% uzavírací klauzule, propadlo kvůli ní téměř 17 % hlasů. A bylo by to mnohem víc, nebýt výjimečné role Občanského fóra, které vzniklo během Sametové revoluce a v těchto volbách pod heslem „Strany jsou pro strany, Občanské fórum je pro všechny“ kandidovalo jako subjekt zastřešující řadu různých politických proudů, které se osamostatnily až později, díky čemuž získalo 53 % hlasů. Mechanický účinek uzavírací klauzule se tak naplno projevil až o dva roky později, kdy se voleb zúčastnilo rekordních 42 kandidujících subjektů a podíl propadlých hlasů se zvýšil na bezmála 26 %. Takový výsledek se už později nikdy nezopakoval, což je možné přičíst právě psychologickému účinku uzavírací klauzule, a to jak na straně voličů, tak na straně samotných stran, které její existenci přizpůsobují svoji taktiku a spojují se do různých koalic, které mohou mít jak otevřenou, tak neformální povahu (srov. např. někdejší opakovanou kandidaturu TOP09 „s podporou“ Starostů a nezávislých, obdobně také ODS „s podporou“ Strany soukromníků ČR).¹⁹³

¹⁹³ Data pocházejí z volebního serveru Českého statistického úřadu, <https://www.volby.cz>.



Vývoj procenta hlasů, které byly odevzdány stranám, jež nedosáhly uzavírací klauzule¹⁹⁴

Duvergerovy zákony vyvolaly značnou odezvu v politologické literatuře, která je podrobuje kritickému zkoumání.¹⁹⁵ Základní problém v jejich vnímání je patrně spojen s jejich označením: kdyby šlo skutečně o zákony, tak jak je alespoň chápou exaktní vědy, musely by být platné za všech okolností. Ve skutečnosti lze však nalézt řadu empirických příkladů, kdy se v určitých zemích stranický systém utváří jinak, než jak by podle těchto zákonů měl. Sám Duverger si byl ale vědom toho, že volební systém je pouze jedním z faktorů, který se podílí na podobě stranického systému. Neméně důležité – a často dokonce důležitější – je vnitřní členění společnosti na základě kritérií sociálních, ekonomických, národnostních apod. Spíše než o zákonech by proto bylo vhodnější hovořit

¹⁹⁴ Data z let 1990 a 1992 popisují výsledky voleb do české části Sněmovny lidu Federálního shromáždění, které lze v tehdejším kontextu považovat za prvořadě pro českého voliče, zbývající roky vycházejí z voleb do Poslanecké sněmovny. Na vedlejší ose je zobrazen celkový počet subjektů, které se daných voleb zúčastnily.

¹⁹⁵ Srov. přehled uvedený v Chytilík, R., Šedo, J., Lebeda, T. a Čaloud, D.: *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009, str. 54–59.

o tendencích a o tom, že jednotlivé volební systémy *přispívají* k vytváření určité podoby stranického systému.

S patrně nejvlivnější modifikací, která Duvergerovy zákony rozvíjí, přišel jiný G. Sartori. Má-li skutečně většinový volební systém vést k systému dvou stran (neboli tzv. bipartismu), musí v zemi existovat strukturovaný stranický systém. To znamená, že volič se musí primárně identifikovat s politickou stranou a ve volbách se rozhodovat zejména podle stranické příslušnosti kandidátů, nikoliv podle jejich osobních charakteristik. Pokud tato podmínka není splněna a většina voličů se u voleb rozhoduje především na základě osobnosti jednotlivých kandidátů, bez ohledu na to, za jakou stranu kandidují, k bipartismu nedojde. Jeho vytvoření brání i existence významné geograficky založené menšiny (např. národnostní či náboženské), která způsobí, že přinejmenším na části území uspějí kandidáti strany, jež tuto menšinu reprezentuje, přestože v celostátním měřítku její podpora nemusí být nijak významná. Sartori navíc připomíná, že reduktivní účinky nemusí mít jen většinový volební systém, nýbrž i systém, který je nominálně poměrný; jak toho lze dosáhnout si vysvětlíme níže. Když proto mluví o vlivu volebních systémů na počet relevantních stran, hovoří raději o silných a slabých systémech, přičemž za silný volební systém považuje ten, který má výrazně reduktivní a omezující účinek a naopak.¹⁹⁶

4.1.2. Většinové volební systémy

Znakem většinových volebních systémů je, že v rámci volebního obvodu vítěz bere vše. Základní variantou většinového volebního systému je systém relativní většiny, v němž se vítězem stává kandidát, který získá největší počet hlasů. Mezi jeho výhody patří jednoduchost, navíc nevyžaduje víc než jediné kolo. Jednoznačně jde – pokud použijeme

¹⁹⁶ Podrobněji viz Sartori, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, str. 38–63.

Sartoriho terminologii – o silný systém, který má výrazný většintvorný účinek, čímž pomáhá k vytváření jednobarevných většinových vlád, ovšem za cenu výrazného potlačování menšin a velkého množství ztracených hlasů. Dojde-li k roztržštění voličské podpory mezi více kandidátů, nelze vyloučit, že se vítězem stane někdo, koho si přitom velká většina voličů nepřeje.

Ani takto silný volební systém však vítězi nezaručuje absolutní většinu mandátů za všech okolností. V podmínkách Spojeného království jde spíše o výjimku z pravidla, od 2. světové války taková situace nastala jen třikrát, z toho však dvakrát v několika posledních letech. Poprvé v roce 1974, podruhé v roce 2010, kdy museli vítězní konzervativci vytvořit koaliční vládu s liberálními demokraty. V následujících volbách už sice konzervativci absolutní většinu opět získali, čímž se systém vrátil k obvyklému fungování, v předčasných volbách v roce 2017 se však situace zopakovala a menšinová konzervativní vláda se tak musela opřít o Demokratickou unionistickou stranu, která zastupuje především protestantskou část voličů v severním Irsku, kteří podporují jeho setrvání ve Spojeném království.¹⁹⁷ Stojí přitom za zmínku, že optikou procenta získaných hlasů konzervativci v těchto volbách dosáhli svého nejlepšího výsledku za posledních 20 let, přesto jim systém nedopřál absolutní většinu mandátů. Dobře se tím ukazuje, že rozdělení mandátů v systému relativní většiny záleží na řadě dalších faktorů, zejména na geografickém rozložení hlasů a relativní síle vítězné strany ve vztahu k dalším kandidujícím stranám.

Další velmi rozšířenou variantou většinového systému je dvoukolový systém absolutní většiny, zmíněný již v úvodu této kapitoly v souvislosti s Francií. V prvním kole se v tomto systému vítězem stává ten, kdo získá nadpoloviční většinu všech odevzdaných

¹⁹⁷ Maer, L. a Kelly, M.: *Hung parliaments*. Briefing paper no. 04951, 9. října 2017, House of Commons Library research service.

hlasů, tj. minimálně 50 % a jeden hlas; zpravidla se proto musí konat ještě kolo druhé. Do něj postupují jen nejúspěšnější kandidáti z prvního kola, jejich množství se ale v různých modifikacích liší. Ve variantě s uzavřeným druhým kolem, která se používá například při volbách francouzského prezidenta (a v ČR při volbě prezidenta a senátorů), do druhého kola postupují jen dva kandidáti, kteří získali nejvyšší počet hlasů. I pro druhé kolo pak platí, že ke zvolení je třeba absolutní většiny odevzdaných hlasů, přičemž je-li na výběr jen ze dvou kandidátů, je splnění této podmínky poněkud snazší.¹⁹⁸ Jinou variantou je otevřené druhé kolo, do kterého postupuje více kandidátů než jen dva nejúspěšnější a k vítězství v něm už postačuje jen relativní většina hlasů. A právě tato varianta se ve Francii pro volby do francouzského Národního shromáždění, ve kterých postupují všichni kandidáti, kteří v prvním kole získali alespoň 12,5 % hlasů.

Oproti systému relativní většiny má tento systém výhodu v tom, že zvyšuje možnost zvolení kompromisnějšího kandidáta, který bude přijatelný pro většinu voličů, byť by mu svou podporu vyjádřili až ve druhém kole. Nevýhodou je nutnost konání druhého kola v krátkém časovém odstupu, což má zpravidla negativní vliv na volební účast, a tím i legitimitu zvoleného kandidáta. Oproti systému relativní většiny je také – a proto mu Debré oponoval – poněkud slabší, má tedy menší většiotvorný účinek. Čím je však druhé kolo otevřenější (tj. čím nižší je hranice pro postup a čím víc kandidátů ji překročí), tím víc bude svými účinky systémem relativní většiny podobat. Na rozdíl od něj ale stranám umožňuje mezi prvním a druhým kolem taktizovat. Pokud v některém obvodu postoupí více kandidátů vzájemně blízkých stran, hrozí jim, že se mezi ně volební podpora voličů roztrhne a vítězem s relativní většinou hlasů se kvůli tomu stane někdo úplně jiný. V takovém případě je

¹⁹⁸ Byť pochopitelně nelze vyloučit ani možnost rovnosti hlasů, jakkoliv je ze statistického pohledu málo pravděpodobná. Řešení pro tento případ mohou být různá: např. je možné o výsledku voleb rozhodnout losem (jako při volbách do českého Senátu), zopakovat druhé kolo či dokonce celé volby (jako při volbách českého prezidenta republiky) nebo zohlednit výsledek z prvního kola.

rozumné, pokud se druhého kola zúčastní jen kandidát, který má největší šanci na úspěch. Jeho protikandidáti z blízkých politických stran zde tedy takticky odstoupí, což se jejich stranám zase vykompenzuje v jiných obvodech. V důsledku se tak do parlamentu probouje více různých politických stran, než kdyby šlo o čistý systém relativní většiny, zároveň se však vytvoří jasné aliance, které spolu v případě společného úspěchu mohou sestavit koaliční vládu. Systém absolutní většiny s otevřeným druhým kolem tak sice nevede k bipartismu, ale napomáhá vytváření dvou bloků; i proto někdy bývá druhé kolo ve francouzských parlamentních volbách označováno za kolo aliancí.

Získání absolutní většiny hlasů je vyžadováno i v další variantě většinového systému, která však používá odlišnou logiku hlasování. Jedná se o systém alternativního hlasování. Podstatou tohoto systému je výběr alternativ: místo hlasování pro jediného kandidáta zde volič na hlasovacím lístku seřadí všechny kandidáty podle svých preferencí, vytvoří z nich tedy jakýsi žebříček. Při počítání výsledků hlasování se pak voličův hlas nejprve započítá ve prospěch kandidáta, který je uveden na prvním místě. Získá-li tímto způsobem některý z kandidátů většinu všech hlasů, je zvolen a sčítání končí: v tom se tento systém podobá systému absolutní většiny. Pokud však žádný kandidát absolutní většinu nezíská, proběhne druhé skrutinium. V něm je nejprve vyřazen kandidát, který skončil na posledním místě, a jeho hlasy jsou přerozděleny těm kandidátům, které voliči na jednotlivých volebních lístcích označili jako další v pořadí. Dosáhne-li nyní některý z kandidátů absolutní většiny, stává se vítězem a sčítání končí; jinak se pokračuje do dalšího skrutinia, vyškrtne se kandidát, který v předchozím skrutiniu skončil poslední, a jeho hlasy se dále přerozdělují. Tento postup se opakuje tak dlouho, dokud některý z kandidátů absolutní většinu nezíská.

Výhodou tohoto systému je tak podpora kompromisních kandidátů, kteří jsou přijatelní pro většinu voličů, na úkor extrémních kandidátů, kteří polarizují společnost.

V tom je ještě úspěšnější než systém absolutní většiny, který naráží na omezenou nabídku ve druhém kole, kam se kompromisní kandidáti vůbec nemusejí probojovat a volič pak musí vybírat jen menší zlo ze dvou (či více) variant, které považuje za špatné.¹⁹⁹ Navíc si vystačí jen s jediným kolem voleb, volič proto nemusí do volebních místností dvakrát. Nevýhodou je snad jen větší komplikovanost pro voliče, kterým je nutné vysvětlit, že mají kandidáty seřadit, nikoliv vybrat jen jednoho z nich. Vyšší nároky tento systém klade i na sčítání hlasů, které je nutné opakovaně přerozdělovat; s rozvojem moderních technologií, které umožňují hlasovací lístky např. naskenovat a vyhodnocení ponechat počítačům nebo rovnou nechat voliče hlasovat prostřednictvím elektronických terminálů, se však tato nevýhoda postupně vytrácí. Mezi volebními specialisty se proto těší poměrně velké oblibě,²⁰⁰ přesto se v praxi příliš neprosadil a používá se jen v hrstce zemí, z nichž nejvýznamnější je Austrálie, podle čehož též někdy bývá označován za tzv. australský

¹⁹⁹ Typickým příkladem byly francouzské prezidentské volby v roce 2002, kdy hlavní pravicový kandidát, dosavadní prezident Jacques Chirac, do druhého kola postoupil společně s Jean-Marie Le Penem, kandidátem extrémně pravicové Národní fronty, zatímco kandidát socialistů Lionel Jospin skončil se ztrátou necelého jednoho procenta hlasů až jako těsně třetí. Jacques Chirac pak druhé kolo vyhrál s obrovskou převahou, když získal plných 82 % hlasů; pro řadu levicových voličů, kteří mu odevzdali svůj hlas, aby zabránili zvolení Le Pena, to ovšem nebyl příliš povznášející zážitek. Jiným příkladem mohou být prezidentské volby na Slovensku, kde v roce 2004 společně s Vladimírem Mečiarom postoupil jeho někdejší spolustraníček Gašparovič, zatímco společný kandidát liberální vládní koalice skončil až jako třetí. S necelými 60 % hlasů zvítězil Gašparovič, ale i zde zřejmě volba mezi kandidátem HZDS a ex-HZDS řadě voličů musela připadat jako volba mezi Skylou a Charybdou.

²⁰⁰ Stojí za zmínku, že byl zvažován i v souvislosti s českým Senátem. Ještě před prvními senátními volbami v roce 1996 jeho použití doporučoval J. Filip (srov. jeho článek Ústava ČR a volební systém pro volby do sněmoven Parlamentu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2/1994, zejm. str. 125–128), nakonec se však zákonodárce při schvalování volebního zákona přiklonil k dvoukolovému systému absolutní většiny v „prezidentské variantě“, tedy s uzavřeným druhým kolem.

system. V Evropě měl ke svému nasazení nejbližší ve Spojeném království, kde se v roce 2011 konalo neúspěšné referendum o jeho zavedení.²⁰¹

4.1.3. Poměrné volební systémy

U poměrných volebních systémů budu vycházet z definice, podle níž jde o systémy, které v rámci volebního obvodu rozdělují mandáty na základě poměru získaných hlasů. Ideálním typem poměrného systému je takový systém, který dosahuje maximální možné poměrnosti (proporcionality) výsledků. V praxi se však drtivá většina poměrných systémů, se kterými se můžeme ve světě setkat, od tohoto ideálního typu v různé míře odchyľuje. O tom, do jaké míry bude konkrétní volební systém *proporční* či naopak *disproporční*, resp. zda bude – podle výše uvedené Sartoriho terminologie – spíše silný nebo slabý, rozhoduje nastavení jeho základních proměnných. Mezi ně se nejčastěji počítá volební formule, velikost volebního obvodu (tj. počet mandátů, které se v něm rozdělují), uzavírací klauzule a počet a charakter skrutinií.²⁰²

Volební formule představuje matematickou metodu, která počet získaných hlasů převádí na mandáty pro jednotlivé politické strany. Volební systémy používají široké spektrum těchto postupů, které se člení do dvou základních skupin: volební kvóty (někdy se také označují termínem volební číslo) a volební dělitele. Některé z těchto dělitelů jsou výhodnější pro malé strany: např. Dánský dělitel (řada 1, 4, 7, 10...) a – v menší míře – i

²⁰¹ Konáním tohoto referenda svůj vstup do koalice s konzervativci po volbách v roce 2010 podmínili liberální demokraté, které stávající volební systém dlouhodobě poškozují. Obě největší politické strany, konzervativci a labouristi, však vedly kampaň za zachování tradičního systému a voliči se poměrem 68 ku 32 % přiklonili k jejich názoru.

²⁰² Podrobně k tomu Lebeda, T.: Hlavní proměnné proporčních volebních systémů. *Sociologický časopis*, č. 4/2001, str. 425–448.

dělitel Saint-Laguë (1, 3, 5, 7...). Jiné, například Imperialiho dělitel (2, 3, 4, 5...), jsou naopak výhodnější pro větší strany.

Druhou ze základních proměnných poměrných volebních systémů je velikost volebního obvodu, tedy přesněji řečeno počet mandátů, které se v rámci jednoho obvodu rozdělují. Čím více mandátů se rozděluje mezi strany, tím víc je výsledek poměrný, a naopak. Větší obvody tedy prospívají malým stranám, zatímco malé obvody velkým. R. Taagepera a M. Shugart dokonce uvádějí, že právě velikost obvodů je ze všech čtyř proměnných ta nejdůležitější,²⁰³ s největším dopadem na výši tzv. přirozeného prahu, jak označuje hranice procenta hlasů, kterou politická strana v určitých volbách musela překročit, aby ve volebním obvodu získala alespoň jeden mandát. Výše přirozeného prahu je i při zachování stejného volebního systému v každých volbách mírně odlišná, protože vedle nastavení volebního systému ji ovlivňují i další faktory, jako je počet kandidujících stran a to, jak jsou mezi ně rozloženy hlasy.²⁰⁴

Ani tato proměnná, jakkoliv důležitá, však nemůže určit celkové působení volebního systému sama o sobě. Míra, ve které se její vliv projeví, totiž záleží na nastavení dalších proměnných, včetně té třetí, kterou je počet a charakter skrutinií. Pojem skrutinium v podstatě označuje jednotlivá kola, ve kterých probíhá rozdělování mandátů. Základní variantou je jen jediné skrutinium na úrovni volebního obvodu, je ale možné, aby jich v rámci volebního systému bylo víc. Jednou z variant je případ, kdy se ve volebním obvodu pro rozdělování používá volební kvóta, která zpravidla není schopna rozdělit všechny mandáty. Místo toho, aby se zbytkové mandáty rozdělily přímo ve volebním obvodu, je pak

²⁰³ Taagepera, R., Shugart, M. S.: *Seats and Votes: The Effects & Determinants of Electoral Systems*. New Haven, London: Yale University Press, 1989, str. 112.

²⁰⁴ Podrobně Lebeda, T.: Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita. *Politologický časopis*, č. 2/2001, str. 134–149.

možné je přenést do celostátního obvodu a rozdělit je teprve tam: druhé skrutinium v tomto případě slouží k rozdělení zbytkových mandátů. Takový postup vede k větší proporcionalitě rozdělení, protože se tak zmírní odchylky z jednotlivých obvodů. Zpravidla prospívá zejména menším stranám, protože vede ke snížení přirozeného prahu: jejich hlasy, které v jednotlivých obvodech nestačily na získání žádného mandátu, se ve druhém skrutiniu mohou spojit na celostátní úrovni a tím dosáhnou potřebné kvóty. V řadě evropských zemí, které mají zájem na tom, aby byl jejich volební systém ještě poměrnější, se dokonce druhé skrutinium používá přímo v kompenzační variantě.²⁰⁵ Pro druhé skrutinium je v této variantě předem vyhrazen určitý počet (kompenzačních) mandátů, které se pak rozdělují přednostně stranám, které v prvním skrutiniu získaly méně mandátů, než by odpovídalo čistě proporčnímu rozdělení. Možné je ale i opačné využití druhého skrutinia, které má pak charakter bonusu pro vítěze, který je zvýhodněn tím, že jsou mu takto přiděleny nějaké dodatečné mandáty.²⁰⁶

Čtvrtou a poslední základní proměnnou poměrných volebních systémů je uzavírací klauzule. Ta byla v řadě zemí zavedena v reakci na to, že v čistě poměrném volebním systému získávala mandáty i řada malých stran, což vedlo k fragmentaci parlamentu, obtížnému vytváření většin a v důsledku i k velké nestabilitě vlád. Na rozdíl od přirozeného prahu jde o umělou, předem stanovenou hranici, jejíž dosažení je vyžadováno k tomu, aby byla politická strana vůbec vpuštěna do skrutinia a mohla se účastnit rozdělování mandátů. Jde přitom o podmínku nutnou, nikoliv dostačující: ani její splnění straně automaticky

²⁰⁵ Srov. Shugart, M. S.: Compensatory Seats. In: Rose, R. (ed.): *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillian Reference, 2000, str. 42.

²⁰⁶ Na okraj je možné zmínit, že v České republice a v Československu již byly v rámci volebního inženýrství vyzkoušeny leckteré varianty. Za první republiky existovala dokonce tři skrutinia, přičemž cílem bylo férové zastoupení politických stran reprezentujících jednotlivé národnostní menšiny. Podrobněji Antoň, M.: Rovnost volebního práva v Československu v období 1918–1938. In: Klíma, K. a Jirásek, J. (ed.): *Pocta Jánů Gronskeému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 55–68.

nezaručuje mandát, nepřekročí-li přirozený práh. Uzavírací klauzule může mít různé podoby: vedle v České republice dobře známého modelu 5% klauzule, která se uplatňuje na celostátní úrovni, se lze v jiných státech setkat například s klauzulemi uplatňovanými na úrovni volebního obvodu, s klauzulemi vyžadujícími dosažení určitého absolutního počtu hlasů (místo procentuálního výsledku) apod.

4.2. Volební systém do Poslanecké sněmovny – zkušenosti a možná změna

Ústava České republiky – což je v komparativním pohledu spíše neobvyklé – předepisuje volební systém pro volby do Parlamentu. Volby do Poslanecké sněmovny se tak konají „podle zásad poměrného zastoupení“, zatímco volby do Senátu „podle zásad většinového systému“. Podrobná úprava voleb je v čl. 20 Ústavy svěřena zákonodárci, ústavně zakotvená základní charakteristika volebního systému mu však podstatně zužuje prostor.²⁰⁷

Po vzniku samostatné České republiky byl sice v roce 1995 přijat nový volební zákon,²⁰⁸ zdrojem inspirace však přinejmenším v případě volebního systému do Poslanecké sněmovny byly především dosavadní právní předpisy z období federace, a nikoliv nová ústavní úprava zakotvující zásady poměrného zastoupení. To se projevilo především v kontinuitě základních proměnných volebního systému, které byly v roce 1990 po určitých diskusích přijaty pro Federální shromáždění a ČNR.²⁰⁹ osm volebních krajů, pětiprocentní

²⁰⁷ Co je důvodem této úpravy a po jakých cestách se k ní došlo jsem podrobněji popisoval v Antoš, M.: *Principy volebního práva v České republice*. Praha: Linde, 2008, str. 80–81.

²⁰⁸ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

²⁰⁹ Průběh těchto diskusí podrobně popisuje J. Filip, který byl jejich přímým aktérem: Filip, J.: *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, str. 63–71.

uzavírací klauzule, Hagenbach-Bischoffova metoda volební kvóty a rozdělování mandátů ve dvou skrutiniích.

Právě uzavírací klauzule, resp. spor o její ústavnost, který vyvolala tehdejší strana Demokratická unie, poskytla Ústavnímu soudu první příležitost k tomu, aby se vyjádřil k ústavně předepsaným zásadám poměrného zastoupení. Je ovšem pozoruhodné, že se této příležitosti v podstatě vyhnul, když – silně inspirován judikaturou německého Spolkového ústavního soudu²¹⁰ – existenci klauzule posoudil primárně jako zásah do principu rovnosti volebního práva, nikoliv do zásad poměrného zastoupení. V nálezu konstatoval, že součástí principu rovnosti volebního práva je „nárok na takové hodnocení výsledku hlasování, které je založeno na rovném přístupu k posouzení nároku kandidujících stran na úspěch, a tím nároku na proporcionální, tj. poměru odevzdaných hlasů odpovídající, počet mandátů,“²¹¹ současně však akceptoval potřebu určitých integračních stimulů, které podpoří vznik většiny v Poslanecké sněmovně, jež bude schopna vytvořit akceschopnou vládu. Vždy je však třeba „poměřovat, zda toto omezení rovnosti volebního práva je minimálním opatřením nezbytným pro zajištění takové míry integrace politické reprezentace, jež je nutná k tomu, aby složení zákonodárského sboru umožnilo formaci většiny nebo většin potřebných pro přijetí rozhodnutí a pro vznik vlády opřené o parlamentní důvěru. I pro omezovací klauzuli platí tedy zásada minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli. Proto je třeba vykládat i potřebu volebních omezení restriktivně.“²¹² Návrhu na zrušení uzavírací klauzule proto nevyhověl.

Nejvýznamnější pokus o volební reformu nastal po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1998, po kterých spolu ODS a ČSSD uzavřely Smlouvu o vytvoření

²¹⁰ Srov. zejména rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 23. ledna 1957, sp. zn. 2 BvE 2/56.

²¹¹ Nález ÚS ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96.

²¹² Tamtéž.

stabilního politického prostředí v České republice, pro kterou se ujal označení opoziční smlouva. V čl. VII této smlouvy se obě strany zavázaly „předložit do 12 měsíců od podepsání této dohody návrh takových úprav Ústavy a dalších zákonů, které přesněji vymezí kompetence jednotlivých ústavních orgánů, postupů při jejich ustavení, a v souladu s ústavními principy České republiky posílí význam výsledků soutěže politických stran“.²¹³ V doplňovacích volbách do Senátu, které se v důsledku úmrtí senátora za ODS Václava Bendy konaly v srpnu 1999, však zvolením nezávislého kandidáta Václava Fischera ztratily ODS s ČSSD ústavní většinu v této komoře, čemuž se jejich plány musely přizpůsobit. Jejich snaha o reformu volebního systému se proto realizovala pouze prostřednictvím změn běžného zákonodárství, což se neobešlo bez konfliktů s ústavními principy, což Ústavnímu soudu přineslo další příležitost, aby se vyjádřil k jejich obsahu.

Rozsáhlá novela volebního zákona²¹⁴ mimo jiné změnila všechny základní proměnné volebního systému. Nejdůležitější změnou bylo výrazné zvýšení počtu volebních krajů (z 8 na 35), zrušení druhého skrutinia, změna volební formule (namísto dosavadní Hareovy kvóty byl použit modifikovaný d'Hondtův dělitel, který byl upraven tak, že nezačínal jedničkou ale číslem 1,42)²¹⁵ a zavedení tzv. sčítací uzavírací klauzule pro volební koalice, zvyšující se přímo úměrně počtu jejich členů (2 strany 10 %, 3 strany 15

²¹³ Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou, 9. července 1998. <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Opozicni-smlouva.pdf>.

²¹⁴ Zákon č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

²¹⁵ Smyslem této modifikace byla snaha ztížit politickým stranám při rozdělování mandátů v rámci volebního kraje přístup k prvnímu mandátu, tedy upřednostnit větší strany na úkor menších. Autorem byl tehdejší poslanec Z. Koudelka, podle něhož je též někdy označován jako tzv. Koudelkův dělitel. O tom, proč bylo z různých možností zvoleno právě číslo 1,42, panují pochybnosti: sám Koudelka k tomu jen lakonicky poznamenává, že vzniklo jako „nahoru zaokrouhlená odmocnina ze dvou“ (Koudelka, Z.: K diskusi o změně volebního systému. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2/2000, str. 243).

%, 4 a více stran 20 %), což bylo namířeno zejména proti tehdejší Čtyřkoalici. Ústavnost těchto parametrů volebního systému napadl prezident republiky, který navrhl zrušení příslušných ustanovení volebního zákona pro rozpor se zásadami poměrného zastoupení zakotvenými v čl. 18 odst. 1 Ústavy.

Ústavní soud jeho návrhu vyhověl a většinu napadených ustanovení zrušil,²¹⁶ na předchozí nálezu k volebnímu systému však příliš nenavázal. Zcela se totiž vyhnul otázce, zda je zákonné omezení zásad poměrného zastoupení „minimálním opatřením“, a namísto toho vyšel z ústavního zakotvení volebních systémů do Poslanecké sněmovny a do Senátu. Ústava podle něj v čl. 18 rozlišuje mezi poměrným zastoupením a většinovým systémem, posuzovaná novela však do volebního systému zavedla „prvky představující ve svém souhrnu již jakýsi hybrid; s takovým hybridem však Ústava nepočítá“.²¹⁷ Na jiném místě nálezu pak konstatoval, že model poměrného zastoupení „může, a také musí činit celou řadu koncesí principu integrace, tak se však může dít jen na určitém úseku kontinua, kdy ke svému ideálnímu typu zůstává „přivracen“, jinými slovy, kdy se projevuje tendence se tomuto typu v jeho zásadních aspektech alespoň přibližovat.“²¹⁸ Slabinou této argumentace je ovšem její ryzí arbitrárnost: Ústavní soud nedává najevo žádné jasné kritérium, na základě něhož by bylo možné posoudit, kdy je určité omezení poměrnosti volebního systému ještě ústavně konformní (například 5% klauzule) a kdy již naopak představuje zakázaný hybrid. Významným přínosem nálezu je na druhou stranu zmíněná teze, podle níž nelze hodnocení jednotlivých proměnných volebního systému hodnotit odděleně, nýbrž

²¹⁶ Obstála pouze sčítací uzavírací klauzule, kterou většina Ústavního soudu označila za možná snad účelovou, nikoliv však protiústavní.

²¹⁷ Nález ÚS ze dne 6. února 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

²¹⁸ Tamtéž.

pouze v jejich úhrnu. Testem ústavnosti tak musí projít celkové působení volebního systému a míra jeho proporcionality.

Po zásahu Ústavního soudu zůstala ve volebním zákoně řada „bílých míst“, které by znemožnily konání voleb. K jejich zacelení došlo v lednu 2002 kompromisní novelou,²¹⁹ která zavedla 14 volebních krajů, jež odpovídají samosprávným krajům, a místo modifikované verze přijala běžnou podobu d'Hondtova dělitele. Zbývající dva parametry, uzavírací klauzule a jediné skrutinium, zůstaly zachovány. Ve volbách v roce 2002 tento systém vedl k relativně proporčním výsledkům, v roce 2006 však výrazně poškodil Stranu zelených (SZ).²²⁰ Ta by podle čistě poměrného rozdělení získala 11 mandátů, ve skutečnosti jí však systém přisoudil jen 6. Na jednoho poslance tak připadalo 56 tisíc hlasů, zatímco obě velké strany (ODS a ČSSD) potřebovaly na jeden mandát jen přes 23 tisíc hlasů. V návaznosti na toto zkreslení výsledků voleb Ústavní soud obdržel dva návrhy na zrušení příslušných ustanovení. První z nich byl spojený s ústavní stížností, kterou podal P. Pávek, nezvolený na kandidátní listině SZ, a senát Ústavního soudu ji odmítl pro zjevnou neopodstatněnost.²²¹ Obdobným způsobem, tedy odmítacím senátním usnesením,²²² skončil dokonce i návrh, který podala skupina senátorů, což v kontextu abstraktní kontroly ústavnosti představovalo poměrně neortodoxní přístup.²²³ Je do jisté míry pozoruhodné, že

²¹⁹ Zákon č. 37/2002 Sb.

²²⁰ Podrobněji viz Antoš, M.: Je volební systém do Poslanecké sněmovny v souladu s Ústavou? *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 4/2007, str. 318–328. Pro odlišný pohled srov. též Wintr, J.: Ústavněprávní úvahy nad sněmovními volbami 2006. In: Hirtlová, P., Srb, V. (ed.). *České volební principy v proměnách času. Sborník z mezinárodní vědecké konference ARC-VŠPSV*. Kolín: Nezávislé centrum pro studium politiky, 2006, str. 15–25.

²²¹ Usnesení ÚS ze dne 14. května 2008, sp. zn. II. ÚS 582/06.

²²² Usnesení ÚS ze dne 17. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 57/06.

²²³ V současné době by už takový postup ani nebyl možný, protože v plenárních věcech si plénum Ústavního soudu později vyhradilo i rozhodování o odmítnutí návrhu, které dříve náleželo senátům, což zachovalo i v současné době účinné Rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 25. března 2014, o aťahování působnosti, sp. zn. Org 24/14.

ani toto usnesení příliš nenavázalo na předchozí judikaturu, spíše lze hovořit o tom, že se od ní značně odchýlilo, což je pozoruhodné i z procesních důvodů. Dojde-li totiž senát Ústavního soudu při řešení určité otázky k právnímu názoru, který se odlišuje od názoru vysloveného v dřívějším nálezu, musí podle § 23 zákona o Ústavním soudu věc předložit plénu, jehož stanoviskem je následně vázán; k tomu ovšem nedošlo. Při rozhodování se přesto neřídil tezí, že je volební systém třeba posuzovat jako celek, nýbrž se důsledně zabýval odděleně jednotlivými proměnnými, a místo posuzování, zda je jejich nastavení omezující poměrnost volebního systému (resp. rovnost volebního práva) nezbytné k dosažení nějakého stanoveného legitimního cíle, se spokojil s konstatováním, že jejich obdobné nastavení je možné nalézt i v některých zahraničních úpravách, a proto nepředstavují žádný zjevný exces.²²⁴

Uvedené výsledky voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2006 však nevyvolaly jen soudní přezkum, ale také snahu o politické řešení. Ta byla posílena skutečností, že volby skončily patem; lze-li tedy patem nazvat skutečnost, že se po volbách vytvořil blok tří stran (ODS, KDU-ČSL a Strana zelených), který sice získal o čtyři procentní body více hlasů než zbylé dvě strany (ČSSD a KSČM) a chtěl společně vládnout, ve Sněmovně však získal jen rovných 100 proti 100 mandátům opozice. Příčinou tohoto výsledku bylo právě nastavení volebního systému v kombinaci s podobou stranického systému. Zvýhodněný tak nebyl pouze vítěz voleb, ale obě velké strany, které spolu soupeřily, a to na úkor svých přirozených koaličních partnerů. Podobně jako v jiných letech tak volební systém na jedné straně poškodil malé strany, ale zároveň zkomplikoval vytvoření většinové vládní koalice, což se nejeví jako příliš racionální působení.²²⁵ Vláda nakonec získala důvěru s pomocí

²²⁴ Pro podrobnější rozbor a kritiku tohoto usnesení srov. Antoš, M. Jak poměrný musí být volební systém do Poslanecké sněmovny, aby obstál u Ústavního soudu? *Jurisprudence*, č.6/2009, str. 28–35.

²²⁵ K tomu, jak by vypadaly alternativní výsledky voleb v letech 2002 a 2006, srov. Antoš, M. Je volební systém do Poslanecké sněmovny v souladu s Ústavou? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, č. 4,

dvou přeběhlíků a v programovém prohlášení se zavázala, že „navrhne novelu volebního zákona tak, aby volební systém garantoval vyšší míru proporcionality (Hagenbach-Bischoff) a zajistil vítězi voleb tzv. volební prémii v rámci přerozdělení mandátů v druhém skrutiniu“.

Na první pohled toto zadání připomíná kvadraturu kruhu; řešením mělo být zavedení tzv. bonusu pro vítěze. Po rozpracování řady různých variant, inspirovaných často zahraničními zkušenostmi, byl vypracován a předložen návrh novely volebního zákona, označovaný zpravidla jako „Řecká varianta“.²²⁶ Mandáty se už podle něj neměly mezi strany rozdělovat ve 14 volebních krajích, nýbrž v 8 volebních obvodech (odpovídajících struktuře NUTS 2, která se používá pro čerpání z fondů EU), a místo d'Hondtovy metody měla být použita Hagenbach-Bischoffova kvóta, která zpravidla vede k určitému počtu zbytkových mandátů. Obě tyto změny silně připomínaly volební systém před rokem 2002; rozdíl však spočíval v tom, že zbytkové mandáty by už ve druhém skrutiniu nebyly rozdělovány proporcčně na základě zbytkových hlasů z prvního skrutinia, nýbrž by je všechny získala politická strana (hnutí či koalice), která by ve volbách obdržela nejvyšší počet hlasů, tj. relativní vítěz voleb. Návrh byl předmětem značné kritiky, která vycházela jednak z pochybností, nakolik je slučitelný s ústavní charakteristikou voleb konaných podle zásad poměrného zastoupení, ale i z pochybností, jak by v praxi fungoval.

Největším problémem byl plovoucí charakter bonusu, který byl zcela nepředvídatelný. Jeho velikost by totiž záležela na tom, jak by byly hlasy pro jednotlivé politické strany rozloženy do krajů, tj. jak velké by zůstaly zbytky po dělení kvótou. Na

s. 318–328. Velikost vládní většiny volební systém poškodil i v roce 2010, v těchto volbách byl však jeho redukční efekt slabší, protože uzavírací klauzuli překročily pouze středně velké strany (nejmenší Věci veřejné získaly 10,88 %). Naopak v roce 2013 vládní většina umenšena nebyla, protože spolu poprvé v historii České republiky vytvořily otevřenou koalici dvě nejsilnější strany (ČSSD a ANO 2011).

²²⁶ Sněmovní tisk č. 758, Poslanecká sněmovna, 5. volební období.

základě reálných výsledků z roku 2006 lze spočítat, že v těchto volbách by bonus činil 10 mandátů. Pokud bychom však zkusili modelovat extrémní případy a přeskupili jsme hlasy jednotlivých stran napříč kraji, zjistili bychom, že velikost bonusu by mohla být i výrazně odlišná. Při stejném celostátním výsledku jednotlivých stran i stejném počtu hlasů odevzdaných celkem v jednotlivých krajích by tak na jedné straně mohl být bonus nulový, ale na straně druhé by mohl představovat až 25 mandátů, což by tehdejšímu vítězi voleb, ODS, poskytlo dokonce těsnou nadpoloviční většinu, tj. 101 poslanců. Oba tyto extrémy jsou málo pravděpodobné, dobře však demonstrují širší mezí, ve kterých by se bonus mohl pohybovat, stejně jako značný vliv náhody, což je v rozporu s představou, že by volební systém měl být předvídatelný a srozumitelný pro voliče. Značný rozptyl takto definovaného bonusu byl patrný i při (zjednodušených) výpočtech na historických výsledcích: výše bonusu by se pohybovala od 4 mandátů v roce 1990, kdy klauzuli překročily jen 4 subjekty a velmi silné postavení mělo OF, až k 24 mandátům z roku 1992, kdy do ČNR vstoupilo 8 subjektů.²²⁷

Návrh nakonec v Poslanecké sněmovně neuspěl a byl zamítnut už v prvním čtení, k čemuž přispěl i rozklad vládní většiny, který v březnu 2009 vyvrcholil vyslovením nedůvěry vládě a snahami o vyvolání předčasných voleb. Tím byly vážnější snahy o změnu volebního systému do Poslanecké sněmovny cestou novelizace volebního zákona prozatím ukončeny, neskončily však snahy dosáhnout změny prostřednictvím derogačního nálezu Ústavního soudu. Další návrh na zrušení příslušných ustanovení volebního zákona byl spojen s ústavní stížností, kterou po volbách v roce 2013 podala Česká pirátská strana.²²⁸ Její argumentace proti disproporčnímu působení malých volebních krajů ve spojení

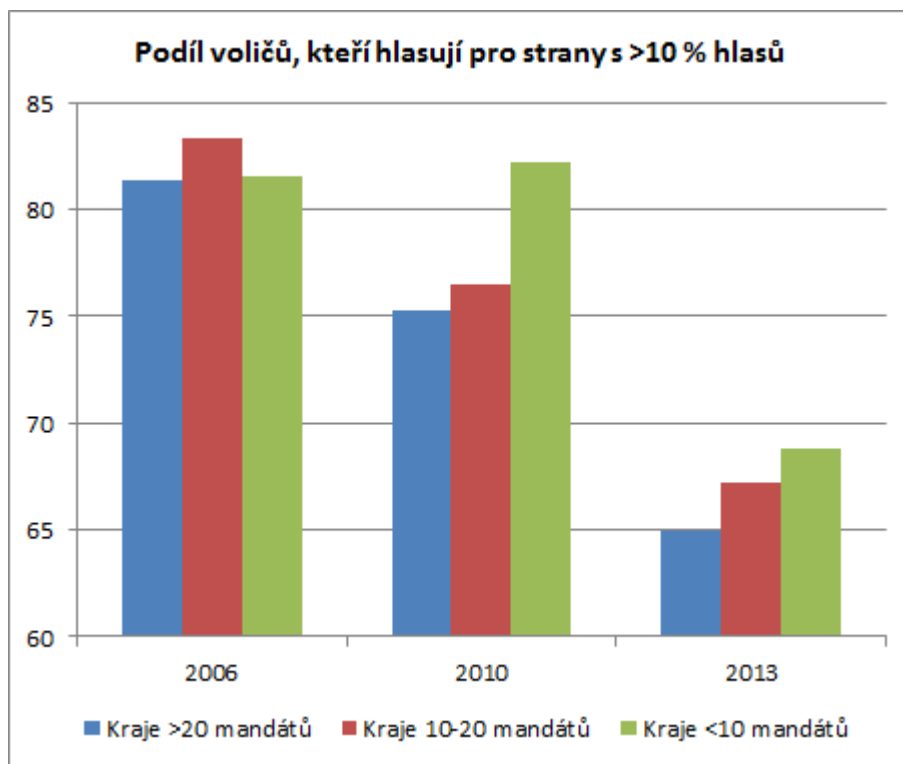
²²⁷ Podrobněji k tomu Antoš, M. Volební hrátky s bonusem pro vítěze. *Právní rozhledy*, č. 9/2009, s. II.

²²⁸ Srov. usnesení ÚS ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 2/14.

s d'Hondtovou metodou byla obdobná návrhům z roku 2006 spojeným se Stranou zelených, navíc však napadala i samotnou 5 % uzavírací klauzuli, přičemž oba problémy dávala do vzájemné souvislosti, opírajíc se o tezi, že je volební systém třeba hodnotit v jeho úhrnu.

Plénum Ústavního soudu její ústavní stížnost shledalo jako zjevně neopodstatněnou, pozitivní odezvu našla pouze u soudkyně Kateřiny Šimáčkové. Ta ve svém odlišném stanovisku upozornila na to, že obě napadené proměnné volebního systému spolu skutečně souvisejí, což vzájemně posiluje jejich disproporční dopady. Vyplývá to ze skutečnosti, že volební systémy nemají jen mechanický, ale také psychologický efekt. V případě volebního systému do Poslanecké sněmovny se psychologický účinek projevuje mj. v malých volebních krajích, kde přirozený práh vysoko přesahuje uzavírací klauzuli ve výši 5 % a dosahuje mnohdy až 10 %. Vzhledem k absenci druhého skrutinia, kde by se jejich hlasy mohly odrazit v rozdělení zbytkových mandátů, proto někteří voliči malých stran taktizují a raději svůj hlas odevzdají straně s nadějí na překročení přirozeného prahu, aby měli jistotu, že nepropadne.

Tato úvaha přitom není jen ryze abstraktní, nýbrž se opírá o časové srovnání i srovnání mezi různě velkými kraji, které je vidět v grafu. Pozoruhodný je zejména ostrý zlom v chování voličů mezi lety 2006 a 2010, což silně podporuje úvahu, že jde skutečně o reakci na mechanické působení volebního systému v roce 2006. Stranám, které balancují na hraně 5 %, sice v rámci volebního kraje takové chování jejich sympatizantů neublíží, protože by zde beztak neměli šanci mandát získat, na celostátní úrovni jim však tyto hlasy mohou scházet k překročení uzavírací klauzule.



Srovnání podílu voličů, kteří hlasují strany, které dosáhly výsledku nad 10 %, podle velikosti jejich volebního kraje

Zatím poslední návrh na zrušení podstatných částí volebního zákona podala v prosinci 2017 skupina senátorů, přičemž – poučení z předchozích odmítavých usnesení Ústavního soudu – napadají jak d'Hondtovu metodu volebního dělitele, tak podobu volebních krajů, a navíc i aditivní uzavírací klauzuli.²²⁹ Ústavní soud o tomto návrhu dosud nerozhodl.

Současný stav volebního systému Poslanecké sněmovny lze proto shrnout do následujících závěrů: 1. Nastavení základních proměnných ve své vzájemné kombinaci vede k disproporčním účinkům, které poškozují zejména malé strany s vyrovnanou podporou na celém území České republiky; 2. vzdor těmto disproporčním účinkům systém

²²⁹ Pl.ÚS 44/17. Návrh je dostupný na stránkách https://www.starostove-nezavisli.cz/fmfile/0/files/Navrh_na_prezkum.docx.

příliš nepodporuje vytváření většinových vlád, protože rovnoměrně posiluje všechny velké strany (tedy i ty, které skončí v opozici) na úkor jejich potenciálních koaličních partnerů;

3. spouštěcím mechanismem případné volební reformy patrně nebude rozhodnutí Ústavního soudu, který dal opakovaně najevo, že současnou podobu volebního systému považuje za ústavně konformní, ale jediné politická domluva subjektů, které – s ohledem na čl. 40 Ústavy – budou disponovat dostatečnou většinou v obou komorách Parlamentu.

Pokud by skutečně mělo dojít k nějaké zásadnější reformě, bylo by užitečné ji spojit i s úvahou o smysluplnosti současné úpravy na ústavní úrovni. Zopakujme tezi z obecného výkladu k volebním systémům: ideální volební systém neexistuje, každý má své výhody a nevýhody a při výběru je nutné zvažovat, co je v daném kontextu významnější a co méně. Je-li jednou z důležitých výhod většinového volebního systému jeho tendence k vytváření většin, nedává příliš velký smysl jej použít pro volby druhé komory, která je v českém parlamentarismu podstatně slabší a není jí odpovědná vláda, zatímco pro volby do Poslanecké sněmovny se užije poměrný volební systém. Bylo by proto více než na místě oprášit úvahy o obrácení volebních systémů²³⁰ a do Poslanecké sněmovny volit dvoukolovým volebním systémem s otevřeným druhým kolem,²³¹ zatímco pro Senát by mohl být využit poměrný volební systém. Ten by mohl být nastaven na výrazně větší míru proporcionality než současný systém do Poslanecké sněmovny, ale při zachování důrazu na

²³⁰ Pokud je mi známo, tato myšlenka byla prvně publikována v Kocmánek, J.: Příspěvek k diskusi na téma většinový volební systém při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. In: Antoš, M. a Wintř, J.: *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, str. 172–181.

²³¹ Kubát, M.: *Současná česká politika: Co s neefektivním režimem?* Praha: Barrister & Principal, 2013, str. 78.

volbu osobností i modelu obměňování po třetinách: nabízel by se například systém jednoho přenosného hlasu, propagovaný už J. S. Millem.²³²

4.3. Volební obvody jako hrozba většinového systému²³³

Pokud by se však mělo zvažovat zavedení většinového volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny, je nutné současně upozornit na značnou hrozbu, která je s tímto systémem spojena. Jde o vymezení volebních obvodů a o způsob vymezení jejich hranic. Když Fared Zakaria říká, že pokud se politikům svěří kreslení hranic volebních obvodů, voliči ztratí možnost si politiky vybírat a ti si naopak začnou vybírat své voliče,²³⁴ je to jen drobná nadsázka. Tento problém se přitom vyskytuje ve dvou možných podobách, které jsou označovány jako *malapportionment* a *gerrymandering*.

4.3.1. Malapportionment

Tzv. *malapportionment* znamená nerovnoměrné rozdělení mandátů mezi obvody, neodpovídající počtu jejich obyvatel, což způsobuje odlišnou váhu hlasu voličů v různých obvodech. K takové situaci může dojít v zásadě dvěma způsoby. Zaprvé může jít o důsledek aktivního zásahu: někdo záměrně stanoví hranice obvodů tak, aby některé byly méně lidnaté a jiné lidnatější. V naší volební historii se tímto způsobem v době Rakouska-Uherska zvyhodňovaly vídeňské obvody, jejichž obyvatelé tak získávali větší vliv na složení Říšské

²³² Mill, J. S.: *Úvahy o vládě ústavní*. Praha: Svoboda, 1992, str. 98–113. Srov. též Klíma, M.: Nová volební reforma ve Spojeném království – „AV plus“. *Politologický časopis*, č. 1/2000, str. 3–29 (zejm. str. 5–6).

²³³ V této části vycházím z několika textů, které jsem v minulosti o problematice volebních obvodů publikovat, zejm. z Antoše, M.: Malapportionment a gerrymandering: lze se jich při 200 volebních obvodech vyvarovat? In: Balík, S. a kol.: *Většinový systém pro sněmovní volby? České zkušenosti a debaty*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013, str. 137–150.

²³⁴ Exkluzivně: USA mají rakovinu. Hrozí jim demagog u moci. *Aktuálně.cz*, 19. října 2010, <http://aktualne.centrum.cz/zahranici/amerika/clanek.phtml?id=679924>.

rady;²³⁵ obdobné pak byly v období první republiky zvýhodněny československé volební kraje proti krajům s převahou Němců a Maďarů.²³⁶ Druhý způsob naopak spočívá v nečinnosti: přestože se ve státě probíhá migrace (např. z venkova do měst), v důsledku níž se některé obvody vylidňují a jiné naopak zvětšují, hranice se nezmění.

Ačkoliv se na první pohled může zdát, že jde jen o abstraktní problém rovnosti voličů bez konkrétních dopadů na politické složení voleného orgánu, opak je pravdou. Geografické rozložení podpory pro jednotlivé politické strany totiž zpravidla není zcela rovnoměrné. Menší obvody ve správné oblasti proto určité straně mohou přinést řadu mandátů navíc, anebo ji opačným způsobem poškodit. Ani výše zmíněná nečinnost proto často neplyne z nezájmu, nýbrž z velmi promyšlené strategie vládnoucí strany, které toto posílení vyhovuje; typické příklady v tomto směru nalezneme ve Spojených státech amerických v 19. a 20. století.

Právě tam však dlouholetý *malapportionment* vedl k nápravě soudní cestou. Přelomové bylo rozhodnutí *Baker v. Carr* z roku 1962, ve kterém Nejvyšší soud změnil dlouholetou předchozí judikaturu a dospěl k tomu, že volební obvody patří pod kontrolu soudní moci. Americká ústava přitom rovnost volebního práva nezaručuje a volební zákonodárství navíc – až na výjimky – patří do kompetence států, nikoliv federace; soud se však opřel o obecný zákaz diskriminace zakotvený ve 14. dodatku k Ústavě. Tento dodatek byl přijat v roce 1868, tedy v návaznosti na americkou občanskou válku, a žádný stát podle něj nesmí „zbavit jakoukoliv osobu, která podléhá jeho pravomoci, stejné ochrany zákona“. V sérii dalších rozhodnutí, která následovala v 60. a 70. letech 20. století, pak soud

²³⁵ Novotná, T.: Volební systém první československé republiky a jeho reformy. In: Novák, M. a Lebeda, T. (eds.): *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, str. 167.

²³⁶ Antoš, M.: Rovnost volebního práva v Československu v období 1918–1938. In: Klíma, K. a Jirásek, J. (eds.): *Pocta Jánu Gronsému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 66.

postupně zpřesňoval (a zpřísňoval) své požadavky na míru rovnosti, které je při vytyčování hranic volebních obvodů nutné dosáhnout. V rozhodnutí *Kirkpatrick v. Preisler* uvedl: „Rovné zastoupení stejně velkých skupin lidí je princip, jehož účelem je zabránit znehodnocování volební síly a zeslabení přístupu k voleným zástupcům. Tolerance byť jen malých odchylek tomuto účelu odporuje. (...) dovoleny jsou proto jen omezené odlišnosti v počtu obyvatel, které jsou buď vzdor veškeré snaze o dosažení absolutní rovnosti nevyhnutelné, anebo které jsou ospravedlnitelné zřetelným legitimním cílem.“²³⁷ Za protiústavní tak později v případě *Karcher v. Daggett* prohlásil i volební obvody, které byly nakresleny s odchylkou ve výši pouhých 0,7 %.²³⁸

Také evropské země se problémem *malapportionmentu* zabývají, zpravidla jsou však k němu poněkud tolerantnější. To se projevuje i ve znění Kodexu správné praxe ve volebních záležitostech: jeho doporučením je nepřekračovat odchylku ve výši 10 %, a za zcela nejzazší hranici považuje 15 %.²³⁹ V naprosté většině evropských zemí těmto limitům právní úprava vyhovuje.²⁴⁰ Pro zajímavost je možné v této souvislosti uvést i stanovisko francouzské Ústavní rady, která na adresu tamní nové právní úpravy v roce 1986 konstatovala, že: „maximální stanovená odchylka [ve výši 20 procent] ... je vyhrazena pouze pro výjimečné a náležitě odůvodněné případy; je možné ji používat pouze v omezeném rozsahu a v každém jednotlivém případě musí existovat přesně popsané

²³⁷ *Kirkpatrick v. Preisler*, 394 U.S. 526 (1969).

²³⁸ Monmonier, M.: *Bushmanders&Bullwinklers: How Politicians Manipulate Electronic Maps and Census Data to Win Elections*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001, str. 24.

²³⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*, str. 27

²⁴⁰ Srov. přehled uvedený v Handley, L., Grofman, B. (eds.): *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2008, str. 297–305.

naléhavé důvody ve veřejném zájmu; konečně platí, že stanovení hranic volebních obvodů nesmí být v žádném případě svévolné.²⁴¹

Je pozoruhodné, že problém *malapportionmentu* po určitou dobu zaměstnával – přinejmenším vně USA – více právníky než politology. Před deseti lety na tento deficit politické vědy upozornili David Samuels a Richard Snyder a navrhli jednoduchý index, odvozený z Loosenmore-Hanbyho indexu disproporcionality, který umožňuje měřit míru *malapportionmentu* v různých zemích. Jeho vzorec je

$$MAL = \left(\frac{1}{2}\right) \sum_{i=1}^I |s_i - v_i|$$

kde I je celkový počet obvodů, s_i je (procentuální) podíl volebního obvodu i na celkovém počtu rozdělovaných mandátů a v_i je podíl tohoto obvodu na celkové populaci.²⁴² Index tak v podstatě vyjadřuje průměrnou odchylku od ideálního rozdělení mandátů, kdy by byl rozdíl mezi podílem na mandátech a podílem na populaci ve všech obvodech nulový. Čím je tedy hodnota indexu nižší, tím spravedlivější rozdělení popisuje. Samuels se Snyderem tímto indexem změřili *malapportionment* ve volbách do první komory parlamentu v 78 zemích a získali výsledky v intervalu od 0,00 do 0,26. Celkový průměr činil 0,07, byl však ovlivněn relativně vyššími hodnotami v méně rozvinutých regionech s řadou nedávno vzniklých demokracií (Latinská Amerika, Karibik, Afrika); v zemích

²⁴¹ Rozhodnutí Ústavní rady č. 86-208DC z července 1986, citováno podle Balinski, M.: Redistricting in France under Changing Electoral Rules. In: Handley, L., Grofman, B. (eds.): *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2008, str. 182.

²⁴² Samuels, D. a Snyder, R.: The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science*, č. 4/2001, str. 652–655.

s rozvinutou demokracií činil průměr jen 0,04.²⁴³ Průměrně čtyři procenta mandátů tak v těchto zemích připadla jiným obvodům, než by odpovídalo ideálnímu rozdělení.²⁴⁴

Pro komparaci úrovně *malapportionmentu* v různých zemích je Samuels-Snyderův index užitečnou pomůckou, nelze jej však považovat za všeříkající. Jeho podstatou je průměrná odchylka, což znamená, že týká-li se nad- či podreprezentace jen malé části obvodů, může být citelná, a přesto se na hodnotě indexu nemusí výrazně projevit. Z hlediska principu rovnosti volebního práva nás přitom spíše než průměr musí zajímat extrém, abychom dokázali identifikovat, zda není nějaká skupina voličů (v některém volebním obvodu) výrazně zasažena nerovností. Taková nerovnost přitom nemusí znamenat jen abstraktní zásah do volebního práva určitých voličů (nižší či vyšší váhu jejich hlasů), ale může mít současně i zásadní vliv na složení voleného orgánu. Jsou-li jádra volební podpory určité politické strany nadreprezentována, ať úmyslně či shodou okolností, může díky tomu získat více mandátů než by odpovídalo spravedlivému rozdělení. Volební geometrie, nikoliv volební aritmetika, pak způsobí disproporční rozdělení mandátů.

Řešením problému s *malapportionmentem* je v případě jednomandátových volebních obvodů takové vymezení jejich hranic, aby v každém z nich žil (téměř) shodný počet voličů. S ohledem na neustálé demografické změny, ať už v důsledku natality či mortality nebo v důsledku migrace, však hranice nestačí nastavit jednou provždy, ale naopak je nezbytné provádět pravidelné revize hranic. Ani tím se však nevyřeší všechny potíže: je ironií, že právě takové revize přinášejí riziko *gerrymanderingu*.

²⁴³ Ibid, str. 659.

²⁴⁴ Citelně vyšších hodnot (průměr 0,21) dosáhl index ve vztahu k druhým komorám, což lze však přičíst tomu, že se zpravidla vyskytují ve federacích, kde je jejich funkcí rovné zastoupení všech subjektů federace (států) bez ohledu na jejich lidnatost; *malapportionment* zde tedy není defektem, nýbrž záměrem. Pro účely srovnání s Českou republikou, která je unitárním státem, má proto smysl vycházet pouze z indexu prvních komor, a to i ve vztahu k Senátu PČR.

4.3.2. Gerrymandering

Tzv. *gerrymandering* spočívá v záměrné manipulaci s hranicemi volebních obvodů, která má za následek zvýhodnění určitých kandidátů či politických stran. Pojem má svůj původ ve volbách do zákonodárského sboru ve státě Massachusetts v USA. Jeho guvernér Elbridge Gerry nechal v zájmu své politické strany před volbami v roce 1812 nakreslit hranice volebních obvodů velmi komplikovaným způsobem, který na mapě připomínal mloka. Označení této manipulace tak vzniklo spojením jeho jména a anglického slova salamander (mlok).²⁴⁵ Podle některých zdrojů se však ve skutečnosti historie k nebohému guvernérovi zachovala trochu nespravedlivě: manipulace s volebními obvody prý nebyla z jeho hlavy a vlastně s ní ani nesouhlasil, jen ji nevětoval,²⁴⁶ navíc k ní v USA docházelo už dávno předtím.²⁴⁷

Podstata *gerrymanderingu* spočívá v tom, že voličská podpora pro určitého kandidáta či stranu buď rozptýlí do několika obvodů, anebo zkoncentruje do obvodu jediného, z čeho lze následně těžit v obvodech okolních. První postup lze úspěšně využít k eliminaci voličské podpory, která je výrazně geograficky založena. Typicky může jít o případ politických stran zastupující národnostní menšiny, které mají značnou podporu v určitém omezeném území. Pokud toto území rozdělíme do několika volebních obvodů, kde převládne většinová populace, pravděpodobnost zvolení kandidáta této strany se podstatně sníží. Druhý postup naopak připadá v úvahu tehdy, pokud je pozice dvou politických stran na určitém území víceméně vyrovnaná, existují však okrsky, ve kterých

²⁴⁵ Mackie, T.: Gerrymandering. In: Rose, R. (ed.): *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillian Reference, 2000, str. 144n.

²⁴⁶ Monmonier, M, *Bushmanders&Bullwinklers: How Politicians Manipulate Electronic Maps and Census Data to Win Elections*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001, str. 2.

²⁴⁷ Cox, G. W., Katz, J. N.: *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, str. 3.

je jedna z nich podstatně silnější. Pokud tato ohniska územní podpory jedné ze stran umělým způsobem sloučíme do jediného obvodu, ve kterém bude výrazně dominovat, její volební výsledek v ostatních obvodech se naopak sníží. Na počet získaných mandátů tak zvítězí konkurenční strana, přestože v počtu hlasů může být výsledek vyrovnaný (či dokonce právě opačný).

Zatímco *malapportionment* se dá exaktně změřit, a proto jej lze poměrně snadno identifikovat, potíž s *gerrymanderingem* je v tom, že se naopak prokazuje velmi obtížně. Soudce Nejvyššího soudu USA L. Powell ve svém odlišném stanovisku v případě *Davis v. Bandemer* napsal: „V některých případech mohou směšné tvary volebních obvodů poskytnout přesvědčivý důkaz protiústavního gerrymanderingu, aniž by byl třeba jakýkoliv další důkaz“.²⁴⁸ Ve skutečnosti však ne každý směšný tvar znamená automaticky *gerrymandering*, a co hůř, ne každé úspěšné využití *gerrymanderingu* vede ke směšným tvarům. Rozumným řešením je proto prevence: volební zákon musí stanovit jasná pravidla pro vytýčení hranic volebních obvodů i jejich budoucí změny. V řadě zemí je například zakotven požadavek „geografické ucelenosti všech obvodů“ či „princip, že jednotlivé městské komunity – a tím spíše národnostní komunity –, nemají být děleny, jestliže k tomu není závažný důvod.“²⁴⁹ Tyto principy by měly být předmětem následného soudního přezkumu, vzhledem ke komplikovanému dokazování záměrné manipulace jsou však nezbytné i preventivní kroky. Tím může být svěřením pravomoci k provádění změn hranic volebních obvodů do rukou orgánu, který je na účastnících volební soutěže buď zcela nezávislý, anebo v něm naopak mají paritní zastoupení.

²⁴⁸ *Davis v. Bandemer*, 478 U.S. 109 (1986).

²⁴⁹ Orozco-Henríquez, J. et al.: *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010, str. 151.

4.3.3. České zkušenosti s volební geometrií

Výhodou poměrného volebního systému, kterou v tomto kontextu nelze přehlédnout, je značná míra imunity proti tomuto typu problémů. U voleb do Poslanecké sněmovny je tato imunita dále posílená tím, že jako volební obvody v nich slouží volební kraje, jejichž územní vymezení odpovídá samosprávným krajům a není tedy předmětem nějakých účelových volebních úprav. Proti *malapportionmentu* je navíc chrání moudré nastavení volebního systému, podle něhož počet mandátů připadajících na jednotlivé kraje není stanoven předem, nýbrž se určí až při zpracování výsledků voleb podle platných hlasů, které v nich byly odevzdány (§ 48 volebního zákona).

Z hlediska našeho zájmu se jako nosnější jeví problém s volebními obvody ve volbách do Zastupitelstva hlavního města Prahy na podzim roku 2010. Také zde podstata spočívala ve volební aritmetice: rozdělením území Prahy do sedmi volebních obvodů došlo ke zvýšení přirozeného prahu, kvůli čemuž dvě strany, které jen těsně překročily uzavírací klauzuli se ziskem 5,90, resp. 5,66 % hlasů, nezískaly ani jeden mandát v zastupitelstvu. Sekundárně se však řešil i problém *malapportionmentu* a *gerrymanderingu*. Problém se nakonec dostal až k Ústavnímu soudu, který ústavní stížnost odmítl a výsledky voleb ponechal v platnosti.²⁵⁰ Současně však vyslovil právní názor, který může být v budoucnu důležitý. Velmi zjednodušeně řečeno soud došel k závěru, že případy jako tento hodlá hodnotit v závislosti na úmyslu zastupitelstva. „V případě zjištění a prokázání skrytého úmyslu tímto způsobem ovlivnit výsledek voleb“ bude jeho hodnocení přísnější a vadit

²⁵⁰ Detailní rozbor tohoto případu přesahuje záběr tohoto textu. Velmi zajímavou politologickou analýzu podává Charvát, J.: *Malapportionment*, hodnota hlasu a volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy 2010. *Politologický časopis*, č. 4/2011, str. 335–353. Pro srovnání s pohledem právníka viz Rigel, F.: Volební obvody v komunálních volbách (nejen) z hlediska čl. 40 Ústavy. *Právní rozhledy*, č. 23/2011, str. 853–857.

bude i relativně drobně disproporční nastavení volebních obvodů, zatímco pokud se takový úmysl neprokáže, míra tolerance bude vyšší.²⁵¹ Tento závěr lze přitom vztáhnout i pro ostatní typy voleb.

Nejbližší našemu zkoumání jsou ovšem zkušenosti s jednomandátovými obvody pro většinové volby do Senátu. Ty jsou vymezeny v příloze volebního zákona a jejich prapůvodním základem byla území jednotlivých okresů,²⁵² ovšem s úpravami nezbytnými k tomu, aby byl počet obyvatel ve všech obvodech přibližně stejný. S tím souviselo ustanovení volebního zákon, podle něhož se hranice obvodů musely změnit pokaždé, když se v některém z nich počet obyvatel odchýlí od celostátního průměru o více než 15 %.²⁵³ V důsledku tohoto pravidla se senátní obvody měnily každé dva roky: zpravidla však jen kosmeticky, aby se jejich velikost těsně vešla do stanoveného rozmezí. Výsledkem je postupný růst *malapportionmentu*, který lze dokumentovat i výpočtem Samuels-Snyderova indexu, který jsem publikoval před několika lety.

	Index	Rozdíl po 6 letech
1996	0,0289	
1998	0,0296	
2000	0,0263	
2002	0,0277	
2004	0,0341	+0,0046
2006	0,0302	+0,0039
2008	0,0306	+0,0029
2010	0,0381	+0,0040

Index - Samuels a Snyder v jednotlivých letech (voliči)

²⁵¹ Nález ÚS ze dne 29. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 52/10, bod 53.

²⁵² Viz Jirásková, V.: *Demokracie reprezentativní a přímá v České republice*. In: Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2016, str. 442.

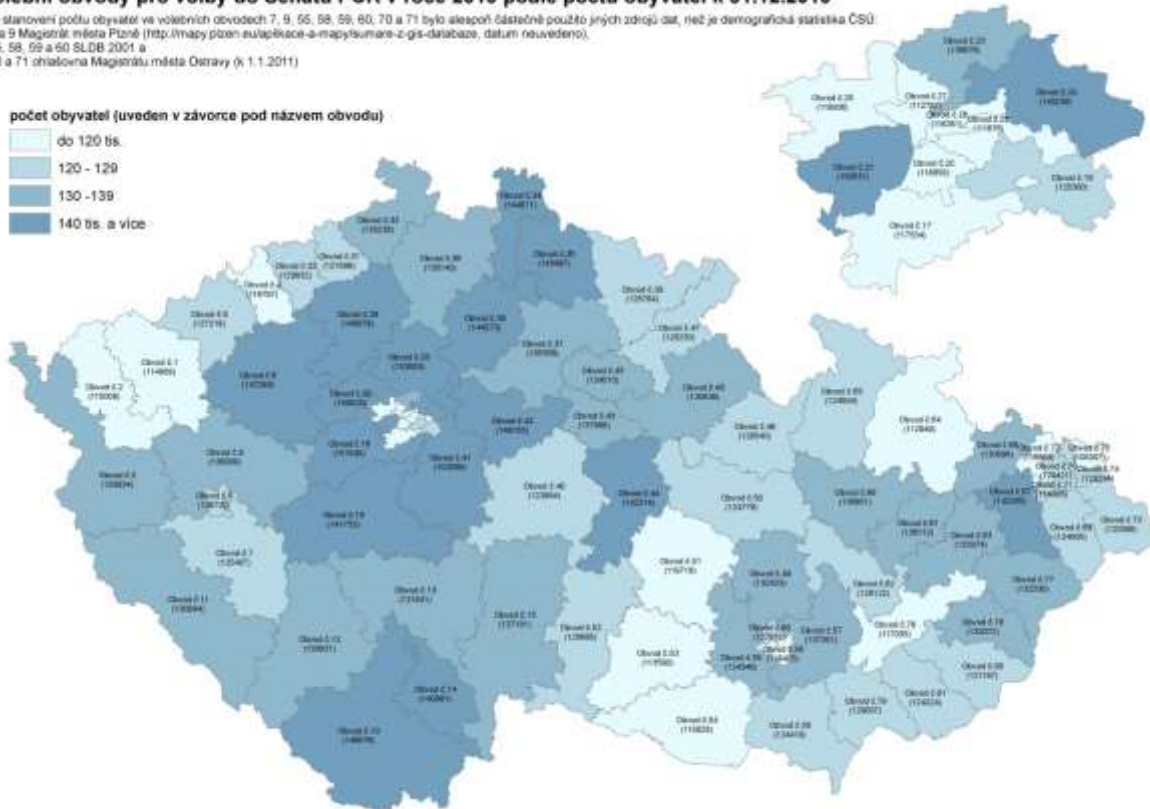
²⁵³ Srov. § 59 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění účinném do 18. května 2018, kdy vstoupila v účinnost novela č. 72/2018 Sb.

Rozdíly v lidnatosti jednotlivých obvodů byly už tehdy dobře patrné z jejich mapy, kterou na základě mého zadání zpracoval Český statistický úřad a na které jsou barevně odlišena pásma počtu obyvatel. Názorně ukazuje, že v některých případech by bylo možné počty obyvatel vyrovnat jen dílčími změnami hranic mezi dvěma sousedními obvody, ale mnohde jsou nad- či podreprezentované celé regiony, což nelze řešit jinak než zásadnějším (celostátním) překreslením obvodů.

Volební obvody pro volby do Senátu PČR v roce 2010 podle počtu obyvatel k 31.12.2010

Pro stanovení počtu obyvatel ve volebních obvodech 7, 9, 55, 59, 60, 70 a 71 bylo alespoň částečně použito jiných zdrojů dat, než je demografická statistika ČSÚ:
 - 7 a 9 Magistrát města Plzně (<http://mapy.plzen.eu/aplikace-a-mapysumare-z-gis-databaze>, datum neuváděno),
 - 55, 58, 59 a 60 SLDB 2001 a
 - 70 a 71 ohlášená Magistrátu města Ostravy (k 1.1.2011)

počet obyvatel (uveden v závorce pod názvem obvodu)



Volební obvody pro volby do Senátu podle počtu obyvatel²⁵⁴

Ani kosmetické, leč časté změny se navíc ministerstvu vnitra a členům Parlamentu nejevily žádoucími, proto se v průběhu let objevovaly návrhy, jak jejich četnost omezit.

²⁵⁴ Zdroj: Český statistický úřad. Poprvé publikováno v Antoš, M.: Volební obvody ve volbách do Senátu. *Politologický časopis*, č. 2/2013, str. 139–156.

Kupodivu však nespočívaly v tom, aby se změny hranic prováděly promyšleně a s větším dopadem, a tedy méně často. Místo toho se diskutovalo o zvýšení povolené odchylky (např. na 20 nebo 25 %), a v souvislosti s vytvářením nového volebního zákoníku se nyní dokonce objevila i varianta, že by byly volební obvody stanoveny jednou provždy jako stálé, přičemž rozpor s ústavním pořádkem by se vyřešil vypuštěním ústavně zakotveného principu rovnosti volebního práva z článku čl. 18 odst. 2 Ústavy.²⁵⁵ Neblahý vliv má v těchto úvahách bohužel i Ústavní soud, resp. věta, která se kdysi objevila v *obiter dictum* jednoho odmítacího usnesení a na kterou odkazuje i v pozdějších rozhodnutích: „v počtu obyvatel senátních volebních obvodů je odchylka až 15 %, teorie i praxe nicméně uznává, že se ještě rozumnou a ospravedlnitelnou odchylkou může být nejvýše až 30 %“.²⁵⁶ Ze zahraničních příkladů i statistik, které jsem shrnul výše, je přitom zjevné, že taková úroveň *malapportionmentu* je ve skutečnosti v moderních demokratických zemích neakceptovatelná.

K pozoruhodné peripetii v této diskusi došlo na jaře roku 2018, kdy Ministerstvo vnitra předložilo tradiční návrh novely volebního zákona, která měnila hranice volebních obvodů, tak aby splňovaly zákonem požadovanou maximálně 15% odchylku. Poslanecká sněmovna návrh schválila, Senát jí jej však vrátil s pozměňovacími návrhy, které zcela změnil jeho obsah, a Poslanecká sněmovna jej v tomto znění schválila.²⁵⁷ Zcela tak byly vypuštěny původně navrhované změny volebních obvodů, místo toho novela bez náhrady zrušila § 59 odst. 2 volebního zákona, kde byla uvedená maximální odchylka zakotvena, a

²⁵⁵ A – byť se o tom návrhy výslovně nezmiňují – zřejmě také z čl. 21 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, po čemž by zřejmě následovalo vypovězení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Mezinárodního paktu o ochraně občanských a politických práv, které princip rovnosti volebního práva zakotvují rovněž.

²⁵⁶ Usnesení ÚS ze dne 8. prosince 1998, sp. zn. I. ÚS 360/98.

²⁵⁷ Zákon č. 72/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

s ním související ustanovení. Pokud by se tím věc považovala za vyřešenou, znamenalo by to, že Parlament vložil do volebního zákonodárství časovanou bombu. Pokud by se volební obvody napříště již neměnily, tak sice chvíli potrvá, než se rozdíly dostanou až nad Ústavním soudem značně benevolentně tolerovanou hranici 30 %, ale je jisté, že časem se tak stane. Volby konané v takových obvodech by pak nespĺňovaly ústavní požadavek rovného volebního práva a musely by být zrušeny. Před jejich zopakováním by ovšem bylo nejprve nutné provést změnu hranic volebních obvodů, tedy přijmout novelu volebního zákona, k čemuž by ovšem v dané chvíli nebyl k dispozici žádný legitimně zvolený Senát; a bez Senátu to u volebního zákona a dalších zákonů podle čl. 40 Ústavy nejde. Z doprovodného usnesení Senátu se nicméně zdá, že ani Senát tento krok nepovažuje za definitivní řešení, nýbrž že má jít spíše o popíchnutí Ministerstva vnitra, aby přišlo s nějakým systémovým řešením; kéž k tomu tedy opravdu dojde.²⁵⁸

Vazba na okresy při originálním vytváření obvodů i velmi zdrženlivý způsob jejich změn v průběhu let na druhou stranu omezují rizika *gerrymanderingu*. Ani ten však není vyloučen zcela: konkrétní podezření se vyskytlo při změnách volebních obvodů před volbami v roce 2008, proti kterým při projednávání v Poslanecké sněmovně protestovali poslanci ČSSD. Důvodem byl netypický rozsah změn ve Středočeském kraji, který odporoval nejen dosavadním zvyklostem, ale i rozsahu změn v jiných krajích. Pochybnosti

²⁵⁸ „Senát

1. vyjadřuje dlouhodobou nespokojenost s častými změnami volebních obvodů pro volby do Senátu,
2. respektuje Ústavu České republiky a zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky,
3. žádá vládu České republiky, aby připravila takovou úpravu volebního zákona, která zajistí větší stálost volebních obvodů pro volby do Senátu.“ (Usnesení Senátu č. 377, 11. funkční období, ze 13. schůze, konané dne 4. dubna 2018, přijaté v souvislosti s projednáváním návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů /senátní tisk č. 244/).

budila i konkrétní podoba změn: např. obvody Kolín a Benešov si „vyměnily“ poměrně rozsáhlá území, což nebylo možné zdůvodnit snahou o vyrovnání počtů voličů. Benešovský volební obvod, kde se v daném ani nevolilo, byl navíc i po provedené výměně stále mimo zákonem povolené meze, zatímco kolínský obvod by se byl do nich býval vešel i bez „vrácení“ části voličů.²⁵⁹

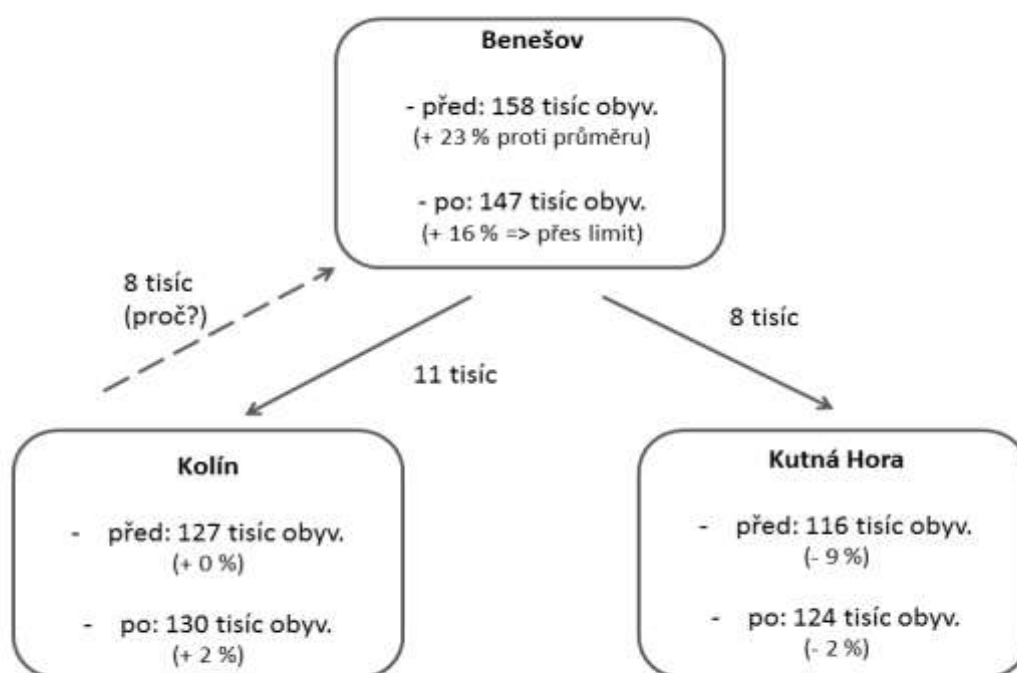


Schéma podezřelé „výměny voličů“ mezi volebními obvody v roce 2008²⁶⁰

²⁵⁹ Pro podrobnější rozbor srov. Antoš, M.: Mohou se senátní volební obvody měnit účelově ve prospěch vládních stran? In: Mikule, V. a Suchánek, R. (eds.): *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 211–220.

²⁶⁰ Zdroj: Autor s využitím podkladů od Českého statistického úřadu. Poprvé publikováno v Antoš, M.: Volební obvody ve volbách do Senátu. *Politologický časopis*, č. 2/2013, str. 139–156.

Podrobnější rozbor provedených změn²⁶¹ naznačovalo, že skutečně mohlo jít o *gerrymandering*. ODS, která v té době ovládala jak ministerstvo vnitra, jež novelu zákona předkládalo, tak středočeské hejtmanství, jež pro ni připravovalo podklady, si díky nim polepšila řádově o 500 hlasů. Na výsledek voleb to žádný vliv nemělo, protože kandidát ČSSD vyhrál s náskokem zhruba 7 tisíc hlasů, to však není podstatné. Zásadní je už existence důvodného podezření, že i v České republice mohlo dojít ke *gerrymanderingu*, a skutečnost, že Ústava ani volební zákon proti takovému zneužití volební geometrie neposkytuje dostatečné záruky. Za určitou překážku lze považovat snad jen ústavní podmínku, podle níž každá změna volebních obvodů vyžaduje schválení obou komor Parlamentu; případný nesouhlas Senátu v tomto případě Poslanecká sněmovna nemůže přehlasovat (viz čl. 40 Ústavy). Tato pojistka však může působit pouze v případě odlišného politického složení obou komor, což není vždy zaručeno.

4.3.4. Doporučení pro budoucí úpravu

Dosavadní zkušenosti s volební geometrií v České republice lze shrnout do dvou závěrů. Zaprvé, bez striktních pravidel pro pravidelné zásadnější revize volebních obvodů mají odpovědní činitelé tendenci provádět jen nejmenší možné změny, případně ani žádné změny neprovádět, což ve střednědobé perspektivě směřuje ke stále vyšší úrovni *malapportionmentu* „z nedbalosti“. A zadruhé, přestože jde zatím jen o nepočtené případy, i čeští političtí aktéři již objevili kouzlo *gerrymanderingu* a dalších způsobů, jak ve svůj prospěch volebních obvodů využít „úmyslně“. Zdá se velmi pravděpodobné, že pokud by byl většinový systém zaveden v prvořadých volbách do Poslanecké sněmovny, jejich zájem o volební geometrii by se prudce zvýšil.

²⁶¹ Srov. Antoš, M.: Mohou se senátní volební obvody měnit účelově ve prospěch vládních stran? In: Míkule, V. a Suchánek, R. (eds.): *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 211–220.

Již prvotnímu vymezení hranic nových 200 volebních obvodů by proto bylo nutné věnovat maximální pozornost. Jako nejvhodnější řešení se zdá vyjít z nějakého již existujícího územního členění, podobně jako když v roce 1995 vznikaly senátní obvody na základě okresů, čímž se poněkud zmenšuje prostor pro *gerrymandering*. Přinejmenším z hlediska jejich počtu by jako základ mohlo vyhovovat 205 správních obvodů obcí s rozšířenou působností (tzv. malé okresy), které vznikly po zrušení okresních úřadů.²⁶² Problémem je však velmi nevyrovnaná velikost těchto obvodů, která by si v každém případě vynutila značné změny.

Ani bezvadné úvodní nastavení hranic však nestačí: je nutné počítat s budoucími demografickými změnami a odpovídajícím způsobem nastavit systém revizí volebních obvodů. Vhodným řešením by mohla být kombinace zásadních revizí a drobných korekcí. Zásadní revize by měly probíhat v pravidelném delším cyklu, nejlépe jednou za dvanáct let, což by respektovalo čtyřleté volební cykly. Výsledkem by vždy bylo takové rozčlenění, aby rozdíly v počtu voličů jednotlivých obvodů byly minimální, např. nejvýše 3 %. V období mezi zásadními revizemi by se počty průběžně sledovaly, ke korekci by však došlo pouze v případě mimořádně rozsáhlých posunů v některém z obvodů, pokud by odchylka překročila např. 15 %. Podle dosavadních zkušeností se takový vývoj nezdá pravděpodobný, je však vhodné mít v zákoně takovou pojistku.

Zákon by měl zároveň obsahovat obecná kritéria pro vymezení volebních obvodů, zejména pravidlo, že obvody musí respektovat přirozené hranice komunit, nebrání-li tomu nějaký závažný legitimní důvod. Sama o sobě však ani taková kritéria nestačí, protože jsou obtížně kontrolovatelná a vynutitelná. Neméně důležité je omezit vliv

²⁶² Srov. zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, v účinném znění.

politických aktérů na proces revizí, například vytvořením zvláštní komise, ve které by převládali nepolitici odborníci v oboru geografie, sociologie, práva apod., jmenování předsedy obou komor. Zároveň by v komisi byla jedním členem zastoupena každá politická strana (či hnutí), na jejíž listině bylo zvoleno více než např. 10 členů Parlamentu (tj. poslanců a senátorů).²⁶³ Aby byla zachována parlamentní kontrola, zdůvodněný návrh této komise by měl být předložen Parlamentu a schválen ve formě novely volebního zákona, jakékoliv pozměňovací návrhy by však musely být také transparentně zdůvodněny. Následně by se také změny mohly stát předmětem přezkumu ústavnosti.

Zkušenost ukazuje, že pokud se na zakotvení podobných pravidel nemyslí hned při volební reformě, později už je jejich přijetí téměř vyloučené, protože nejsou v zájmu parlamentních většin. Výsledkem případného zavedení většinového systému pro volby do Poslanecké sněmovny by přitom jistě nemělo být, aby si i v České republice politici začali vybírat své voliče, místo aby voliči vybírali politiky.

²⁶³ Inspirovat se v tomto ohledu lze praxí ve Spojeném království; srov. Johnston, R., Pattie, Ch., Rossiter, D.: Electoral Distortion Despite Redistricting by Independent Commissions: The British Case, 1950–2005. In: Handley, L., Grofman, B. (eds.): *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2008, str. 207.

5. Politické strany a vnitrostranická demokracie²⁶⁴

Politický systém v České republice je podle čl. 5 Ústavy „založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.“ Zakotvením tohoto principu ústavodárce reflektoval trend postupné konstitucionalizace politických stran, který začal ve druhé polovině 20. století.²⁶⁵ Jak poznamenal i Ústavní soud, „strany působí jako zprostředkující článek mezi občany a státem: slouží k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na utváření zákonodárných sborů, a orgánů samosprávy (...). V této své základní funkci politické strany předcházejí formaci státních orgánů svou úlohou při tvorbě politické vůle ve státě. Tomu, aby vůbec vznikly demokratické státní orgány, musí předcházet volná soutěž autonomních, na státu nezávislých politických stran, neboť teprve ve výsledcích této soutěže se formují politické kontury a proporce státu.“²⁶⁶ Jejich úloze v demokratickém státě odpovídá i specifický právní status.²⁶⁷ Na jednu stranu jsou privilegovány, např. když je jim přiznán nárok na příspěvky ze státního rozpočtu či monopol na účast v některých typech voleb (do Poslanecké sněmovny, zastupitelstev krajů a do Evropského parlamentu). Na straně druhé však musí splňovat některé přísnější požadavky, např. zveřejňovat zprávy o svém hospodaření, mít strukturu demokraticky volených vnitrostranických orgánů apod.

²⁶⁴ Tato část je upravenou verzí textu, který jsem publikoval jako Antoš, M.: Lék pro české politické strany? Peníze!. In: Šimíček, Vojtěch (ed.): *Financování politického života*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, str. 119–137.

²⁶⁵ Srov. Biezen, I. van: Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe. *British Journal of Political Science*, č. 1/2012, str. 187-212.

²⁶⁶ Nález ÚS ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl.ÚS 26/94.

²⁶⁷ Podrobněji se mu věnuje P. Molek ve své knize *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, zejm. str. 349–359.

Politické strany jsou vskutku v ohnisku politického systému. Jakýkoliv nedostatek v jejich fungování má proto bezprostřední vliv i na systém jako takový. Současná situace v České republice tomu bohužel odpovídá. Podle nedávného průzkumu veřejného mínění²⁶⁸ výrazná většina občanů (66 %) považuje politické strany za zkorumpované a zajímající se především o výhody a zájmy svých členů, zatímco jen 52 % si myslí, že vstupem do politické strany lze něco změnit či ovlivnit.²⁶⁹ Přidáme-li k tomu určitý psychologický odpor k stranictví, který může souviset s režimem před rokem 1989,²⁷⁰ není překvapením, že se v politických stranách angažují pouhá 2 procenta českých voličů. Vyplývá to ze srovnávací studie, podle níž je tento výsledek šestý nejnižší mezi 27 členskými státy EU, méně než poloviční oproti průměru (viz graf č. 1).²⁷¹ Stejná studie navíc ukazuje znepokojivou skutečnost, že se míra stranické angažovanosti českých voličů během deseti letech téměř o polovinu snížila (konkrétně o 1,6 procentního bodu), což představuje výrazně větší pokles než v kterékoliv jiné zemi EU.²⁷²

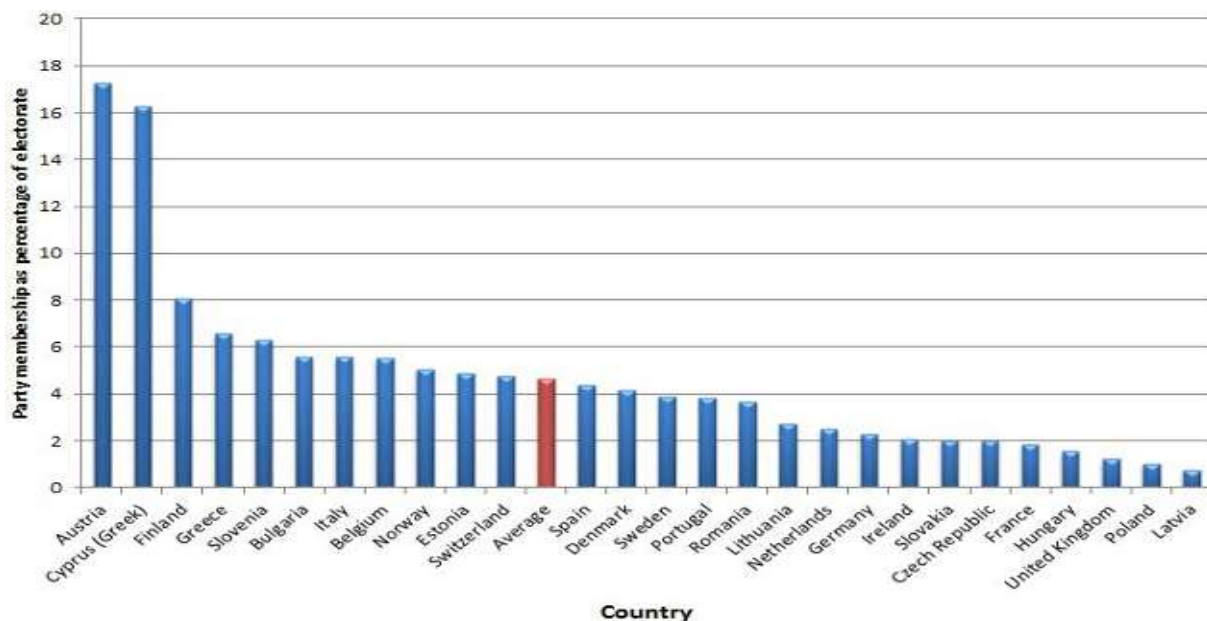
²⁶⁸ Centrum pro výzkum veřejného mínění: *Postoje k politickým stranám – listopad 2018*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2018. Dostupné z <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/volby-a-strany/4769-postoje-obyvatel-ceske-republiky-k-politickym-stranam-listopad-2018>

²⁶⁹ Na první pohled by se mohlo zdát, že jsou tyto závěry v logickém rozporu. Pokud však vezmeme v úvahu nedostatky v úrovni vnitrostranické demokracie, kterých se dotknu v dalším textu, jeví se postoj veřejnosti až nepřijemně racionální.

²⁷⁰ Není náhodou, že hlavní volební heslo Občanského fóra v roce 1989 znělo „Strany jsou pro straníky, Občanské fórum je pro všechny“.

²⁷¹ Studie vznikla před vstupem Chorvatska do Evropské unie.

²⁷² Biezen, I. van, Mair, P. a Poguntke, T. Going, going... gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe. *European Journal of Political Research*, č. 1/2012, str. 24-56.



*Podíl stranicky organizovaných voličů v jednotlivých státech EU (v procentech)*²⁷³

Nízký počet členů má negativní dopad také na jejich vnitřní fungování. Zákon o politických stranách obsahuje obecný zákaz působení stran, „které nemají demokratické stanovy a demokraticky ustavené orgány“,²⁷⁴ což je i z pohledu mezinárodní komparace obvyklý požadavek.²⁷⁵ V praxi se však u nás uplatňuje jen při registraci nových stanov či jejich změn, které přezkoumává Ministerstvo vnitra,²⁷⁶ zatímco jejich praktické uplatňování není předmětem systematické kontroly. Ústavní soud sice v roce 2011 vydal přelomový náleze,²⁷⁷ podle něhož vnitrostranická rozhodnutí podléhají soudnímu přezkumu,²⁷⁸ díky

²⁷³ Graf je převzat z <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/05/06/decline-in-party-membership-europe-ingrid-van-biezen/>, data pocházejí z citované studie a odrážejí stav v letech 2007–2009.

²⁷⁴ § 4 písm. b) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v účinném znění (dále jen „zákon o politických stranách“).

²⁷⁵ Srov. k tomu Ondřejková, J.: Vnitrostranická demokracie – několik poznámek na okraj tématu. In: Antoš, M. a Wintr, J. (eds.): *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010, str. 145–151.

²⁷⁶ Srov. § 8 odst. 1 a § 11 odst. 2 zákona o politických stranách.

²⁷⁷ Nález ÚS ze dne 27. listopadu 2011, sp. zn. II. ÚS 1969/10.

²⁷⁸ Podrobněji k tomu Kokeš, M.: Průlom do světa za zdí aneb soudní přezkum činnosti politických stran. In: Smékal, H. and Pospíšil, I. (eds.). *Soudcokracie, nebo judicializace politiky?*. Brno: Masarykova

čemuž se následně vyrojila řada žalob, které upozornily na konkrétní sporné případy.²⁷⁹ Lze se však domnívat, že jde o pouhý vrcholek ledovce.²⁸⁰ Dobře známý je také případ hnutí Úsvit, které mělo pouhých devět členů, tedy dokonce méně, než kolik poslanců za ně bylo ve volbách zvoleno do Poslanecké sněmovny. Nové členy přitom dlouhodobě nepřijímalo, což v kombinaci s velmi rigidními stanovami²⁸¹ výrazně podvazovalo míru jeho vnitřní demokracie.

Zdá se tedy zjevné, že nízký počet členů politických stran a hnutí má negativní dopady na celkovou kvalitu demokracie v České republice. Míra těchto negativních dopadů by se navíc ještě zesílila, pokud by se Poslanecká sněmovna volila většinovým systémem, jak navrhuji v předchozí kapitole. V poměrném systému se podstatná část politické plurality realizuje v rámci multipartismu, tedy tím, že se o zvolení uchází širší pole politických stran, které soutěží mezi sebou. Většinový systém by měl redukční účinek na počet relevantních stran a část politického procesu by se tak musela přenést dovnitř politických stran, což ale nelze bez toho, aby měly silnou vnitřní demokratickou kulturu.

univerzita, str. 93–111. Pro poněkud odlišný pohled srov. též David, L.: K ochraně člena politické strany před civilním soudem. *Jurisprudence*, č. 5/2010, str. 39-43.

²⁷⁹ Přinejmenším optikou médií se dosud největší vlna objevila před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2013, kdy se někteří členové stran v různých místech – neúspěšně – domáhali zneplatnění rozhodnutí vedoucích k sestavení tamní kandidátní listiny či dokonce i vydání předběžného opatření, kterým by soud její registraci zakázal (srov. např. iDNES.cz: ČSSD má další problém, stranu žalují vyhození členové, 30. srpna 2013, http://zpravy.idnes.cz/pet-zalob-proti-cssd-0la-/krimi.aspx?c=A130830_114059_krimi_jj).

²⁸⁰ Srov. též Kokeš, M.: Vliv nedostatku vnitrostranické demokracie na úpadek voleb a demokracie v ČR. In: Šimíček, Vojtěch (ed.): *Volby – svátek demokracie, nebo pletich?* Brno: Masarykova univerzita, 2012, str. 111–128.

²⁸¹ Dobře se to ukázalo v okamžiku, kdy se i mezi devíti členy rozvinul vnitřní konflikt a tehdejší předseda Úsvitu Tomio Okamura poměrem 4:5 prohrál klíčové hlasování všech členů hnutí o jeho budoucnosti. Vzhledem ke znění stanov ani za tohoto stavu nebylo možné předsedu strany odvolat či zvolit nového (obě tato rozhodnutí vyžadovala souhlas tří čtvrtin všech členů, tj. 7 z 9 – viz čl. VI. 1 písm. f) tehdejších stanov) ani přijímat nové členy (což bylo podmíněno souhlasem dvou třetin všech členů, tj. nejméně šesti, a zároveň souhlasem předsedy Úsvitu – čl. VI. 1 písm. m) tehdejších stanov).

Domnívám se přitom, že je současné problémy politických stran jsou úzce provázán s tím, jak je dlouhodobě nastaven systém jejich státního financování. Jak ukazuje následující schéma, kvůli slabé angažovanosti členů a podporovatelů jsou politické strany závislé na státním financování, současně však tento relativně štědrý příjem snižuje jejich motivaci shánět finanční prostředky ze soukromých zdrojů, například z členských příspěvků, což dohromady představuje bludný kruh. Druhý bludný kruh je utvářen oligarchizací stran a zájmem stávajícího (zejména regionálního a lokálního) stranického establishmentu zachovat stávající *status quo*, který by noví členové mohli narušit.

Gordický uzel politických stran v České republice

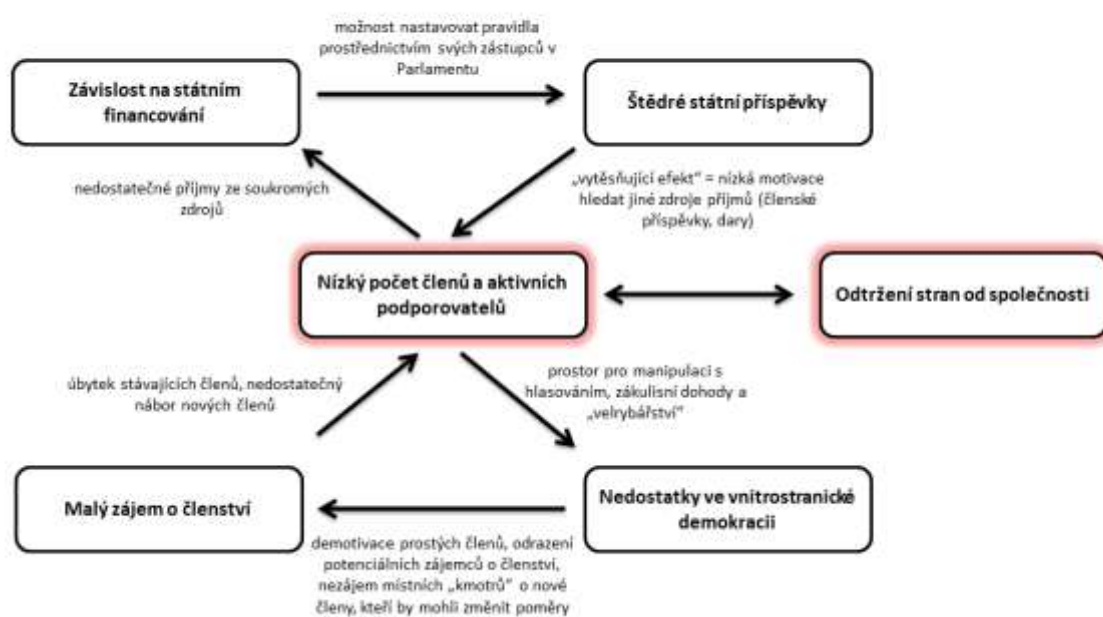


Schéma vzájemného provázání faktorů ovlivňujících počty členů politických stran

v ČR

Otázkou zůstává, zda tento stav takřikajíc přirozený a je nutné se s ním smířit, nebo zda má stát nějaké nástroje k jeho zlepšení. Pokud jde o ryze právní prostředky, jsem

poněkud skeptický: stát oddělený od stran (srov. čl. 20 odst. 4 Listiny) je zjevně nemůže nutit, aby přijímaly nové členy, a tím méně může nutit své občany, aby o vstup do nich začali projevovat zájem. Na druhou se stranu ale věřím, že potřebné zlepšení by mohla přinést změna systému přímého státního financování politických stran, která by zavedla ekonomické stimuly („incentivy“), vytvářející stranám pozitivní motivaci k tomu, aby usilovaly o zvýšení počtu členů, popř. příznivců.

5.1. Státní financování politických stran pohledem zákona a judikatury²⁸²

Státní příspěvky, které tvoří systém přímého státního financování politických stran v České republice, se dělí do dvou typů. Prvním z nich je příspěvek na činnost, upravený v § 20 zákona o politických stranách,²⁸³ který se vyplácí každoročně ve dvou splátkách. Obsahuje jednak stálý příspěvek ve výši 6 až 10 milionů Kč ročně (v závislosti na dosaženém volebního výsledku), který náleží všem stranám, jež získaly v posledních volbách do Poslanecké sněmovny více než 3 % hlasů, jednak příspěvek na mandáty. Ten se stranám vyplácí za každého poslance a senátora (ve výši 900 tisíc Kč ročně), resp. člena zastupitelstva kraje či zastupitelstva hlavního města Prahy (ve výši 250 000 Kč ročně), kteří byli zvoleni na jejich kandidátní listině. Druhým typem je příspěvek na úhradu volebních nákladů (dále jej pro větší přehlednost budu označovat jako „příspěvek za hlasy“), upravený ve volebních zákonech. Pokud ve volbách do Poslanecké sněmovny politická strana překročí hranici 1,5 % hlasů, má nárok na 100 Kč za každý získaný hlas (§ 85 zákona o volbách do Parlamentu).²⁸⁴ Obdobná úprava platí pro volby do Evropského parlamentu,

²⁸² Následující pasáže z podstatné části přebírám z textu své disertační práce, který jsem následně publikoval v knize *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, str. 55–61.

²⁸³ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v účinném znění.

²⁸⁴ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, v účinném znění.

hranice však činí jen 1 % a strana obdrží 30 Kč (§ 65 zákona o volbách do Evropského parlamentu).²⁸⁵

Tato podoba státního financování je výsledkem jistého dialogu mezi Ústavním soudem a Parlamentem, který se projevoval sérií derogačních nálezů na straně jedné a novelizací příslušných zákonů na straně druhé. Základy své doktríny v této oblasti Ústavní soud položil už v roce 1995, když posuzoval ústavnost zákona, na jehož základě měl mít Nejvyšší kontrolní úřad pravomoc kontrolovat hospodárnost a účelnost hospodaření stran se státním příspěvkem. Zde především konstatoval, že ačkoliv jsou jednotlivé příspěvky různě formulovány, vyplácejí se na základě odlišných kritérií a dokonce jsou upraveny v (nyní již) třech různých zákonech, z hlediska politických stran jde o v zásadě jednotný příjem, se kterým mohou nakládat dle vlastní úvahy a potřeb: „Ústavní soud je toho názoru, že poté, co příspěvky státu byly politickým stranám a politickým hnutím přiděleny, nemůže již jít o ‚hospodaření se státním majetkem‘ ve smyslu čl. 97 Ústavy České republiky, ale že použití těchto příspěvků je již vnitřní záležitostí těch subjektů, jimž byly uděleny.“²⁸⁶ Různé typy příspěvků proto od sebe nelze oddělovat, nýbrž je naopak nutné je zkoumat ve vzájemném kontextu. Jak výstižně uvedl soudce Pavel Varvařovský ve svém odlišném stanovisku k velkému volebnímu nálezu, „příspěvek státu za volební úspěch a jeho výše se v pravém světle (tedy zda podporuje volnou soutěž všech politických sil, či zda směřuje spíš k opaku) jeví teprve spolu s ostatními formami finanční účasti státu na činnosti politických stran (roční příspěvek, příspěvek za mandát).“²⁸⁷

²⁸⁵ Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, v účinném znění.

²⁸⁶ Nález ÚS ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94.

²⁸⁷ Nález ÚS ze dne 6. února 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, odlišné stanovisko soudce Pavla Varvařovského.

Ve zmíněném nálezu z roku 1995 také Ústavní soud – inspirován zjevně přístupem německého Spolkového ústavního soudu – obecně akceptoval státní financování politických stran, zároveň však konstatoval, že není zcela bez limitů. Meze, ve kterých se státní příspěvky mohou pohybovat, jsou z jednoho směru určeny čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, které zakotvují svobodnou soutěž politických stran (resp. politických sil). Z toho plyne i požadavek, aby stát alespoň částečně vyrovnával jejich šance, zejména pokud jde o rozdíl mezi stranami s bohatými členy či příznivci, případně s významnými příjmy z vlastního majetku, a ostatními stranami. Současně se však z druhého směru uplatňuje již zmíněný čl. 20 odst. 4 Listiny, podle něhož jsou politické strany odděleny od státu. Stát je proto na sobě nesmí učinit závislými ani tím, že by plně převzal jejich financování. Dosti pregnantně a – jak se bohužel ukázalo – i předvídavě to Ústavní soud vyjádřil v následující pasáži: „Evropské zkušenosti potvrzují, že předpoklad, formulovaný ve stanovisku Parlamentu, podle něhož zvyšováním státních dotací politickým stranám odpadne potřeba těchto stran opatřovat si další finanční zdroje podnikatelskou a jinou činností, je chybný. (...) [Č]ím více jsou politické strany dotovány státem, tím méně cítí potřebu hledat zdroje a podporu své činnosti v občanské struktuře společnosti. Příspěvek na činnost politických stran by neměl proto oslabovat úsilí politických stran o politickou i materiální podporu ze strany svých voličů a stoupenců. Politické strany nemohou plnit svou funkci, jsou-li odkázány na milost státu anebo se na podporu státu spoléhají více, než na podporu občanů.“²⁸⁸

Pozdější nálezy Ústavního soudu se týkaly především toho, jak jsou státní příspěvky rozdělovány mezi jednotlivé politické strany, a to zejména pokud jde o financování menších stran. Ústavní soud tak nejprve zrušil původní 3% hranici pro výplatu příspěvku za hlasy

²⁸⁸ Nález ÚS ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94.

získané ve volbách do Poslanecké sněmovny. V nálezu z roku 1999 sice – také po německém vzoru – připustil možnost, aby zákonodárce stanovil nějakou minimální hranici, sloužící jako „důkaz vážnosti volebních úmyslů stran“, měla by se však pohybovat „řekněme kolem 1% získaných hlasů“, zatímco 3% hranici už shledal jako ústavně nepřipustný zásah do svobodné soutěže politických stran garantované v čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny.²⁸⁹ Parlament poté – bylo to v období existence tzv. „opoziční smlouvy“ mezi ODS a ČSSD²⁹⁰ – přijal novou úpravu, která částečně reagovala i na tento nále (novela č. 204/2000 Sb.). Příspěvek za hlasy ve výši 30 Kč měl být podle ní vyplácen stranám a koalicím, které získaly alespoň 2 % platných hlasů. Také tato úprava však byla následně Ústavním soudem zrušena, a to jako součást velkého volebního nálezu, který se věnoval sadě nově zavedených „většiotvorných“ opatření ve volebním zákoně.²⁹¹

Opozičně-smluvní novela však zavedla i další opatření, která omezovala přístup malých politických stran k financování a i z hlediska výše vyplácených příspěvků je znevýhodňovala oproti větším subjektům. Hlavní zpřísnění mělo dopadnout na strany, které by ve volbách do Poslanecké sněmovny zůstaly pod 5% uzavírací klauzulí, překročily by však 3 % a vznikl by jim tedy nárok výplatu stálého příspěvku. Pokud by strana takového výsledku dosáhla opakovaně, po dalších volbách už by nárok na stálý příspěvek neměla. Novela navíc zásadně snížila příspěvek za hlasy (vyplácený zcela poměrně všem stranám nad stanovenou hranicí) a naopak zdvojnásobila příspěvek na mandáty, vyplácený jen stranám nad 5 %. Nutno také připomenout, že současně zavedené modifikace volebního

²⁸⁹ Nález ÚS ze dne 13. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98.

²⁹⁰ Oficiálně nazvaná jako „Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou“ a v plném znění dostupná např. na http://www.bbc.co.uk/czech/volby2002/parties_opmlouva.htm.

²⁹¹ Nález ÚS ze dne 6. února 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, odlišné stanovisko soudce Pavla Varvařovského.

systemu (modifikovaný d'Hondtův dělitel, 35 volebních obvodů, jediné skrutinium) při rozdělování mandátů výrazně zvýhodňovaly větší strany, čímž by se nerovnost v rozdělování finančních příspěvků dále posílila, nejen na úkor malých, ale tentokrát už i středních stran.

Dalším nálezem proto Ústavní soud vzápětí zrušil i tuto část. Státní financování politických stran přitom ústavněprávnímu posouzení podrobil ve vzájemné provázanosti jednotlivých příspěvků a jako celek ho shledal v rozporu s ústavními principy. Tím, že během několika týdnů zrušil v podstatě kompletní jeho úpravu, podle svých slov vytvořil „prostor Parlamentu pro uplatnění celkově nového přístupu k financování politických stran státem tak, aby proporce mezi dotacemi dosažených pozic a dotacemi úspěchu ve volební soutěži se změnila výrazně ve prospěch ocenění počtu hlasů získaných ve volbách“.²⁹² Tento prostor Parlament bohužel nevyužil a k nálezu přistoupil způsobem, který účinně vyloučil sebemenší diskusi o možné změně financování politických stran. Téhož dne, kdy byl náleze vydán, Poslanecká sněmovna ve třetím čtení projednávala vládní návrh zákona o státním dluhopisovém programu na úhradu závazků plynoucích ze Smlouvy mezi vládou ČR, SR a SRN.²⁹³ Hlasováním byl neprodleně vrácen do druhého čtení, aby k němu mohl být druhý den podán pozměňovací návrh, spočívající ve zcela nesouvisející, „přilepené“²⁹⁴

²⁹² Nález ÚS ze dne 27. února 2001, sp. zn. 53/2000.

²⁹³ Přijatý jako zákon č. 170/2001 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu závazků plynoucích ze Smlouvy mezi vládou České republiky, vládou Slovenské republiky a vládou Spolkové republiky Německo o ukončení vzájemného zúčtovacího styku v převoditelných rublech a vypořádání vzájemných závazků a pohledávek, které vznikly jako saldo v převoditelných rublech ve prospěch Spolkové republiky Německo, o změně zákona č. 407/2000 Sb., o státním dluhopisovém programu na částečnou náhradu škod zemědělským subjektům postiženým suchem v roce 2000, a o změně zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁴ Nález ÚS ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, obecně se věnující problematice věcně nesouvisejících pozměňovacích návrhů, tzv. „přílepků“, byl v té době ještě hudbou budoucnosti.

novelizaci zákona o politických stranách.²⁹⁵ Tím do něj byla vrácena ustanovení obdobná zrušené právní úpravě: namísto 1 milionu za mandát byla částka snížena na 900 tisíc, zatímco stálý příspěvek byl současně zvýšen na dvojnásobek.²⁹⁶ O rok později byla přijata také novela zákona o volbách do Parlamentu,²⁹⁷ která obnovila příspěvek na úhradu volebních nákladů, v duchu velkého volebního nálezu však stanovila hranici 1,5 % hlasů a příspěvek ve výši 100 Kč za jeden hlas.

Následně se Ústavní soud – už ve značně obměněném personálním obsazení – k financování politických stran vyjádřil v roce 2005, když rozhodoval o dalším návrhu na zrušení § 20 zákona o politických stranách, který v souvislosti se svojí ústavní stížností podala politická strana „SNK sdružení nezávislých“.²⁹⁸ Vzhledem k tomu, že se její ústavní stížnost týkala vyplacení stálého příspěvku, odmítl se Ústavní soud zabývat obecně celým financováním politických stran, ale zaměřil se pouze na tento příspěvek; i návrh směřující ke zrušení stanovené 3% hranice pro jeho výplatu však zamítl. Toto rozhodnutí představuje z několika důvodů vybočení z předchozí judikatury Ústavního soudu. S ostrou polemikou

²⁹⁵ Tisk č. 674/4, Poslanecká sněmovna, III. volební období, pozměňovací návrh B.

²⁹⁶ Došlo k tomu ve vzácné shodě všech politických stran, zastoupených v Poslanecké sněmovně. Pro pozměňovací návrh hlasovalo 131 poslanců ze 138 přítomných. Proti byl jen jeden poslanec ODS, zdrželi se dva poslanci ČSSD a KSČM a po jednom z ODS a KDU-ČSL. Nelze však přehlédnout, že nevyplacení příspěvků na mandáty poslanců a senátorů v celkovém objemu zhruba 240 milionů korun by patrně pro všechny politické strany, zastoupené v Parlamentu, znamenalo zásadní a bezprostřední ekonomické problémy. Jejich reakce proto není nepochopitelná. Při zpětném hodnocení se proto nabízí úvaha, zda by býval nebyl nález přijat s větším pochopením a ochotou k hledání nového systému financování, kdyby byl Ústavní soud odložil jeho vykonatelnost např. o rok, čemuž nepochybně svědčily legitimní důvody. Po bitvě je však generálem každý...

²⁹⁷ Zákon č. 37/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb., nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákona č. 204/2000 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 64/2001 Sb., a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 273/2001 Sb.

²⁹⁸ Nález ÚS ze dne 19. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03.

proti němu vystoupil například Vojtěch Šimíček, který kritizoval především oddělené posuzování jednotlivých typů státních příspěvků a jejich legitimacy, na rozdíl od dříve užívaného celkového hodnocení. Jednoznačně přitom platí jeho závěr, že „označení tří zmíněných státních příspěvků je relevantní výhradně z hlediska určení kritéria pro výši vyplácených příspěvků, avšak nemá a ani mít nemůže žádnou návaznost na skutečné hospodaření stran.“²⁹⁹

Zatím poslední náleží Ústavního soudu je z roku 2018, kdy rozhodl o návrhu skupiny senátorů, která napadla celou řadu aspektů regulace financování politických stran.³⁰⁰ Vedle státních příspěvků brojili také proti některým omezením, která byla zavedena novelou z roku 2016, např. limity na výši darů od jedné osoby v jednom kalendářním roce, zákaz přijímání zápůjček a úvěru od kohokoliv jiného než od bank a úpravu nově zavedených politických institutů. Ústavní soud návrh v celém rozsahu zamítl; přitom ale připustil, že systém financování má určité slabiny, jež však v danou chvíli a v daném kontextu (zejména s ohledem na to, že výsledky voleb do Poslanecké sněmovny ukazují, že systém je přístupný i pro nově vznikající a/nebo menší subjekty) neshledal natolik závažnými, aby odůvodnily derogační zásah:

„Ústavní soud [musí] zdůraznit, že na aktuálnosti a naléhavosti nic neztratilo dříve vyslovené varování před ohrožením principu oddělení politických stran od státu podle čl. 20 odst. 4 Listiny, ke kterému může dojít v důsledku přebujelého systému státního financování politických stran, na které dlouhodobě poukazuje i odborná literatura [...] poukazující na sníženou motivaci získávat příspěvky od členů politických stran či od dalších podporovatelů a v obecné rovině na vzdalování se politických stran od (dalších

²⁹⁹ Šimíček, V.: Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu. *Jurisprudence*, č. 6/2005, str. 9.

³⁰⁰ Nález ÚS ze dne 12. prosince 2017, sp. zn. Pl. ÚS 11/17.

složek) občanské společnosti. Výroční zprávy politických stran ukazují, že například příjmy v podobě členských příspěvků či soukromých darů tvoří často jen jednotky procent celkových příjmů dané politické strany. [...]

Je ovšem současně podstatné, aby byl systém státního financování nastaven tak, aby podporoval, a nikoli narušoval, volnou soutěž politických stran a politických sil v souladu s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny a aby systémově nevedl k podpoře závislosti politických stran na příspěvcích ze státního rozpočtu. Jinými slovy, ačkoliv patrně stále platí starořímské *pecunia non olet*, a přestože Ústavní soud nepřehlíží skutečnost, že (z důvodu inflace) výše státní podpory v uplynulých letech fakticky značně poklesla, nabízí se nevyhnutelně otázka, zda příliš štědrá finanční podpora ze strany státu (některým) politickým stranám spíše neškodí. Právě výsledky posledních voleb do Poslanecké sněmovny nicméně dokládají, že obavy části nauky, že dochází k tzv. kartelizaci politických stran, prozatím nebyly naplněny. I přesto by se ale měl zákonodárce vážně zabývat otázkou, zda není vhodné stávající model financování politických stran modifikovat tak, aby kupř. podmínil vznik nároku na státní příspěvek prokázáním určité minimální schopnosti dané politické strany získat část finančních prostředků rovněž od svých členů či sympatizantů. Tento závěr vyslovuje Ústavní soud nejen při vědomí toho, že obecně v demokratických režimech v současné době klesá ochota občanů vstupovat do politických stran, ale i při vědomí toho, že k účasti na politickém životě společnosti nemůže být nikdo nucen. Současně ale není možno dlouhodobě přehlížet skutečnost, že reálné naplňování čl. 5 Ústavy je nemyslitelné bez potřebné míry stranické Pl. ÚS 11/17 37 participace, přičemž k jejímu dosažení či alespoň udržení může (a má) přiměřeně přispívat právě rozumné nastavení systému financování politických stran.

Ústavní soud tedy nevylučuje, že napadená právní úprava (tedy např. podstatná restrikce soukromoprávních zdrojů financování) nezpůsobí v budoucnu vychýlení celého

systému financování politických stran mimo ústavně souladný rámec. Zamítnutí návrhu proto neznamena definitivní aprobaci stávajícího modelu, neboť jak výše uvedeno, Ústavní soud bude moci v budoucnu (za splnění předpokladu podstatné změny okolností) k případnému novému návrhu ústavní konformitu systému financování politických stran znovu posoudit.³⁰¹

Zřejmě tedy nemusí jít o poslední slovo Ústavního soudu v této oblasti. O tom, že jde o relativně vratké rozhodnutí ostatně svědčí i skutečnost, že u dvou částí návrhu těsná většina soudců Ústavního soudu hlasovala pro zrušení napadených ustanovení;³⁰² nebylo však dosaženo minimálního počtu 9 soudců, který je podle zákona o Ústavního zákona vyžadován ke zrušení zákona či jeho části.

5.2. Státní financování politických stran pohledem čísel

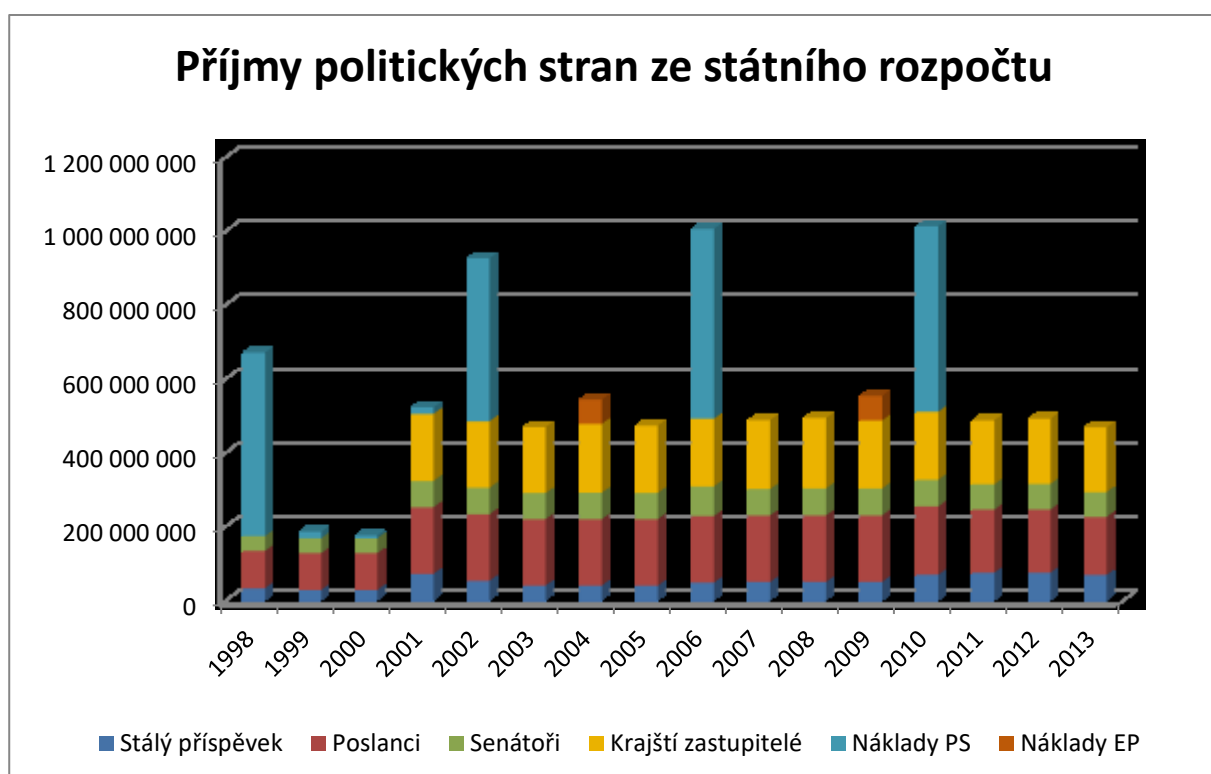
Z popsané linie nálezů tedy vyplývají dva základní požadavky, které Ústavní soud na podobu státního financování klade. Zaprvé, musí být zaručena rovnost politických stran při přístupu ke státním příspěvkům i při výpočtu jejich výše. A zadruhé, celkový objem vyplacených příspěvků nesmí být tak vysoký, aby spoléhaly „na podporu státu (...) více, než na podporu občanů“.³⁰³ Míra naplňování těchto požadavků se v roce 1995 Ústavnímu soudu zdála natolik nedostatečná, že mu nezbylo než celou úpravu financování stran zrušit. Je proto namístě s odstupem let zhodnotit, jak moc se následně situace změnila, k čemuž nám nejlépe poslouží srovnání vývoje relevantních ekonomických ukazatelů.

³⁰¹ Ibid, body 115–117.

³⁰² Ibid, bod 119.

³⁰³ Nález ÚS ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94.

Začneme od celkového objemu peněz, které stát stranám vyplácí. Vývoj po jednotlivých letech je patrný z grafu č. 2, který současně ukazuje i rozdělení podle jednotlivých typů příspěvků.



Státní příspěvky politickým stranám v jednotlivých letech (dle typu; v Kč)³⁰⁴

Dominantním kritériem, které systém přímého státního financování používá, jsou výsledky voleb do Poslanecké sněmovny. Z jednoduché analýzy let 2004–2013 vyplývá, že stálé příspěvky, příspěvky za mandáty poslanců a příspěvky na úhradu volebních nákladů ve sněmovních volbách dohromady představovaly 59 % peněz, které stát stranám

³⁰⁴ Data pocházejí z přehledů uvedených na webových stránkách Ministerstva financí ČR (dostupné z <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/financovani-politicky-stran>). Poprvé publikováno v Antoš, M.: Lék pro české politické strany? Peníze!. In: Šimíček, Vojtěch (ed.): *Financování politického života*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, str. 119–137.

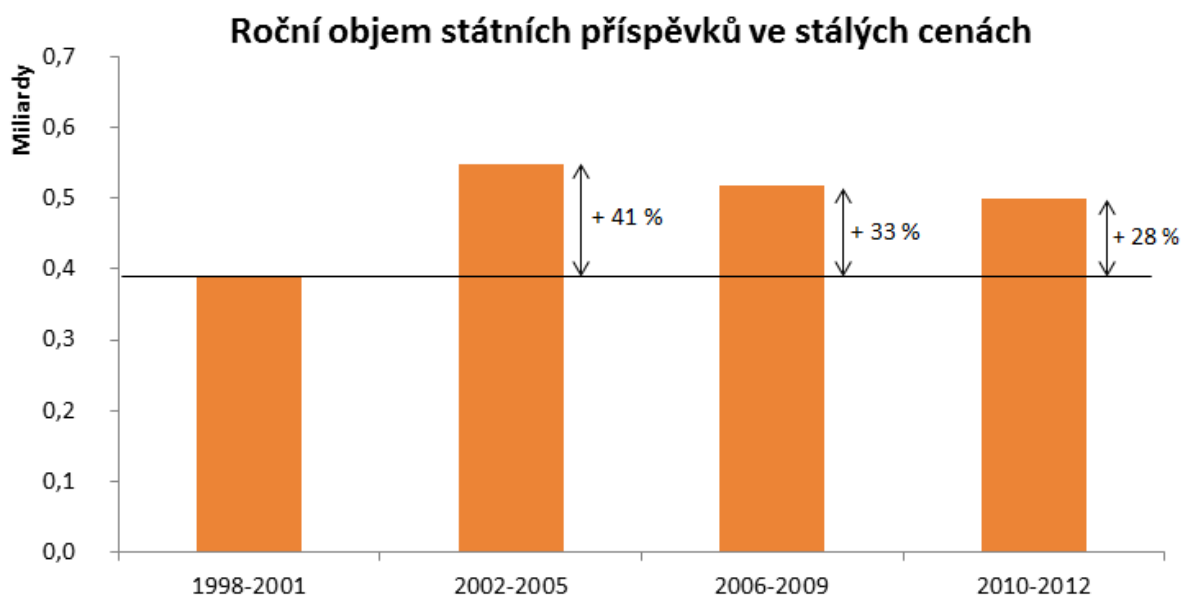
vyplatil. Teprve s podstatným odstupem následují příspěvky za krajské zastupitele (28 %), senátory (11 %) a volby do Evropského parlamentu (2 %). Zároveň však nelze přehlédnout, že celkový objem státního financování stran se oproti situaci v 90. letech podstatně zvýšil, přičemž hlavním faktorem bylo zřízení krajů a zavedení příspěvků za mandáty v jejich zastupitelstvech. Je přitom jistým paradoxem, že se toto zvýšení poprvé projevilo v roce 2001, tedy až po derogačních nálezech Ústavního soudu a schválení nové úpravy.

Srovnání nominálních částek však nedává úplně přesný obraz vývoje, protože nezohledňuje inflaci, která – jak ve svém posledním nálezu postřehl i Ústavní soud – reálnou hodnotu vyplácených příspěvků snižuje. Celková inflace v zobrazeném období let 1998 až 2013 přitom činila přes 45 %. Řečeno jinak, jedna koruna vyplacená v roce 2013 svou hodnotou odpovídá 69 halěrům vyplacených v roce 1998, což není zanedbatelný rozdíl. Přesnější obrázek proto přináší další graf, ve kterém jsou vyplacené příspěvky přepočítány do stálých cen roku 1998; pro větší přehlednost jsou navíc sečtena a zprůměrována data za jednotlivá volební období Poslanecké sněmovny, čímž je odstraněno kolísání v jednotlivých letech, způsobené jednorázovou výplatou příspěvků za hlasy.³⁰⁵ Ani tento obrázek není dokonalý, což je způsobeno zejména předčasnými volbami v roce 2013, které předchozí volební období zkrátily o necelý rok, což poněkud zvýšilo roční průměr vyplácených příspěvků.³⁰⁶ Vzdor tomuto jednorázovému zvýšení – které je navíc pouze

³⁰⁵ Vzhledem k tomu, jak dominantní vliv na celkový objem vyplácených příspěvků mají výsledky voleb do Poslanecké sněmovny, se právě její volební období jeví jako vhodná časová jednotka. K úplně přesnému srovnání by nicméně bylo nutné zohlednit i pětiletý cyklus voleb do Evropského parlamentu: zatímco v letech 2002–2005 i 2006–2009 se volby do EP konaly a strany díky tomu získaly 66, resp. 67 milionů korun v jednorázovém příspěvku za hlasy, v prvním a posledním sledovaném období nikoliv. Přesto jsem se rozhodl jej v tomto srovnání zanedbat, i vzhledem k výše uvedené skutečnosti, že příspěvky za hlasy ve volbách do Evropského parlamentu tvoří jen cca 2 % celkového objemu státního financování.

³⁰⁶ Příspěvek za hlasy ve volbách do Poslanecké sněmovny se tak v tomto období rozpočítal do třech, nikoliv do čtyř let, což roční průměr citelně zvýšilo. Kdyby se bývaly volby konaly až v řádném termínu v roce 2014, rozdíl oproti období 1998–2001 by byl činil pouze 19 %, nikoliv v grafu uvedených 28 %.

optické, protože s dřívějšími volbami byly spojeny nejen dřívější příspěvky, ale také dřívější náklady stran na volební kampaň – je z grafu dobře patrná negativní celková tendence.



Průměrný roční objem státních příspěvků politickým stranám, vyjádřený ve stálých cenách roku 1998 (v Kč)³⁰⁷

Pokud bychom mluvili o nominálních částkách, objem státních příspěvků v roce 2001 nejprve skokově narostl, ale v dalších letech stagnoval a od roku 2011 dokonce poklesl, vlivem 5% snížení příspěvků na mandáty, které bylo přijato jako součást úsporných opatření pro snížení deficitu státního rozpočtu. Od roku se pak vrátil zpět na původní úroveň.³⁰⁸ Při vyjádření ve stálých cenách je průběh výraznější: po prvotním nárůstu objem

³⁰⁷ Zdroj: výpočet autora. Poprvé publikováno v Antoš, M.: Lék pro české politické strany? Peníze!. In: Šimíček, Vojtěch (ed.): *Financování politického života*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, str. 119–137.

³⁰⁸ Ke změně došlo přijetím novely zákona o politických stranách č. 345/2010 Sb. Příspěvek na mandáty poslanců a senátorů se snížil z předchozích 900 tisíc Kč na nyníjších 855 tisíc Kč, příspěvek na mandáty členů zastupitelstev krajů z 250 tisíc na 237 500 Kč. Návrat k původním hodnotám přinesla novela č. 302/2016 Sb., účinná k 1. 1. 2017.

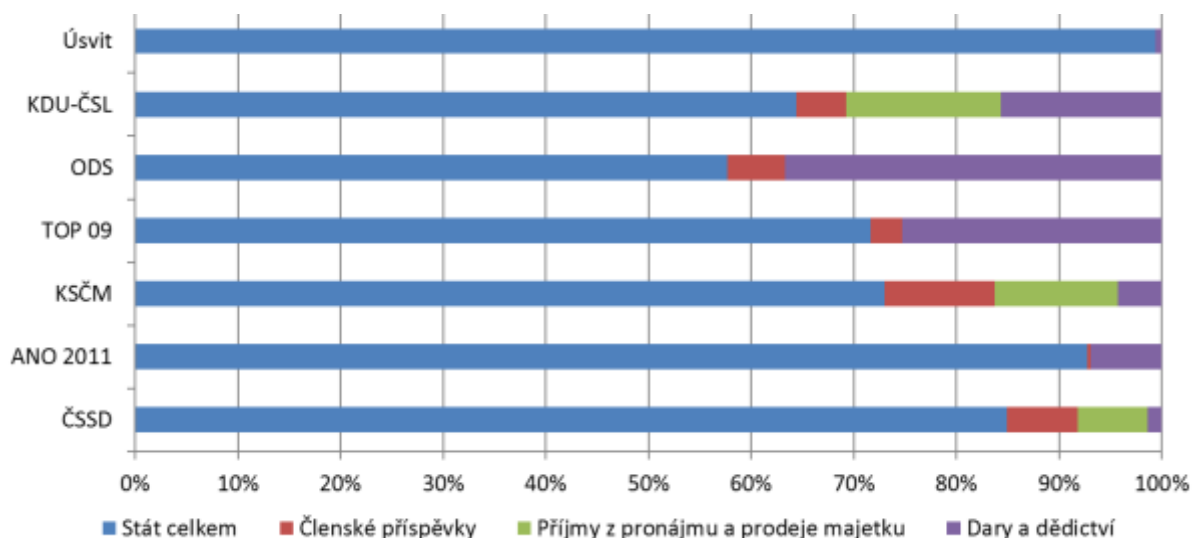
příspěvků setrvale klesá, přičemž tempo tohoto poklesu postupně zrychluje. Za předpokladu zachování trendu se během následující dekády objem státních příspěvků vrátí na původní úroveň roku 1998. Z pohledu jednotlivých stran je přitom situace dramatičtější, vzhledem k vývoji stranického systému. Počtu relevantních stran se v průběhu let zvýšil, což znamená, že se o státní příspěvky dělí větší množství subjektů a podíl připadající na každou z nich je tak menší.

Zdá se nicméně, že se objem státního financování od stavu před derogačními zásahy Ústavního soudu příliš neliší. Zaměřme se tedy na druhou otázku, která s tímto pohledem úzce souvisí, a sice jak velká je míra závislosti politických stran na státních příspěvcích. Zatímco v předchozí části jsme vycházeli z globálního pohledu, zde již je třeba zkoumat jednotlivé strany. Pro jednoduchost se budu věnovat pouze stranám zastoupeným v Poslanecké sněmovně, které jsou z logiky nastavení systému největšími příjemci státních příspěvků. Zjištění o jejich hospodaření proto nelze bez dalšího vztahovat na ostatní politické strany, které ze státního rozpočtu získávají mnohem méně. Právě strany zastoupené v Poslanecké sněmovně jsou však relevantní pro politický systém jako takový, a proto je důležité zkoumat především jejich financování.

Další graf zachycuje, jak velké podíly na příjmech těchto stran tvoří státní příspěvky, členské příspěvky, příjmy z pronájmu a prodeje majetku a dary a dědictví; ostatní druhy příjmů jsou v tomto pohledu zanedbány.³⁰⁹ Data pocházejí z roku 2013, který není zcela typický kvůli konání voleb do Poslanecké sněmovny, což pravidelně vede nejen

³⁰⁹ Pro tento postup mám dva důvody. Prvním z nich je zanedbatelný význam některých typů příjmů (např. příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí). Druhý důvod se týká půjček a úvěrů, které se sice ve výročních zprávách vykazují jako příjem, ve skutečnosti však o příjem v pravém smyslu nejde: tím by se (ve formě daru) stala teprve ve chvíli, pokud by věřitel netrval na jejím splacení.

k podstatně vyššímu státnímu příspěvku (vyplácí se příspěvek za hlasy), ale i k větší aktivitě dárců.



Procentuální podíly vybraných typů příjmů politických stran v roce 2013³¹⁰

Státní příspěvek tvořil u stran zastoupených v Poslanecké sněmovně 74 % všech jejich příjmů. Jde o průměrné číslo, u jednotlivých stran se proto míra závislosti na státním financování lišila; u žádné však nečinila méně než 50 % a v jednom případě byla dokonce téměř 100% (Úsvit). Naopak členské příspěvky pro většinu stran představovaly jen drobnou část příjmů, což platí dokonce i pro sociální demokracii, která je tradiční masovou stranou. Největší význam měly členské příspěvky pro KSČM (přes 10 %), naopak zcela zanedbatelné byly pro ANO 2011 (0,3 %) a Úsvit je od svých devíti členů dokonce nevybíral vůbec. Značné odlišnosti se týkaly darů: nejen v relativním, nýbrž i v absolutním vyjádření byly významným zdrojem příjmů pro ODS, TOP09 a do určité míry i KDU-ČSL,

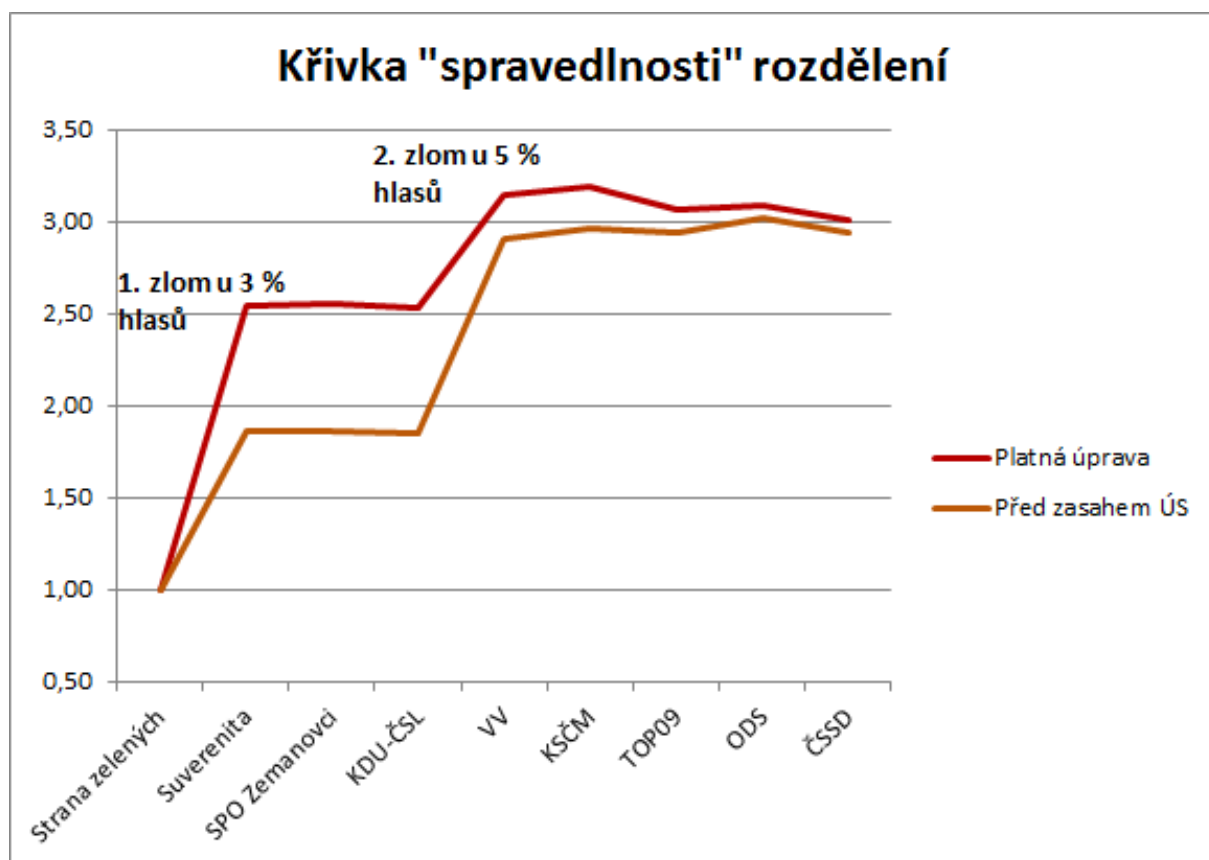
³¹⁰ Data pocházejí z výročních finančních zpráv politických stran, resp. jejich on-line verzí zveřejněných na webových stránkách stran a odkazovaných ze stránek Poslanecké sněmovny (srov. <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=2025>). Poprvé publikováno v Antoš, M.: Lék pro české politické strany? Peníze!. In: Šimíček, Vojtěch (ed.): *Financování politického života*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, str. 119–137.

tedy strany považované spíše za pravicové či středo-pravé. Naopak v levicovější části spektra tvoří příjmy z darů jen minimální položku, což odpovídá intuitivnímu očekávání. To je naplněno i v případě příjmů z pronájmu a prodeje majetku, kde je patrný rozdíl mezi tradičními stranami s dlouholetou historií (KDU-ČSL, KSČM a ČSSD), během níž si dokázaly vytvořit majetkovou základnu, ze které čerpají pravidelný příjem, a mladšími stranami, které takovou základnu postrádají (což znamená, že si ji ani v posledních dvaceti letech nedokázaly vytvořit, např. s využitím státních příspěvků).

Z pohledu na strukturu příjmů politických stran tak vyplývá, že státní příspěvek přispívá k jejich svobodné soutěži, protože vyvažuje přirozené finanční nerovnosti (tradiční vs. nové strany, strany s bohatšími vs. strany s chudšími příznivci, masové strany vs. strany elit apod.). Fakt, že představuje průměrně tři čtvrtiny jejich celkových příjmů, však současně vyvolává oprávněnou obavu, zda jsou strany dostatečně motivovány k hledání příjmů v občanské společnosti a nespolehají příliš na státní podporu.

Vzhledem k tomu, jak silný význam státní financování pro strany má, je navíc o to důležitější zkoumat, nakolik spravedlivé je jeho rozdělování. Tím se plynule dostáváme ke zkoumání druhého hlavního požadavku Ústavního soudu, tedy zda je zaručena rovnost politických stran při přístupu ke státním příspěvkům i při výpočtu jejich výše. Zaměřím se přitom na tu část státního financování, která vychází z voleb do Poslanecké sněmovny. Důvodem je jednak snadná možnost srovnání podle jednoduchého kritéria, kterým je dosažený volební výsledek na celostátní úrovni, ale také výše zmíněný dominantní podíl (59 %) na celkovém objemu vyplácených příspěvků. Za klíčový pohled přitom považuji, kolik peněz různé politické strany během celého jednoho volebního období na různých příspěvcích získají v přepočtu na jeden získaný hlas. Teprve tento kompletní a přepočítaný pohled totiž – budu-li parafrázovat výše citované stanovisko Pavla Varvařovského –

v pravém světle vyjevuje, nakolik je celý systém financování férový k různě velkým stranám.



Objem vyplacených státních příspěvků za volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010 (v součtu za celé volební období, vyjádřeno ve stovkách Kč)³¹¹

Z grafu jsou dobře patrné zlomy na úrovni 3 a 5 %, u kterých dochází ke skokovému nárůstu státní podpory. Politické strany jsou tak rozděleny v zásadě do čtyř skupin. V první skupině, která v grafu není zahrnuta, jsou strany, které nedosáhly ani 1,5 % hlasů a ze

³¹¹ Data pocházejí z přehledů uvedených na webových stránkách Ministerstva financí ČR (dostupné z <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/financovani-politickych-stran>), graf je upravenou verzí grafu, který byl publikován v blospotu Antoš, M.: Financování politických stran: kdo odskáče úspory? *Jiné právo*, jinepravo.blogspot.com, 30. 10. 2011. Do srovnání byly zařazeny všechny politické strany, kterým na základě výsledků voleb vznikl alespoň nárok na státní příspěvek, tj. strany, které získaly alespoň než 1,5 % hlasů. Výpočet vychází z celého hypotetického volebního období v délce čtyř let, záměrně tedy nezohledňuje skutečnost, že byla Poslanecká sněmovna rozpuštěna předčasně.

státního rozpočtu tak nezískají vůbec žádné plnění. Strany, jejichž výsledek leží mezi 1,5 a 3 % hlasů, mají nárok na jednorázový příspěvek za hlasy, tím to však končí: ve sledovaném období do této skupiny patřila pouze Strana zelených, která tak za každý hlas získala 100 Kč. Do třetí skupiny patří strany mezi 3 a 5 % (zde Suverenita, Strana práv občanů Zemanovci a KDU-ČSL), které navíc dostávají i stálý příspěvek, jehož výše se pohybuje mezi 6 a 10 miliony ročně, v závislosti na dosaženém volebním výsledku (srov. § 20 odst. 6 zákona o politických stranách). Nad 5 %, kam patří strany ve čtvrté skupině (Věci veřejné, KSČM, TOP09, ODS a ČSSD), už sice stálý příspěvek neroste, přidává se však příspěvek za mandáty poslanců, který je velmi významný. Nerovnosti mezi stranami v této poslední skupině jsou z jednoho směru způsobeny disproporčními účinky volebního systému, který poškozují menší strany, jež tak za dané procento hlasů získají nižší počet mandátů než větší strany, což se projeví i ve výši příspěvků. Konkrétně v tomto období se však tento vliv projevil jen v omezené míře, protože nejmenší Věci veřejné tehdy získaly 10,88 % hlasů a coby středně velkou stranu už je volební systém nijak zvlášť nepoškodil. Z druhého směru se projevuje zastropování stálého příspěvku na úrovni 5 %, který se tak v přepočtu na jeden získaný hlas u větší stran „rozředí“ o něco více než u malých, což se v grafu projevuje postupným klesáním křivky.

Z porovnání současné podoby financování s původní úpravou, která předcházela zmíněné sérii derogačních nálezů Ústavního soudu, vcelku jednoznačně vyplývá, že k jistému posunu směrem k větší spravedlnosti rozdělení došlo. Strany mezi 1,5 % a 3 % by před rokem 1999 nezískaly vůbec žádnou podporu, dnes mají nárok alespoň na 100 Kč. Vcelku podstatné zlepšení (ze zhruba 180 Kč na 255 Kč za hlas) nastalo i u stran mezi 3 a 5 % hlasů. Zvýhodnění politických stran nad 5 %, které za hlas dostávají od 300 do 320 Kč, však stále trvá, aniž by bylo jasné, proč by měl být hlas odevzdaný větší politické straně třikrát hodnotnější než hlas pro menší stranu. Tato otázka má přitom jasný ústavněprávní

rozměr, protože se vedle svobodné politické soutěže dotýká i neméně významného principu rovnosti volebního práva. Podle něj jsou si všichni voliči a jejich hlasy rovni, jak ale vidíme, ve skutečnosti jsou si některé hlasy rovnější.

5.3. Doporučené změny

Celkový obrázek přímého státního financování tak zůstává neutěšený. Nálezy Ústavního soudu sice přispěly k dosažení jistého pokroku, po mém soudu jde však o pokrok vskutku mírný a nikoliv v mezích ústavy. Výhrady se přitom týkají obou hlavních požadavků, které Ústavní soud ve své judikatuře vymežil. Státní podpora představuje příliš velkou část celkových příjmů stran, což snižuje jejich motivaci získávat příspěvky od členů a dalších dárců a podporuje jejich odtržení od společnosti. Zároveň i nadále trvá nerovnost mezi financováním menších a větších politických stran.

Řešením přitom není taková reforma, která by celkový objem státního financování omezila. Prudké a skokové snížení státní podpory by s velkou pravděpodobností nevedl k tomu, že by se strany obrátily pro podporu k občanské společnosti, nýbrž ke zvýšenému výskytu různých oligarchů, kteří by si za svůj kapitál doslova koupili vliv v náhle podfinancovaných stranách, případně si rovnou založili strany vlastní. Řešením by samo o sobě nebylo ani zrušení stálého příspěvku i příspěvku na mandáty poslanců a přesunutí takto ušetřených peněz do navýšení příspěvku za hlasy. Oproti současné situaci by taková změna jistě představovala zlepšení, protože by přinesla narovnání financování malých a velkých stran, ale i nadále by přetrvával problém s jejich přílišnou závislostí na penězích od státu.

Místo toho by bylo vhodné ještě jednou načerpat inspiraci v Německu. Za klíčovou součástí tamního systému³¹² považují institut známý i například ze Spojených států, kde bývá označován jako „matching funds“. Jeho podstatou je kombinace několika kritérií pro výplatu příspěvků, která zahrnují i schopnost politické strany získávat podporu ze soukromých zdrojů. Státní financování by při využití této inspirace mohlo vypadat následovně. Nejprve by se vypočítala maximální výše státní podpory za volby do Poslanecké sněmovny, a to čistě podle volebního výsledku (např. ve výši 300 Kč za získaný hlas). Skutečná výše vyplaceného příspěvku by však u konkrétní politické strany záležela na tom, kolik by nejprve sama vybrala na členských příspěvcích a darech. Požadovaný poměr by měl nabíhat postupně, aby se strany i jejich příznivci dokázali přizpůsobit, a postupně by mohl dojít až k německému 1:1; stát by pak straně vyplatil nejvýše stejný objem peněz, kolik by byla schopna si získat od soukromých podporovatelů. Pro tento účel by se navíc příspěvky a dary mohly započítávat jen do určité výše, popř. jen dary od fyzických osob. Aniž by se tak musel uplatňovat občas diskutovaný tvrdý limit výše příspěvku od jednoho dárce či dokonce úplný zákaz přijímání darů od právnických osob, což obojí naráží na ústavní limity i na značné riziko obcházení, strany by dostaly přirozenou ekonomickou motivaci k získávání většího počtu nových členů i dalších příznivců.

Změna financování je klíčem k tomu, aby se zásadním způsobem změnilo a zlepšilo fungování českých politických stran a následně i fungování celého politického systému.

³¹² Srov. příspěvky, které se mu věnují v Šimíček, Vojtěch (ed.): *Financování politického života*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.

6. Racionalizace a referendum: dobrý sluha, zlý pán³¹³

Ústava České republiky je rigidní. Platí to nejen v rovině normativní,³¹⁴ ale také v rovině empirické: v průběhu třiatváceti let své existence byla dosud novelizována jen osmkrát, průměrně tedy jednou za necelé tři roky, jinak řečeno zhruba jednou za volební období Poslanecké sněmovny. Polovina z tohoto počtu byla navíc „vynucena“ okolnostmi, jež lze označit za vnější, jako byl vstup do Severoatlantické aliance³¹⁵ či do Evropské unie.³¹⁶ Pokusů o novelizaci ovšem bylo mnohem více,³¹⁷ přičemž mezi rekordmany se řadí zavádění přímé volby prezidenta, která nakonec uspěla.³¹⁸ Obdobně populární je také zavádění tzv. obecného referenda:³¹⁹ zde dosud ke schválení příslušné novely Ústavy

³¹³ Tato část je upravenou verzí textu, který jsem publikoval jako Antoš, M.: Referenda v Evropě: když pětadvacet států dělá totéž, není to totéž. In: Šimíček, Vojtěch (ed.): *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 35–50.

³¹⁴ Podle čl. 39 odst. 4 Ústavy je ke změně ústavního pořádku třeba souhlasu kvalifikované většiny v obou komorách.

³¹⁵ Ústavní zákon č. 300/2000 Sb.

³¹⁶ Jednoznačně jde o ústavní zákony č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovela) a 515/2002 Sb. (ústavní zákon o referendu o přistoupení ČR k EU, který navíc Ústavu novelizoval jen okrajově), do značné míry se to však týká i ústavního zákona č. 448/2001 Sb., jehož obsahem byla změna hlavního cíle činnosti České národní banky (sama důvodová zpráva k tomu uvádí: „Navržená novela Ústavy České republiky nepřímou souvisí s právem Evropských společenství v tom smyslu, že nově navržené znění § 2 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb. uvádí hlavní cíl činnosti České národní banky, tj. zabezpečovat cenovou stabilitu, do souladu s požadavkem Smlouvy o založení Evropských společenství a Protokolu o Statutu Evropského systému ústředních bank a Evropské ústřední banky, připojeného k této smlouvě, zatímco stávající dikce čl. 98 odst. 1 Ústavy České republiky tím, že neodpovídá nově navrženému znění § 2 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., by nebyla v souladu ani s tímto požadavkem práva Evropských společenství.“)

³¹⁷ Srov. statistiku uvedenou v Suchánek, R.: Nepohodlné články Ústavy aneb co nezměníme, to pomíneme nebo vyložíme. In: Mlsna, P. et al.: *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, str. 97.

³¹⁸ Pro podrobný rozbor vývoje těchto návrhů srov. Kudrna, J.: Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. č. 4/2011, str. 9–26.

³¹⁹ Pro podrobnější přehled předložených návrhů srov. Kysela, J.: Referendum jako součást české ústavní politiky. In: Šimíček, Vojtěch (ed.): *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 51–83 či Pechanec, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, str. 93–131.

nedošlo, ale příklad přímé volby prezidenta vede k očekávání, že chodí-li se dostatečně dlouho se džbánem pro vodu, nakonec se dílo podaří.

Může se proto zdát, že věc nestojí tak, zda bude či nebude, popř. zda má či nemá být tato úprava přijata, nýbrž kdy se tak stane. Otázka, zda ústava má či nemá připouštět konání referenda, přitom v ústavní teorii rozhodně nemá „správné řešení“ a naopak je předmětem hlubokých kontroverzí. L. Morel ve svém přehledovém textu o referendech uvádí, že základ těchto debat je často spatřován už v dílech klasiků moderní demokracie: J. J. Rousseau a Ch. Montesquieu měli na používání nástrojů přímé demokracie právě opačné názory a oba tyto postoje se dodnes zrcadlí v názorech řady jejich následovníků z řad politických myslitelů, politologů i právníků.³²⁰ Mezi argumenty proti referendům se objevuje například obava z tyranie většiny,³²¹ populismu, zneužití masových sdělovacích prostředků, neslučitelnost se systémem parlamentní demokracie apod. Žádný z těchto argumentů nelze označit za „vítězný“ či definitivní; samotná jejich existence však stačí k závěru, že absence právní úpravy referenda není ničím, co by bylo v rozporu s požadavky moderního konstitucionalismu.³²² Mít či nemít referendum: obě možnosti jsou legitimní.

³²⁰ Srov. Morel, L.: Referendum. In: Rosenfeld, M. a Sajó, A. (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, zejm. str. 502–505.

³²¹ Za klasické moderní dílo, které před touto formou vlády varuje, lze považovat Listy federalistů: srov. zejména List č. 10 (autor J. Madison).

³²² Za zmínku navíc po mém soudu stojí, co k této otázce píše Jan Kysela: „Vítězná skupina, třeba jen 30 % k hlasování oprávněných občanů, zde vystupuje jako politicky rozhodnuvší lid, resp. jako substitut lidu jako celku. Jelikož se účast při hlasování řídí nahodilostí, hlasující nebyli ostatními zmocněni k jejich zastupování a samozřejmostí není ani to, že se hlasování řídí hledáním obecného zájmu, nedá se tato forma rozhodování bez dalšího považovat za legitimnější oproti rozhodování reprezentativního sboru. Je to aktuální mínění těch, kteří se vyjádřit chtěli, nikoliv nutně mínění ‚reprezentativní‘. Vyjevuje se tím další rozdíl v pojmu ‚lid‘.“ (Kysela, J.: *Ústava mezi právem a politikou: Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, str. 103.)

Přesto se v českém kontextu objevují názory, že „demokracie [není] úplná, není-li součástí ústavního systému možnost, aby o základních otázkách spolurozhodovali občané“.³²³ Argumentuje se také tím, že absence ústavního zákona o obecném referendu představuje ústavní deficit,³²⁴ protože bez něj není naplněn čl. 2 odst. 2 Ústavy,³²⁵ a to bez ohledu na to, že jde o dojem nesprávný, protože uvedené ustanovení představuje výhradu ústavního zákona, nikoliv pokyn ústavodárce, že má být nějaká úprava přijata.³²⁶ Svoji roli hrají i anekdotické příklady ze zahraničí, které mohou vyvolávat přesvědčení, že odtažitý český přístup k referendu vybočuje z běžných zvyklostí.³²⁷

Právě poslední oblasti se hodlá tento příspěvek věnovat a přiblížit odpověď na otázku, do jaké míry je se absence obecné úpravy referenda v České republice odchyluje či neodchyluje od hlavního proudu evropských ústav a zda by její případné doplnění mohlo představovat přínos či naopak hrozbu pro racionalizaci českého parlamentarismu.³²⁸ Také zde jsou zkoumaným vzorkem členské státy Evropské unie, u kterých lze – už s ohledem

³²³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o celostátním referendu. Tisk č. 559, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, str. 7.

³²⁴ Ibid, str. 6.

³²⁵ „Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.“

³²⁶ Shodně též např. Pechanec, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, str. 40; Mlsna, P.: Úvaha nad přímou demokracií v ČR. *Právní zpravodaj*, č. 10/2008, str. 11 či Šimíček, V.: Článek 2. In: *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010, str. 51–53.

³²⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o celostátním referendu. Tisk č. 559, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, str. 6.

³²⁸ Jako „typový návrh“ mi přitom slouží dosud poslední vládní návrh, který byl předložen v minulém volebním období (tisk č. 559, Poslanecká sněmovna, 7. volební období; podrobněji o něm Wintr, J.: Forma a právní síla závazného výsledku referenda. In: Šimíček, Vojtěch (ed.): *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 107–116). V tomto volebním období již sice bylo formou poslanecké iniciativy podáno několik dalších návrhů, které jsou intenzivně projednávány zejména ve sněmovní Stálé komisi pro Ústavu České republiky, dosud však není jasné, jak bude vypadat kompromisní varianta, na které se ty poslanecké kluby, jež obecně zavedení referenda podporují, snaží domluvit.

na čl. 2 Smlouvy o Evropské unii³²⁹ – předpokládat, že svým občanům garantují dostatečný standard ochrany demokratického pluralismu.

Data o jejich přístupu k referendu jsem získal především studiem primárních pramenů (ústav, popř. příslušných zákonů, které konání referenda upravují), v nejasných případech též ze sekundárních pramenů, které jsou u jednotlivých zemí uvedeny v poznámkách pod čarou.

6.1.Referenda v Evropě: variant mnoho, základní typy čtyři

Ve většině států Evropské unie právní řád obsahuje nějaká obecná pravidla, na základě nichž je možné konat referendum. Výjimkou jsou vedle České republiky jen dva další státy. Na Kypru ovšem konání referend nebrání ústava, je tedy možné jej konat na základě *ad hoc* přijatého běžného zákona, jak k tomu došlo naposledy v roce 2004, kdy se rozhodovalo o znovusjednocení ostrova. Naproti tomu v Belgii je absence referenda zdůvodněna ústavním principem – vlivném i ve francouzském ústavním myšlení³³⁰ –, podle něhož suverénem není lid, nýbrž národ,³³¹ tedy širší abstraktní entita, jež ovšem suverenitu sama vykonávat nemůže.³³² Většinové rozhodování, které je s konáním referend

³²⁹ „Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“

³³⁰ Srov. Troper, M.: Sovereignty. In: Rosenfeld, M. a Sajó, A. (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, str. 365–368.

³³¹ Srov. čl. 33 belgické ústavy.

³³² V roce 1950 se však v Belgii konalo referendum o návratu krále Leopolda III. na trůn, které ve Valonsku a ve Vlámku skončilo silně odlišným výsledkem. Následnou vlnu protestů a násilí, která vedla bezmála k rozpadu země, se podařilo zastavit až poté, co Leopold III. abdikoval ve prospěch svého syna Baudouina.

nevyhnutelně spojeno, se navíc málo hodí pro společnosti se silnými liniemi štěpení³³³ a je v rozporu s modelem konsociační demokracie, který se v Belgii do značné míry uplatňuje.³³⁴ Z tohoto úhlu pohledu proto není překvapivé, že mezi země bez obecné úpravy referenda donedávna patřilo také Nizozemí, další země tradičně uplatňující konsociační model; a překvapivé není ani to, že zde byl v roce 2014 přijat nový zákon, který konání referenda (byť pouze blokačního) umožňuje, což může souviset s tím, jak konsociační model v Nizozemí postupně oslabil.³³⁵

Ve dvanácti z pětadvaceti zemí, které konání referenda umožňují, je současně jejich konání při přijímání určitých rozhodnutí předepsáno. Nejčastěji se tak děje v případě ústavních změn.³³⁶ S obligatorním referendem se u nich počítá v devíti zemích, ve většině z nich se však tato podmínka vztahuje pouze na zásadnější změny³³⁷ či dokonce celkovou revizi ústavy: konkrétně jde o Estonsko (čl. 162 ústavy), Litvu (čl. 148 ústavy), Lotyšsko (čl. 77 ústavy), Německo (čl. 146 Základního zákona), Rakousko (čl. 44 odst. 3 ústavy)³³⁸ a Španělsko (čl. 167 ústavy). Naopak jakákoliv změna ústavy musí být povinně schválena

³³³ Srov. LeDuc, L.: *The Politics of Direct Democracy: Referendum in Global Perspective*. Peterborough: Broadview Press, 2003, str. 31.

³³⁴ Srov. Lijphart, A.: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999, str. 34–41.

³³⁵ Srov. Michels, A.: Ideological positions and the referendum in the Netherlands. In: Setälä, M. a Schiller, T. (eds.): *Referendum and Representative Democracy: Responsiveness, accountability and deliberation*. New York: Routledge, 2009, zejm. str. 56–57.

³³⁶ Může se v tomto kontextu jevit jako pozoruhodné, že v některých jiných zemích se o změnách ústavy naopak hlasovat nesmí.

³³⁷ Některé z těchto ústav pro tento účel používají jen obecné formulace typu „změna podstatných náležitostí ústavy“ apod., častější je však přesné označení konkrétních hlav či článků, jejichž rigidita je tímto způsobem posílena.

³³⁸ O rozlišování různě komplikovaných procedur pro změnu rakouské ústavy se tamní ústavní soud opřel, když dovedl svou pravomoc přezkoumávat ústavnost částečných změn ústavy, které referendem neprošly. Viz Grinc, J.: Přezkum ústavních zákonů v Německu a v Rakousku. *Jurisprudence*, č. 1/2010, str. 31–37.

referendem v Dánsku (čl. 88 ústavy), Irsku (čl. 46 odst. 2 ústavy) a v Rumunsku (čl. 151 odst. 3 ústavy).

V sedmi zemích se referendum vyžaduje pro schválení některých (zásadních) mezinárodních smluv, nejčastěji pokud jde o přistoupení k Evropské unii.³³⁹ Přísností v tomto ohledu vyniká Irsko,³⁴⁰ kde podle judikatury podléhá schválení v referendu každá významná změna zakládacích smluv.³⁴¹ Mezi méně časté důvody pro obligatorní referendum patří otázky týkající se federalismu: v Německu se musí konat v případě změn ve vymezení spolkových zemí (čl. 29 Základního zákona), na Slovensku je schválení v referendu podmínkou „vstupu do státního svazku“³⁴² s jinými státy, stejně jako o případném vystoupení z něj (čl. 93 odst. 1 ústavy).³⁴³ V Litvě se ke změně ustanovení čl. 1

³³⁹ K problematice tzv. evropských referend v české literatuře existuje pozoruhodná monografie Fiala, P. a Pitrová, M. (eds.): *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005.

³⁴⁰ V jistém ohledu jde přitom o paradox, protože irská ústava se o konání referenda v těchto případech výslovně nezmiňuje. Nejvyšší soud však v roce 1987 v případě *Crotty v. An Taoiseach* dovedl, že přijetí takových změn musí předcházet přijetí ústavního dodatku, a pro ně již ústava schválení v referendu předepisuje. Více viz Šlosarčík, I.: Irská republika, soudní moc a evropská integrace. *Jurisprudence*, č. 1/2009, str. 40–43.

³⁴¹ Méně přísný přístup byl zvolen v Rakousku: samotné přistoupení k Evropské unii muselo být schváleno v referendu, protože bylo považováno za „celkovou revizi ústavy“, další změny zakládajících smluv však už nikoliv (viz Müller, W. C.: Party Competition and Plebiscitary Politics in Austria. *Electoral Studies*, č. 1/1998, str. 22). Podobně se postupovalo také v Estonsku, kde je schválení v referendu vyžadováno ke změně první hlavy ústavy, která obsahuje základní ustanovení a zakotvuje mj. nezávislost a suverenitu státu (viz zákon o změně Ústavy Estonska schválený v referendu dne 14. září 2003). V Dánsku se lze referendu o přenosu kompetencí na mezinárodní organizaci vyhnout v případě, že takový návrh získá podporu nejméně pěti šestin členů Parlamentu (čl. 20 odst. 2 ústavy).

³⁴² Pojem „státní svazek“ není v ústavě podrobněji definován a bližší vysvětlení nebylo ani součástí důvodové zprávy. Není proto zcela zřejmé, zda se tento pojem týká pouze federací, které vznikají na základě ústavy a mají plnou mezinárodněprávní suverenitu, nebo zda se toto ustanovení týká i např. konfederací. Podrobněji viz Lástic, E.: *V rukách politických stran: Referendum na Slovensku 1993–2010*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2011, str. 26–27.

³⁴³ Je ovšem dobře známým faktem, že přestože Ústava SR nabyla účinnosti 1. října 1992, referendum o zániku tehdejší ČSFR a vzniku samostatné Slovenské republiky se nekonalo. Z formálního

její ústavy, podle něhož jde o „nezávislou demokratickou republiku“, dokonce vyžaduje, aby svůj souhlas v referendu vyslovily nejméně tři čtvrtiny všech voličů (čl. 148 ústavy). Velmi specifické je ustanovení dánské ústavy, podle něhož je souhlas v referendu nutný k případné změně věkové hranice volebního práva (čl. 29 odst. 2 ústavy).³⁴⁴

V několika dalších zemích se musí referendum o ústavních změnách konat v případě, že o jeho svolání během procesu jejich parlamentního přijímání požádá kvalifikovaná menšina poslanců. Do této skupiny patří Itálie,³⁴⁵ Lucembursko,³⁴⁶ Polsko (ovšem jen při změnách vymezených základních náležitostí ústavy),³⁴⁷ Rakousko (nejde-li o výše zmíněnou celkovou revizi ústavy, kdy se musí referendum konat vždy),³⁴⁸ Slovinsko³⁴⁹ a Španělsko.³⁵⁰ Tyto případy již sice neřadím k obligatorním referendům,

hlediska však o porušení Ústavy nešlo, vzhledem k tomu, že nešlo o vystoupení, nýbrž o zánik federace, a rozhodlo o něm Federální shromáždění, nikoliv slovenské orgány.

³⁴⁴ Ústava Dánska z roku 1953 byla sama předmětem referenda, se kterým se současně konalo také referendum věkové hranici volebního práva, které rozhodlo o jejím snížení z 25 na 23 let, zatímco další možností bylo snížení na 21 let (či neschválení žádné změny). V textu ústavy proto nemohl být uveden konkrétní věk; místo toho stanoví, že hranice věkového práva je taková, „jež vyplyne z referenda konaného podle zákona z 26. března 1953“. Ustanovení čl. 29 odst. 2 pokračuje tím, že jakákoliv budoucí změna tohoto rovněž vyžaduje schválení v referendu. Ta se od té doby k této otázce postupně konala hned další čtyři: v roce 1961 došlo ke snížení na 21 let, v roce 1969 neuspěl návrh na 18 let, v roce 1971 byla místo toho hranice snížena na 20 let a konečně v roce 1978 byla dále snížena až na 18 let, což je dosud platný stav (srov. Svensson, P.: *Class, Party and Ideology: A Danish Case Study of Electoral Behaviour in Referendums. Scandinavian Political Studies*, č. 3/1984, str. 175–196).

³⁴⁵ Referendum se koná v případě, že o něj požádá nejméně pětina členů jedné ze komor parlamentu, 500 tisíc voličů nebo 5 regionálních rad, avšak pouze tehdy, pokud daná ústavní změna nezískala podporu dvou třetin členů obou komor (čl. 138 ústavy).

³⁴⁶ O referendum musí požádat čtvrtina poslanců či nejméně 25 tisíc voličů (čl. 114 ústavy).

³⁴⁷ Konání potvrzujícího referenda mohou požadovat subjekty, které mají právo ústavodárné iniciativy, tj. pětina poslanců, Senát či prezident republiky (čl. 235 ústavy).

³⁴⁸ Schválení v referendu je nezbytné, pokud o jeho konání požádá alespoň jedna třetina členů jedné z komor parlamentu (čl. 43 odst. 3 ústavy).

³⁴⁹ Referendum se koná, pokud o ně požádá alespoň jedna třetina poslanců (čl. 170 ústavy).

³⁵⁰ Požadovat konání referenda může 1/10 členů jedné z komor (čl. 166 ústavy).

protože jejich konání záleží na tom, zda o ně požádá kvalifikovaný návrhovač, a jde tedy fakticky o referenda fakultativní. Domnívám se však, že z hlediska svého účelu se obligatorním referendům výrazně přibližují, a proto jsem si pro ně ve své klasifikaci vytvořil společnou skupinu, kterou označuji jako ratifikační referenda. Jejich definiční znaky jsou následující: konají se pouze v předem vymezeném okruhu případů, jejich předmětem je schválení rozhodnutí, které již bylo učiněno zastupitelskými orgány, a smyslem je zvýšení rigidity rozhodovacího procesu v těchto případech.



Přehled zemí, kde existuje úprava ratifikačního referenda

Častější – a rozmanitější – než právem vynucovaná obligatorní referenda jsou referenda fakultativní, která se konají pouze v případě, že o jejich vyhlášení požádá subjekt, který je k tomu právem kvalifikován. Možnost fakultativních referend je zakotvena téměř

ve všech zemích (24 z 25), které vůbec nějakou úpravu referenda mají. Jedinou výjimkou je Německo, kde se na celostátní (federální) úrovni může referendum konat pouze a jen ve výše zmíněných případech, které Základní zákon předpokládá; tento restriktivní přístup vychází z negativních zkušeností, které mělo Německo s plebiscity v meziválečném období.³⁵¹

Rozmanitost právního zakotvení fakultativních referend znamená, že můžeme sledovat řadu dílčích parametrů, které se v různých zemích liší. Kdo má pravomoc (či právo) referendum vyvolat? Může tak učinit sám, nebo pouze ve vazbě na další subjekt? Je výsledkem referenda potvrzení či blokace rozhodnutí, které již předtím bylo přijato jiných orgánem, anebo přijetí úplně nového rozhodnutí? Je výsledek referenda konzultativní či závazný? A je-li závazný, je nutné, aby jej státní orgány implementovaly, anebo jde o referendum decizní, tj. určité rozhodnutí přímo a nutnosti dalších kroků? Vyžaduje se pro platnost referenda určitá minimální účast, popřípadě kvalifikovaná většina voličů hlasujících pro vítěznou možnost? Všechny tyto varianty lze ve zkoumaných zemích EU nalézt.

Podrobnější studium uvedených parametrů zároveň ukazuje, že se míra otevřenosti k přímé demokracii v jednotlivých zemích výrazně liší, stejně jako se liší funkce, kterou u nich referendum má. Na základě uvedených kritérií jsem proto vedle zmíněných referend zajišťujících rigiditu rozlišil další čtyři typy referend, se kterými se – často v různých kombinacích – lze setkat.

³⁵¹ Srov. Kommers, D. P. a Miller, R. A.: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham: Duke University Press, 2012, str. 51 a 216. Podrobně také Pechanec, P.: *Přímá demokracie v Rakousku a Německu*. Working Paper č. 5/2010. Praha: Fakulta mezinárodních vztahů VŠE, str. 16–23. Dostupné z: http://vz.fmv.vse.cz/wp-content/uploads/5_2010.pdf.

Nejpočetnější skupinou referend jsou participační referenda, která se vyskytují v 17 zemích EU. Jejich definičním znakem je zaprvé otevřenost v zásadě libovolné otázce (s výhradou určitých výluk, které mohou být specifikovány v ústavě či v prováděcím zákonodárství) a za druhé skutečnost, že iniciativu k nim musí dát orgán, který má danou otázku ve své kompetenci a mohl by o ní sám rozhodnout, přesto se rozhodne s ní obrátit na lid. Tímto orgánem je zpravidla parlament, v některých případech je nutný současný souhlas více orgánů (např. ve Španělsku referendum vyhláší předseda vlády se souhlasem první komory – čl. 92 odst. 1). Výjimečně však tento typ referenda může iniciovat i jiný orgán, týká-li se otázky v jeho působnosti: příkladem je Portugalsko, kde má tuto pravomoc – vedle parlamentu – také vláda (čl. 115 ústavy). Jsou to tedy referenda iniciovaná shora.

Vnitřně lze tuto kategorii ještě dále členit na referenda konzultativní a závazná (včetně tzv. decizních referend, jak lze označit referenda, ve kterých je za splnění stanovených podmínek určité rozhodnutí přijato přímo, tj. není už nutná jeho implementace, např. v podobě přijetí zákona parlamentem). Z hlediska počtů mírně převažují referenda závazná (11 ku 7), právě u participačních referend však toto členění považují za spíše méně významné. Zdá se totiž pravděpodobné, že pokud se určitý státní orgán dobrovolně vzdá své pravomoci rozhodnout určitou otázku (a tím i odpovědnosti za toto rozhodnutí) a místo toho o ní vypíše referendum, což bude často motivováno politickými důvody, většinou pak bude – také z politických důvodů – výsledek respektovat bez ohledu na to, zda mu to právo přikazuje. Podstatné je však u tohoto typu referend něco jiného: kontrola zůstává plně v rukou parlamentní (či vládní) většiny, která rozhoduje o tom, kdy referendum proběhne, jak přesně bude znít otázka – a že se vůbec bude konat.

Speciálním typem je racionalizační referendum, jehož vyhlášení je svěřeno do rukou orgánu výkonné moci a umožňuje schválení opatření, které by jinak vyžadovalo souhlas parlamentu, jenž tedy může být tímto způsobem obejit. Tento typ referenda je však jen

výjimečný a v rámci zemí EU se vyskytuje pouze ve Francii,³⁵² tedy v modelové zemi s racionalizovaným parlamentarismem, a v Chorvatsku.³⁵³

K těmto dvěma případům se vzdáleně blíží také referendum o otázkách národního zájmu, které může vypsat rumunský prezident (čl. 90 ústavy), na rozdíl od Francie a Rumunska však není decizní ani závazné, ale pouze konzultativní. Tento chybějící znak by snad bylo možné zanedbat s argumentem, že výsledek takového referenda má stále svoji váhu s ohledem na politické důsledky jeho případného nerespektování ze strany parlamentu, a že tedy v každém případě posiluje postavení prezidenta na úkor parlamentu. To však neodpovídá rumunským realitám: tento typ referenda se dosud konal dvakrát, přičemž jednou bylo neplatné pro nedostatečnou účast a podruhé sice výrazná většina (77 % hlasujících při účasti 50,56 %) podpořila prezidentovy návrhy na zrušení druhé komory parlamentu a snížení počtu členů parlamentu na 300, parlament však zůstal nečinný právě s odkazem na nezávazný charakter referenda.³⁵⁴

³⁵² Prezident republiky může na návrh vlády či obou komor parlamentu vyhlásit referendum o kterémkoliv vládním návrhu zákona, který se týká organizace veřejné moci, ekonomických, sociálních či environmentálních reforem či souvisejících veřejných služeb, případně o ratifikaci mezinárodní smlouvy, která by ovlivnila fungování státních orgánů (čl. 11 ústavy).

³⁵³ Prezident může na návrh předsedy vlády a s kontrasignací vlády vyhlásit referendum o změně ústavy nebo o jiné záležitosti, kterou považuje za důležitou pro nezávislost, celistvost či existenci státu (čl. 87 ústavy).

³⁵⁴ Selejan-Gutan, B.: *The Constitution of Romania: A Contextual Analysis*. Hart Publishing, 2016.



Přehled zemí, kde existuje úprava participačního referenda

Méně častým typem jsou blokační a derogační referenda, která se vyskytují v 7 státech EU. Od přechodního typu se liší především tím, že neslouží k tomu, aby lid přijal určité rozhodnutí, ale naopak k tomu, aby zablokoval (či přímo zrušil) rozhodnutí učiněné už předtím kompetentním státním orgánem. To znamená, že otázka v tomto případě není otevřená, ale váže se na takové předchozí rozhodnutí. Zároveň z logiky věci vyplývá, že iniciativa v tomto případě nepřichází od parlamentní či vládní většiny, nýbrž ji může

uplatnit buď parlamentní menšina (Dánsko,³⁵⁵ Irsko³⁵⁶), nebo určený počet voličů (Malta,³⁵⁷ Nizozemí,³⁵⁸ Slovinsko³⁵⁹), případně jejich kombinace nebo i další orgány (Itálie,³⁶⁰ Lotyšsko³⁶¹). Ve většině případů může blokační referendum směřovat proti právě schválenému zákonu, na Maltě a v Itálii však může být navrženo zrušení libovolného zákona. V Nizozemí lze tímto způsobem zablokovat také ratifikaci mezinárodní smlouvy.

³⁵⁵ Referendum se koná, pokud o něj požádá nejméně třetina poslanců (čl. 42 odst. 1 ústavy).

³⁵⁶ Pro konání referenda je nezbytné, aby se na jeho vypsání shodla většina senátorů, nejméně třetina poslanců a prezident republiky (čl. 27 ústavy). Vzhledem k tomu, o jak náročný požadavek se jedná, patrně není překvapivé, že k tomu dosud ještě nikdy nedošlo (viz Barrett, G.: *Ireland and its Referendums: Why We Have Them, What We Do With Them, How We Conduct Them*. UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies, No. 01/2016, pozn. pod čarou č. 23 a 34. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=2784213>).

³⁵⁷ V tomto případě nejde o ryze blokační referendum, protože se nevztahuje pouze na právě projednávaný či nedávno schválený návrh zákona, nýbrž na libovolný zákon (s výjimkou stanovených výluk), který může být touto cestou zrušen. Referendum se koná, pokud o ně požádá nejméně 1/10 voličů (čl. 13 ústavy).

³⁵⁸ Možnost konat referendum je v Nizozemí relativně čerstvá, příslušný zákon byl schválen teprve v září 2014 a nabyl účinnosti 1. července 2015 (srov. zákon o konzultativním referendu ze dne 30. září 2014, dostupný z: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036443/2015-07-01>). Na rozdíl od řady jiných blokačních referend se v něm může rozhodovat nejen o schváleném zákonu, ale také o ratifikaci mezinárodní smlouvy (čl. 4 zákona). Na základě této možnosti se krátce po nabytí účinnosti zákona v Nizozemí konalo referendum o Asociační dohodě mezi EU a Ukrajinou, která byla voliči odmítnuta. Přestože má podle zákona referendum formálně pouze poradní charakter, vedl tento výsledek k tomu, že Nizozemí – jako jediný ze signatářských států – dohodu dosud neratifikovalo, a ta proto nemohla vejít v platnost (srov. přehled ratifikací na stránkách Rady EU, dostupný z: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=2014045>).

³⁵⁹ Referendum se koná, pokud o ně požádá nejméně 40 tisíc voličů (čl. 90 ústavy).

³⁶⁰ Podobně jako v případě Malty ani zde nejde o ryze blokační referendum, protože nemá vazbu na probíhající legislativní proces a navrhnout lze zrušení libovolného existujícího zákona (s výjimkou stanovených výluk). Referendum se koná, pokud o ně požádá alespoň 500 tisíc voličů nebo 5 regionálních rad (čl. 75 ústavy).

³⁶¹ Podnět ke konání blokačního referenda může dát buď alespoň třetina poslanců, nebo prezident, v obou případech však na podporu svého návrhu musí během následujících dvou měsíců shromáždit podpisy alespoň jedné desetiny voličů (čl. 72 ústavy), jinak se zákon nabyde účinnosti a referendum se nekoná. Konat jej není možné také tehdy, pokud jej v opakovaném hlasování podpoří více než tři čtvrtiny všech poslanců (čl. 72) nebo pokud byl už při svém schvalování nejméně 2/3 většinou označen za naléhavý (čl. 75 ústavy).

Tento typ referend je možné částečně přirovnat k referendům zajišťujícím rigiditu, odlišují se však od nich tím, že se nekonají pouze v případě změn předem určených oblastí či právních předpisů, nýbrž o jakékoliv otázce, která je těmi, kdo jsou konání referenda oprávněni navrhnout, vnímána jako zásadní. Lze je tedy do určité míry chápat i jako nástroj ochrany menšin proti aktuální parlamentní či vládní většině; jakkoliv je toto tvrzení nutné brát s jistou rezervou, protože i když k vyvolání referenda stačí menšina (poslanců či voličů), v referendu samotném nakonec rozhoduje většina. S jedinou výjimkou (Nizozemí), která potvrzuje pravidlo, je výsledek tohoto typu referenda – bylo-li jej dosaženo potřebnou většinou za předepsané účasti voličů – ve všech zemích závazný, resp. přímo decizní: postaví-li se voliči proti zákonu, je zrušen.



Přehled zemí, kde existuje úprava blokačního a/nebo derogačního referenda

O něco méně rozšířená jsou iniciativní referenda, která lze považovat za typ vůbec nejvštrícnější k uplatňování přímé demokracie, protože voličům umožňují hlasovat o v zásadě libovolné otázce (s výhradou určitých výluk, které právo zpravidla stanovuje), a to buď z iniciativy stanoveného počtu voličů, nebo z iniciativy parlamentní menšiny, přičemž referendum se koná přímo na základě této iniciativy a nepodléhá už dalšímu schvalování jiným orgánem (např. ze strany parlamentu jako celku), který by mohl uplatnit svoji diskreci. Jde tedy o referenda iniciovaná zdola. Parlamentní či vládní většina se tak v tomto typu referenda zcela zbavuje kontroly nad nastolováním agendy a referendum je možné konat zcela nezávisle na ní. Iniciativní referenda jsou umožněna v šesti zemích EU, přičemž v pěti z nich leží iniciativa čistě v rukou voličů: v Bulharsku,³⁶² Litvě,³⁶³ Lotyšsku,³⁶⁴ Maďarsku³⁶⁵ a na Slovensku.³⁶⁶ Relativně nedávno bylo iniciativní referendum zavedeno také ve Francii, kde se však vyžaduje kombinovaná iniciativa nejméně pětiny poslanců, která je podpořena peticí s podpisy nejméně jedné desetiny voličů (čl. 11 ústavy).³⁶⁷

³⁶² Parlament je povinen referendum vyhlásit, pokud o jeho konání požádá nejméně 400 tisíc voličů (čl. 10 odst. 2 zákona o přímé účasti občanů na státní moci a samosprávě).

³⁶³ Referendum se koná buď o návrhu zákona, který formou lidové iniciativy předloží skupina nejméně 300 tisíc voličů (čl. 9 ústavy), nebo o jiné otázce předložené stejným počtem voličů (čl. 5 zákona č. IX-929, o referendu, dostupný z: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=437744). Odlišnost obou forem spočívá v důsledcích: zatímco v prvním případě je referendum decizní (zákon je v případě úspěchu referendem přijat), ve druhém pouze konzultativní.

³⁶⁴ Předloží-li nejméně jedna desetina voličů formou lidové iniciativy návrh zákona, parlament jej buď přesně v předloženém znění schválí, nebo o něm vyhlásí referendum (čl. 79 ústavy).

³⁶⁵ Parlament je povinen referendum vyhlásit, pokud o něj požádá nejméně 200 tisíc voličů (čl. 8 odst. 1 ústavy).

³⁶⁶ Prezident republiky vypíše referendum, pokud o ně požádá nejméně 350 tisíc voličů (čl. 95 odst. 1 ústavy).

³⁶⁷ Zavedení iniciativního referenda bylo součástí ústavní reformy z roku 2008, kde však bylo současně stanoveno, že některé její části nabydou účinnosti až po přijetí organických zákonů, které je provádějí. V případě iniciativního referenda byla příslušný zákon č. 2013-1114 (dostupný z

Mezi zásadní vlastností iniciativních referend patří, že otázku, která má být předložena voličům, formuluje návrhová. Právní úprava přitom zpravidla předepisuje, že musí být položena jednoznačně, a někdy jsou výslovně zakázány sugestivní otázky, i v tomto rámci má však návrhová poměrně výrazný manévrovací prostor.³⁶⁸ I s ohledem na to je zásadní otázka závaznosti výsledku takového referenda pro státní orgány, zejména pro parlament, zvláště pokud by z něj měla vyplývat nějaká aktivní povinnost konat. Litevská, lotyšská a francouzská úprava tento problém řeší tím, že závazná referenda upravují rovnou jako decizní: hlasuje se přímo o návrhu zákona, který je referendem buď schválen, nebo zamítnut. V Litvě je vedle toho možné i iniciativní referendum o jiných otázkách, v takovém případě jej však ústava rovnou označuje za pouze konzultativní. V Bulharsku, v Maďarsku a na Slovensku tento problém řešen není, takže voliči mohou teoreticky zavázat parlament k tomu, aby konal určitým způsobem (a např. přijal určitý zákon), chybí však sankce k vynucení této povinnosti.³⁶⁹

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028278925>) schválen až v prosinci 2013 a účinnosti nabyl 1. února 2015.

³⁶⁸ Na formulaci totiž záleží. Vedle klasického seriálu Jistě, pane premiére, který poskytuje kvalitní školení, jak vhodným kladením otázek ovlivnit výsledky průzkumu veřejného mínění, lze z naší nedávné historie připomenout kampaň, která se vedla v souvislosti s americkým systémem protiraketové obrany a jeho zvažované radarové základny v Brdech. Zatímco oficiální vládní kampaň o přínosech protiraketové obrany a umístění radaru v České republice se vedla pod heslem „Proti raketám“, odpůrci vystupovali pod hlavičkou iniciativy „Ne základnám“ a za svůj symbol zvolili obrázek přeškrtnuté rakety, což považují za kongeniální.

³⁶⁹ Slovenská ústava kromě toho stanoví, že výsledek referenda může parlament změnit či zrušit ústavním zákonem, tj. třípětinovou většinou všech poslanců, a to nejdříve po třech letech (čl. 99 ústavy).



Přehled zemí, kde existuje úprava iniciativního referenda

6.2. Poučení pro Českou republiku

Na základě provedeného srovnání lze jednoznačně konstatovat, že Česká republika patří mezi pouhé tři země v Evropské unii, jejichž právní řád neobsahuje žádná pravidla pro konání referend, a výhrada ústavního zákona, který je nutný i pro případné konání referenda *ad hoc*, představuje zřejmě vůbec nejrestriktivnější přístup k přímé demokracii v rámci těchto zemí. Ani v poslední době diskutované návrhy ústavního zákona o celostátním referendu však nepředstavují úpravu, která by odpovídala hlavnímu proudu evropských ústav, a v určitém ohledu by dokonce rovněž představovala úplný unikát.

Prvním typem referenda v rámci sledovaného vzorku je referendum zajišťující rigiditu, které se používá především pro vyšší ochranu stability ústavy a pro některá další zásadní ustanovení, související především s mezinárodní integrací, popř. federalismem a

decentralizací. Tento typ referenda se vyskytuje přesně v polovině, tedy ve 14 z 28 zemí. Navrhovaná úprava s tímto typem nepočítá; s ohledem na jiné prvky v našem ústavním systému, které rigiditu účinně zvyšují (1. dvoukomorový parlament, 2. kvalifikovaná většina pro změnu ústavy i pro přenos pravomocí na mezinárodní organizaci, 3. poměrný volební systém, který by i v případě přijetí změn navrhovaných v této práci měl zůstat, jen se přesunout do Senátu, 4. dílčí obměňování Senátu, které dále komplikuje získání silné převahy v této komoře), se však takový typ pro Českou republiku ani nezdá být nezbytný.

Vůbec nejčastějším typem jsou referenda participační, která sice dávají prostor k tomu, aby byli voliči zapojeni do rozhodování, iniciativu i volbu času a formulaci otázky však ponechávají v rukou parlamentních a vládních většin. Tento typ referenda se uplatňuje v 17 z 28 zemí Evropské unie a lze jej vnímat jako jistý kompromis mezi reprezentativní a přímou demokracií, nebo ještě lépe jako doplnění reprezentativní demokracie o jisté prvky přímé demokracie. Ani tuto možnost však diskutované návrhy neobsahují

Již o něco méně obvyklým typem je referendum blokační, používané v 7 z 28 zemí, které sice představuje větší otevřenost přímé demokracii, protože umožňuje zvrátit rozhodnutí přijaté parlamentní většinou, stále se však jedná pouze o negativní rozhodnutí. Tuto hranici překračuje až referendum iniciativní, jež umožňuje, aby bylo z iniciativy lidu či parlamentní menšiny přijato i pozitivní rozhodnutí, které nemusí být opřeno o žádnou předchozí aktivitu parlamentní většiny. Tento typ referenda však existuje pouze v 6 z 28 zemí. Ve všech těchto zemích jde přitom pouze o jednu z několika možností konání referenda, v žádné z nich nejde o typ výhradní.

Z těchto pozorování tedy vyplývá, že Česká republika má šanci na pozoruhodný, až kopernikovský obrat: zatímco dosud je unikátní svým odtažitým přístupem k přímé demokracii, v případě schválení navrhovaných úprav by se mocným skokem přesunula

rovnou na opačný konec spektra, když by zavedla možnost konat závazné obecné referendum na základě lidové iniciativy, aniž by současně obdobnou iniciativu svěřila i do rukou volených reprezentantů. Místo možného doplnění či rozšíření stávající reprezentativní demokracie by tedy šlo ve své podstatě o nástroj směřující proti reprezentativní demokracii, určený primárně pro aktéry, kteří chtějí na politiku působit zvenčí. Po zavedení přímé volby prezidenta by tak mohlo jít o další krok oslabující parlamentní formu vlády v České republice a snižující akceschopnost vlády. Krok, který by ve svých důsledcích mohl spíše než k většímu zapojení občanů do politiky přispět k zapojení občanů proti politice.

A pochopitelně také krok, který jde právě opačným směrem, než který se snaží hájit tato práce. Ke zvážení by v kontextu zde navrhovaných změn bylo snad jen správně nastavené blokační referendum, které by mohlo nabídnout jistou pojistku pro případy, kdy by posílená vládní většina prosazovala zákony v silném rozporu s veřejným míněním, nebo dokonce chtěla zneužít své postavení pro omezení politické soutěže.

7. Finanční ústava a její přínos efektivitě³⁷⁰

Fiskální pravomoc, v anglosaském světě půvabně označovaná jako „vláda měšcem“ (*power of purse*), patří mezi základní pravomoci parlamentu.³⁷¹ Obsahuje nejen výhradní právo ukládat daně,³⁷² ale také právo rozhodovat o tom, na jaké účely budou vybrané prostředky použity. Parlament určuje příjmy a výdaje státního rozpočtu, a tím rozhoduje i o tom, zda bude rozpočet vyrovnaný, přebytkový či deficitní.

Počátky této parlamentní pravomoci sahají do roku 1215, kdy byl anglický král Jan Bezzemek dotlačen k přijetí slavné Magny Charty Libertatum. V ní (čl. 12 a 14) se anglický král zavázal, že nebude vybírat žádné daně bez souhlasu šlechty. Králové však měli tendenci toto omezení na příjmové stránce „rozpočtu“ obcházet tím, že své výdaje kryli zadlužováním a spoléhali na to, že parlament nakonec bude muset dát souhlas k odvodům nutným pro jejich splacení. V průběhu staletí si proto parlament postupně vybojoval právo schvalovat také výdaje, což bylo stvrzeno přijetím Bill of Rights v roce 1689.³⁷³ Současné s tímto postupným přesunem rozpočtové pravomoci k parlamentu docházelo také k její demokratizaci. Nevolená Sněmovna lordů tak postupně ztratila právo veta vůči finančním zákonům: nejprve v rovině ústavních zvyklostí a na začátku 20. století – po konfliktu s Dolní sněmovnou, který vyústil v přijetí Parliament Act of 1911 – i v rámci psaného práva.³⁷⁴

³⁷⁰ Tato část vychází z textu, který jsem publikoval jako Antoš, M.: Finanční ústava: raději maják než stěžeň! *Právník*, č. 1/2015, str. 26–48.

³⁷¹ Olson, D. M.: *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*. New York: M. E. Sharpe, 1994, str. 6.

³⁷² V českém kontextu k tomu srov. Moravec, O.: Není daně bez zákona? *Bulletin advokacie*, č. 5/2014, str. 66–73.

³⁷³ Wehner, J.: *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control*. New York: Palgrave Macmillan, 2010, str. 3.

³⁷⁴ *Ibid*, str. 6.

Lze se tedy domnívat, že parlamentní kontrola nad rozpočtem má přinejmenším z historického pohledu dvě základní funkce, řídí se dvěma základními principy. Zaprvé jde o demokratickou kontrolu nakládání s veřejnými prostředky a projev zásady „no taxation without representation“ (princip demokratické legitimacy rozpočtu). Nejde však o funkci jedinou: neméně důležitá, a historicky dokonce původnější, je také funkce jakési pojistky proti zadlužování a garanci fiskální disciplíny (princip udržitelnosti veřejných financí).

Tuto funkci ve většině zemí úspěšně plnila až do druhé světové války, a to především díky tomu, že deficitní hospodaření státu se – s výjimkou mimořádných období – považovalo za nemorální. Tato představa však vzala za své: primárně pod vlivem převažujícího keynesiánství,³⁷⁵ ale paradoxně i v důsledku oponující neoklasické ekonomické teorie, která prosazuje stálé daňové sazby, a to i za cenu dočasného schodku státního rozpočtu.³⁷⁶ Deficity se staly novým standardem, což počínaje 70. lety 20. století vedlo ve většině vyspělých zemí ke strmému nárůstu státního zadlužení.

Ekonomové toto chování vysvětlují přirozeným sklonem k deficitům (*deficit bias*), který je definovaný jako „tendence vytvářet rozpočtové deficity, které odporují střednědobé udržitelnosti veřejných financí.“³⁷⁷ Hlavním důvodem je skutečnost, že vlády často dávají přednost svým krátkodobým cílům, zejména svému znovuzvolení, před cíli dlouhodobými, jako jsou zdravé veřejné finance.³⁷⁸ Jiným důvodem je tzv. problém obecní pastviny neboli

³⁷⁵ Srov. Samuelson, P. A.: *Ekonomie*. Praha: Svoboda, 2007, s. 466 či Frank, R. H. a Bernanke, B. S.: *Ekonomie*. Praha: Grada, 2002, str. 618–619.

³⁷⁶ Wrobel, R. M.: *Balanced Budget Rules in Europe: A Comparative Institutional Analysis*. *International Area Studies Review*. č. 1/2008, str. 156.

³⁷⁷ Corbacho, A. a Schwartz, G.: *Fiscal Responsibility Laws*. In: Kumar, M. S. a Ter-Minassian, T. (eds.): *Promoting Fiscal Discipline*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007, str. 59.

³⁷⁸ Ayuso-i-Casals, J. et al.: *Beyond the SGP – Features and Effects of EU National-level Fiscal Rules*. In: *The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes: Workshop*. Brussels: European Commission, 2007, str. 655.

kolektivního statku (*common-pool problem*), který způsobuje, že nejen vláda, ale také každý jednotlivec, resp. zájmové skupiny ve společnosti se snaží maximalizovat svůj užitek bez ohledu na náklady, které to přinese společnosti jako celku, zvlášť pokud se tyto náklady projeví až v dlouhodobé perspektivě.³⁷⁹

Specifickým problémem, který působí vedle sklonu k deficitům, je navíc často procyklická fiskální politika státu. Převažující keynesiánská ekonomická teorie doporučuje, aby stát vyhlazoval ekonomický cyklus tím, že v době ekonomických krizí bude utrácet více (a nahrazovat tak výpadek v soukromé poptávce), zatímco v době konjunktury své výdaje omezí. Ve skutečnosti se však státy často chovají opačně: i v době konjunktury hospodaří s deficitem, který po nástupu ekonomické krize vlivem snížení daňových příjmů a nárůstu sociálních nákladů (např. podpory v nezaměstnanosti) naroste do natolik neúnosné výše, že to stát uprostřed krize donutí šetřit, což ekonomiku dále poškodí.³⁸⁰ Pro příklad není třeba chodit daleko: právě touto zkušeností i v minulých letech prošla i Česká republika.

Empirické studie³⁸¹ tak prokazují, že rozpočtová pravomoc parlamentu nadále není schopna plnit jednu ze svých základních funkcí, tedy garantovat udržitelnost veřejných financí. Snaha hledat jiné způsoby, jak ji zajistit, je tedy zcela legitimní. Podrobněji se těmito způsobům budu věnovat v další části tohoto článku, obecně však platí dvě základní možnosti. Zaprvé je to částečné přenesení rozpočtové pravomoci na nějaký jiný (nezávislý) státní orgán, podobně jako když byla v minulosti monetární politika svěřena nezávislým

³⁷⁹ Fölscher, A. A: *Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse*. *OECD Journal on Budgeting*, č. 2/2006, str. 139.

³⁸⁰ Srov. Balassone, F. a Kumar M. S.: *Cyclicality of Fiscal Policy*. In: Kumar, M. S. a Ter-Minassian, T. (eds.): *Promoting Fiscal Discipline*, str. 19–35.

³⁸¹ Srov. Ayuso-i-Casals, J. et al.: *Beyond the SGP – Features and Effects of EU National-level Fiscal Rules*, str. 655 a 657 a tam citované zdroje.

centrálním bankám. A/nebo, zadruhé, svázat parlament určitými (ústavními) pravidly, jinými slovy zavést určité limity jeho diskrece v rozpočtových otázkách. Je zjevné, že obě možnosti znamenají omezení rozpočtové pravomoci parlamentu, a tím vlastně i zásah do prvního z obou principů, kterými se řídí, tedy do principu demokratické legitimacy rozpočtu. Tento zásah je ale ospravedlněn ochranou principu udržitelnosti veřejných financí. Oba principy se tak dostávají do konfliktu, což vytváří potřebu jejich vzájemného vybalancování a optimalizace. Ta je ostatně pro ústavní právo typická.³⁸²

Je přitom dobré připomenout, že myšlenka rozpočtových omezení není nikterak nová a neměli bychom si ji spojovat jen s nedávnou světovou finanční a ekonomickou krizí, resp. s krizí suverénního dluhu v eurozóně. První ústavní články, které omezovaly parlamenty v jejich právu schvalovat deficitní rozpočty, byly přijaty již v polovině 19. století ve Spojených státech amerických, a to na úrovni jednotlivých států.³⁸³ Šlo o reakci na sérii rozpočtových krizí, ke kterým došlo v důsledku vysokých veřejných výdajů do velkých infrastrukturních projektů, jako bylo budování železnic a průplavů. Státy se kvůli nim zadlužily s předpokladem, že později vše splatí z výnosů mýtného a dalších poplatků. K tomu však nedošlo, částečně i kvůli finanční krizi a následnému ekonomickému poklesu.³⁸⁴ Na rozdíl od předchozích obdobných případů Kongres odmítl převzít odpovědnost za tyto dluhy a uhradit je z federálního rozpočtu, což vedlo k tomu, že během

³⁸² Srov. Wintř, J.: *Říše principů: Obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2006, str. 66–72 či Ondřejek, P.: *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012, zejm. str. 58–80.

³⁸³ Podrobněji viz Mallegnem van, P.: (Un)Balanced Budget Rules in Europe and America. In: Adams, M., Fabbrini, F. a Larouche, P. (eds.). *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Oxford: Hart Publishing, 2014, str. 151–180.

³⁸⁴ Henning, R. C. a Kessler, M.: *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*, Working Paper WP 12-1. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2012, str.

dvou let 1841 a 1842 zbankrotovalo devět států, které nebyly schopny dostát svým závazkům.³⁸⁵ V bezprostřední reakci na tyto problémy byly v deseti státech přijaty ústavní novely, které zakotvily různé varianty dluhových brzd.³⁸⁶ Ty se následně rozšířily i do dalších států USA: nedávná studie z roku 2008 ukazuje, že v 41 z 50 států právo parlamentu přikazuje přijmout vyrovnaný (či přebytkový) rozpočet a v 37 státech je stanoveno, že guvernér případný deficitní rozpočet nesmí podepsat. Tato pravidla se v různých státech různě kombinují, jen ve čtyřech státech³⁸⁷ však neplatí ani jedno z nich.³⁸⁸

Je mimochodem pozoruhodné, že přijímání těchto ústavních dodatků nebylo nijak vynucováno ani propagováno ze strany federálních orgánů.³⁸⁹ Po jejich přijetí volali samotní občané, kteří v nich viděli způsob jak podpořit řádné fungování politického procesu a odstranit jeho nedostatky.³⁹⁰ Z tohoto úhlu pohledu je tedy dokonce možné dojít k závěru, že přestože ústavní rozpočtová omezení limitují diskreci demokraticky zvoleného parlamentu, ve skutečnosti ani neznamenaají omezení principu demokratické legitimacy rozpočtu, nýbrž podporu demokratického politického procesu.

7.1. Typy rozpočtových omezení a jejich účinnost

Jak již jsem naznačil výše, existují dvě základní možnosti, jak na úrovni ústavního práva vyloučit či alespoň omezit přirozený sklon vlád a parlamentů k deficitům. První

³⁸⁵ Schragger, R. C.: Democracy and Debt. *The Yale Law Journal*. 2012, str. 861.

³⁸⁶ Wallis, J. J.: Constitutions, Corporations, and Corruption: American States and Constitutional Change, 1842-1852. *Journal of Economic History*. 2005, č. 1, s. 234

³⁸⁷ Indiana, New Hampshire, Vermont a Washington.

³⁸⁸ National Association of State Budget Officers: *Budget Processes in the States: Summer 2008*. Washington, D.C.: National Association of State Budget Officers, 2008, str. 40.

³⁸⁹ Henning, R. C. a Kessler, M.: *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*, str. 10.

³⁹⁰ Wallis, J. J.: Constitutions, Corporations, and Corruption: American States and Constitutional Change, 1842-1852, str. 248.

z nich je zakotvení určitých věcných limitů, které musí parlament (a vláda) dodržovat při přijímání státního rozpočtu a hospodaření s veřejnými financemi. Příkladem takového limitu je zmíněný zákaz přijetí deficitního státního rozpočtu, tak jak si jej zakotvily státy v USA. Druhou možností jak odstranit nedostatky parlamentního schvalování rozpočtů je přenesení této pravomoci či její části na nezávislý a nevolený orgán, pro nějž se nejčastěji používá označení rozpočtová rada (*fiscal council, independent fiscal institution*), jehož úkolem bude péče o dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Podle toho, která z těchto variant je zvolena, se pak mluví o numerických nebo institucionálních fiskálních pravidlech, případně o jejich kombinaci.

7.1.1. Institucionální fiskální pravidla

Myšlenka částečné delegace rozpočtové pravomoci na nezávislé rozpočtové rady je inspirovaná úspěchem konceptu nezávislých centrálních bank. Přesun monetární politiky, zjednodušeně řečeno tisknutí peněz, z kompetence vlády, měl zjevně pozitivní důsledek v podobě dlouhodobé měnové stability. Je pozoruhodné, že tento koncept není zpochybňován jako nedemokratický; ba naopak, v českém kontextu je nezávislost centrální banky na volených politických orgánech úzkostlivě střežena Ústavním soudem.³⁹¹ Kombinace velmi silných pravomocí a slabé demokratické legitimacy přitom jinak v demokracii zpravidla není typická. Vysvětlením by snad mohlo být, že jde o natolik starý a zaužívaný koncept, že už o něm (a jeho demokratickém deficitu) nikdo nepřemýšlí. Po mém soudu je však důvodem spíše to, že se osvědčil jako funkční a účinné řešení společenského problému s opakovanými případy znehodnocení měny, který se v rámci demokraticky volených orgánů řešit nedařilo.³⁹²

³⁹¹ Srov. nálezy ÚS sp. zn. Pl.ÚS 59/2000 a Pl.ÚS 14/01.

³⁹² Pro podrobnou komparativní analýzu nezávislých orgánů, jejich funkcí a ústavní pozice srov. Sajó, A.: Independent Regulatory Authorities as Constitutional Actors: A Comparative Perspective. *Annales*

Pokud se tedy díky přenosem pravomoci na nezávislý orgán podařilo vyřešit problém s nerozumným výkonem monetární politiky, aniž by to vyvolalo zásadní pochybnosti o demokratické legitimitě tohoto řešení, neměli bychom stejnou léčbu naordinovat i fiskální politice? Rada ekonomů se domnívá, že ano, přinejmenším do určité míry.³⁹³ Debrun, Hauner a Kumar připomínají čtyři kritéria, která se v ekonomické teorii používají pro posouzení, zda má být určitá pravomoc (resp. vytváření politiky pro určitou oblast) delegovaná na nezávislý orgán:

1. Výkon dané pravomoci volenými zástupci vede ke společensky škodlivým závěrům.
2. Existuje široká shoda na tom, jak vypadá rozumný výkon této pravomoci.
3. Delegovaná pravomoc by neměla být primárně distributivní, ani by neměla mít velký distribuční důsledek.
4. Delegování by nemělo vést k velkým problémům s koordinací mezi politikami v různých oblastech.³⁹⁴

Podle jejich názoru přitom platí, že zatímco monetární politika tato kritéria splňuje, u fiskální politiky to není tak jednoznačné. Za vhodné řešení proto považují jen částečné delegování rozpočtové pravomoci: nezávislý orgán by měl podle nich rozhodovat pouze o tom, jaká má být celková bilance státního rozpočtu (tj. o výši jeho schodku či přebytku,

Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica. 2007, str. 5–52. V českém prostředí se tomuto tématu věnuje např. O. Pouperová (srov. zejména článek „Nezávislé správní úřady“. *Správní právo*, č. 4/2014, str. 209–226) či J. Handrlica (srov. zejm. jeho práci *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009).

³⁹³ Jedním z nejvýraznějších představitelů tohoto názoru je C. Wyplosz (srov. práci Wyplosz, C.: *Fiscal Policy: Institutions vs. Rules*. HEI Working Paper 03/2002. Geneva: The Graduate Institute of International Studies, 2002). V českém kontextu srov. argumentaci v práci A. Geršla a jím dále odkazované zdroje (Geršl, A.: *Political Economy of Public Deficit: Perspectives for Constitutional Reform*. *Czech Economic Review: Acta Universitatis Carolinae Oeconomica*. č. 1/2007, str. 67–86 či Schneider, O.: *Rozpočtové instituce - evropské zkušenosti a aplikace na Českou republiku*. Studie IDEA 1/2012. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, 2012).

³⁹⁴ Debrun, X., Hauner, D. a Kumar, M. S.: *The Role for Fiscal Agencies*. In: Kumar, M. S. a Ter-Minassian, T. (eds.): *Promoting Fiscal Discipline*, str. 108–112.

resp. o jeho vyrovnanosti), zatímco všechny ostatní otázky by zůstaly v kompetenci parlamentu.³⁹⁵ Jinak řečeno, parlament by si podržel plnou kontrolu nad tím, jaká má být výše příjmů a výdajů státního rozpočtu i jak mají být rozpočtové prostředky získány a za co utraceny, nesměl by však překročit celkovou bilanci, kterou by pro daný rozpočtový rok stanovila nezávislá rozpočtová rada.

Jde bezpochyby o zajímavé řešení, které by snad mohlo být považováno za jakousi „zlatou střední cestu“. Přesto se domnívám, že je nevhodné. Souhlasím s tím, že rozhodování o míře a způsobu redistribuce zdrojů ve společnosti je klíčové a navýsost politické: k čemu by byly volby, kdyby zvolení zástupci nemohli rozhodovat o daních nebo o výši sociálních dávek. Tato část fiskální politiky tedy bezesporu musí zůstat v kompetenci parlamentu. Podle mého názoru ji ale nelze snadno oddělit od té části, kterou by citovaní autoři rádi svěřili nezávislé rozpočtové radě. Proces vytváření rozpočtu je komplikovaný mj. tím, jak úzce je spjat s fungováním státu: jeho prostřednictvím je možné výrazně ovlivnit státní politiku v nejrůznějších oblastech prostě jen tím, že se určitým činností dostane či nedostane financování. Navíc nelze přehlédnout, že většina příjmů i výdajů je ve skutečnosti předepsána jinými zákony (jsou tzv. mandatorní). To znamená, že jakákoliv změna, i pokud existuje shoda na tom, že je žádoucí, vyžaduje čas a politické vyjednávání. Zavedení striktního limitu, který by stanovovala rozpočtová rada, by proto mohlo snadno vést k institucionálnímu zablokování.³⁹⁶ Jinými slovy tak podle mého názoru ani tato omezená varianta delegace nevyhovuje poslednímu z výše uvedených kritérií.

³⁹⁵ Ibid.

³⁹⁶ Jedinou zemí v Evropě, jež si ústavně zakotvila pravidla, která se tomuto řešení úzce blíží, je Maďarsko. Riziko neřešitelného konfliktu institucí přitom patří mezi důvody, proč je tato úprava často kritizována (srov. např. Zbiral, R.: Nezávislé rozpočtové instituce. In: Šimíček, V. (ed.): *Finanční ústava*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, str. 182–204; Antoš, M.: Fiscal stability rules in Central European Constitutions. In: M. Adams, F. Fabbrini a P. Larouche (eds.): *The Constitutionalization of European*

Za vhodnější variantu považuji možnost tzv. „měkkého řešení“:³⁹⁷ zřízení nezávislé rozpočtové rady, která nebude mít rozhodovací pravomoci ani nebude moci zablokovat přijetí státního rozpočtu v parlamentu. Její úlohou bude místo toho zpracovávání analýz stavu veřejných financí a odhadů jejich budoucího vývoje, případně i „hodnocení fiskální politiky státu v daném makroekonomickém prostředí“.³⁹⁸ Její stanoviska by sice neměla právní závaznost, to ale neznamená, že by byla bezvýznamná. Jak ukazují zahraniční zkušenosti, rozpočtové rady a jejich obdoby, jako je například německá Rada ekonomických expertů, dokáží díky svému nezávislému postavení a mediálnímu obrazu odborníků výrazně ovlivňovat veřejné mínění, což jim poskytuje nezanedbatelný vliv, zvláště je-li zakotvena povinnost vlády veřejně zdůvodnit své kroky, jsou-li v rozporu s doporučením rady (tzv. pravidlo „vyhov, nebo vysvětli“, „*comply or explain*“).³⁹⁹ Užitečnost podobných nezávislých orgánů ostatně i v českém kontextu potvrzují zkušenosti s působením Veřejného ochránce práv, který sice nemá mnoho rozhodovacích pravomocí, kterými by mohl přímo zasáhnout do konkrétního případu, přesto svůj vliv dokáže uplatňovat silou přesvědčivosti.⁴⁰⁰

7.1.2. Numerická fiskální pravidla

Druhým typem rozpočtových omezení jsou numerická fiskální pravidla, která lze charakterizovat jako „trvalé omezení fiskální politiky, definované zpravidla na základě

Budgetary Constraints, str. 205–222 či Koziel, M.: Limitace veřejného zadlužování v zemích Visegrádské čtyřky. *Jurisprudence*, č. 3/2014, str. 31).

³⁹⁷ Toto označení používá Wyplosz, C.: *Fiscal Policy: Institutions vs. Rules*. HEI Working Paper 03/2002. Geneva: The Graduate Institute of International Studies, 2002, str. 81.

³⁹⁸ Debrun, X., Hauner, D. a Kumar, M. S.: The Role for Fiscal Agencies. In: Kumar, M. S. a Ter-Minassian, T. (eds.): *Promoting Fiscal Discipline*, str. 115.

³⁹⁹ Srov. Schneider, O.: *Rozpočtové instituce - evropské zkušenosti a aplikace na Českou republiku*. Studie IDEA 1/2012. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, 2012, str. 7.

⁴⁰⁰ Na myšlenku, že zde existuje tato paralela, mne přivedla Zuzana Vikarská.

některého z indikátorů stavu veřejných financí“.⁴⁰¹ V závislosti na tom, jaký indikátor používají, tato pravidla můžeme dále dělit na dluhové brzdy, výdajová pravidla či pravidla omezující deficity.

Dluhová brzda (dluhový strop) je typicky formulovaná jako maximální povolené zadlužení státu nebo veřejného sektoru,⁴⁰² a to relativně ve vztahu k výši HDP. Na první pohled jde o rozumný přístup, který míří na jádro problému. Státní rozpočet může být čas od času v deficitu, obzvlášť v době krizí, čemuž takto formulované pravidlo nebrání, celkové zadlužení však nesmí překročit mez, za kterou již stát není schopen své dluhy (a úroky z nich) splácet. Ve skutečnosti však tato pravidla mají dva problémy.

Prvním a menším z nich je otázka určení maximální hranice dluhu: neexistuje žádný všeobecný ani „vědecký“ konsensus, jaké zadlužení je ještě rozumné, takže jakékoliv stanovené procento je do značné míry arbitrární. Velmi dobře to ilustruje způsob, jakým se došlo k zakotvení maximálního dovoleného zadlužení ve výši 60 % HDP v Maastrichtské smlouvě, odkud se toto číslo bez dalšího přebírá i do novějších evropských smluv. Více než o výsledek expertního posouzení šlo o dílo náhody: odvozeno bylo od průměrného zadlužení členských států Evropských společenství v okamžiku finalizace znění smlouvy.⁴⁰³ Nejde přitom jen o evropské právo: i v případech, kdy se dluhový strop přijímá čistě na úrovni státu bez jakéhokoliv nadnárodního kontextu, je jeho výše často ovlivněna

⁴⁰¹ Kopits, G. a Symansky, S.: *Fiscal Policy Rules*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1998, str. 2.

⁴⁰² Veřejné zadlužení je vhodnější měřítko, protože vedle samotného státního dluhu odráží i dluh dalších veřejných institucí. Brání tím také jeho případnému účelovému přesouvání do jiných státních institucí. Český zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti do této kategorie řadí například územní samosprávné celky, organizační složky státu, příspěvkové organizace, státní fondy, veřejné vysoké školy, zdravotní pojišťovny apod. (§ 2).

⁴⁰³ Wyplosz, C.: *Fiscal Policy: Institutions vs. Rules*. HEI Working Paper 03/2002. Geneva: The Graduate Institute of International Studies, 2002, str. 79.

konkrétní aktuální situaci, ať už je cílem její zachování nebo zlepšení. V Maďarsku a na Slovensku tak byl – v zásadě z politických důvodů v období pravicových vlád – zaveden dluhový strop ve výši 50 %, což bylo citelně pod současnou úrovní.⁴⁰⁴

Druhý problém je závažnější: dluhové brzdy už ze své podstaty nefungují správně. V dobrých časech, kdy je úroveň zadlužení hluboko pod stanoveným stropem, vlastně nefungují vůbec: tendence vlád k deficitům nijak neomezují, což můžeme ukázat na fiskálním vývoji v České republice. V letech 1999–2008 jsme prožívali období značného ekonomického rozkvětu, HDP v této dekádě rostl průměrně o velmi dobré 4,2 % ročně. Přesto vlády – v rozporu s keynesiánskou teorií – hospodařily s deficitními rozpočty, kvůli čemuž se veřejný dluh zvýšil z 340 na 1104 miliard korun, což v nominálním vyjádření představuje více než trojnásobek. Vyjádřeno relativně k HDP to ovšem znamenalo jen zvýšení zadlužení z 16 % na 29 % HDP (méně než dvojnásobek), tedy o třináct procentních bodů a stále bezpečně pod dluhovým stropem. Problém nastal až v okamžiku ekonomického poklesu, kdy se zároveň projeví dva jevy. První je čistě matematický: kvůli recesi se sníží HDP, což bez dalšího vede k nárůstu relativního státního zadlužení, vyjadřovaného právě jako podíl k HDP. Pokud by v tu chvíli stát chtěl udržet své zadlužení ve vztahu k HDP na konstantní úrovni, musel by svůj dluh aktivně snižovat, tj. hospodařit s přebytkovým rozpočtem a dluhy splácet, což by ovšem aktuální ekonomické problémy ještě dál prohloubilo. Ve skutečnosti se děje pravý opak, a to zejména díky druhému jevu, kterým je nástup automatických stabilizátorů. Kvůli recesi se sníží daňové příjmy státu (lidé i firmy méně vydělávají i utrácejí) a zároveň se zvýší sociální výdaje (např. podpory v nezaměstnanosti), což dohromady způsobí citelný tlak na bilanci státního rozpočtu. V případě České republiky vedlo současné působení obou jevů k tomu, že v letech 2008–

⁴⁰⁴ Antoš, M.: Dluhové brzdy ve střední Evropě: proč všichni nemluvíme německy? In: V. Šimíček (ed.): *Finanční ústava*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, str. 100–103.

2012 veřejný dluh narostl ze zmíněných 29 % na 46 % HDP: o sedmnáct procentních bodů během pouhých pěti let, z toho jen v prvním krizovém roce 2009 téměř o šest procentních bodů. Na tomto vývoji by přitom dluhový strop ve výši 60 % HDP, i kdyby byl býval ústavně zakotven už v devadesátých letech, nezměnil vůbec nic. V období ekonomického růstu by vlády nijak neomezoval; a když by po příchodu recese relativní zadlužení státu (v % HDP) skokově vzrostlo, v dané chvíli už by tomu žádná rozumná vláda nemohla účinně čelit.

Jako účinnější forma numerických fiskálních pravidel se tedy jeví výdajová pravidla, přestože na první pohled směřují na jiný cíl. Místo aby omezovala veřejný dluh či deficit veřejných rozpočtů, věnují se veřejným (státním) výdajům a stanovují maximální procento, o které se mohou v meziročním pohledu zvýšit.⁴⁰⁵ Jde o chytrou metodu, jak v tučných letech omezit „porcování medvěda“ (*pork-barreling*). Cílem je dosáhnout toho, aby se během období ekonomického růstu, kdy rostou daňové příjmy a klesají sociální náklady, takto získané rozpočtové rezervy použily raději na splácení starého dluhu než k novému utrácení. Kdyby se toto pravidlo důsledně dodržovalo, v dlouhodobém pohledu by mohlo výrazně zlepšit stav veřejných financí. Jenže: jeho případné právní (a tím spíše ústavní) zakotvení by znamenalo, že se tím v podstatě navždy zafixuje současná úroveň přerozdělování ve společnosti. Přitom míra zdanění a veřejných výdajů musí být v demokratickém státě předmětem politického procesu a ideologické soutěže mezi zastánci většího a menšího přerozdělování, o jejímž výsledku se pokaždé znovu rozhoduje ve volbách. Je legitimní žádat po parlamentu, aby udržoval rovnováhu mezi příjmy a výdaji,

⁴⁰⁵ Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. a Weber, A.: *Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*. IMF Working Paper. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2012, str. 43.

ale nelze mu bránit ve zvyšování výdajů, pokud pro jejich krytí získá dostatečné příjmy.⁴⁰⁶ Přestože tedy výdajové pravidlo považuji za účinný nástroj pro zlepšování státního hospodaření, prostor pro jeho uplatnění vidím jen v rovině politického konsensu mezi relevantními aktéry na straně vlády i opozice. To není málo: empirické studie ukazují, že právě politický konsensus ohledně vyrovnaného státního hospodaření má na stav veřejných financí největší pozitivní efekt.⁴⁰⁷ Konsensu se však stěží dá dosáhnout právní regulací.

Třetím typem numerických fiskálních pravidel jsou pravidla omezující rozpočtové deficity. Jejich základní variantou je jednoduchý příkaz, že schválen smí být pouze rozpočet, který je vyrovnaný či přebytkový. Má ale podobnou slabinu jako dluhové brzdy: v dobrých dobách ekonomického růstu je příliš volné a nenutí vlády vytvářet rezervy či splácet staré dluhy, zatímco v okamžiku ekonomického poklesu by je naopak nutilo provádět rychlé škrty výdajů či zvýšení daní, a tím recesi prohloubit. Úspory v době recese jsou tak jednak nerealistické (zejm. kvůli automatickým stabilizátorům, které nastupují bez ohledu na vůli vlády), jednak nerozumné. Někdo by se mohl ptát, proč je tedy právě tento typ fiskálního pravidla tak rozšířený ve Spojených státech: jestli je nefunkční, nerealistické a nerozumné, proč už ho dávno nezrušili? Vysvětlení poskytují R. Helland a M. Kessler: americký systém může fungovat díky tomu, že působí jen na úrovni států (a případně nižší), která tvoří jen menšinu veřejných rozpočtů. Zbývajících 60 procent veřejných výdajů je

⁴⁰⁶ Tím nechci říci, že bych diskreci parlamentu ohledně míry přerozdělování považoval za zcela neomezenou: jejím limitem je po mém soudu ústavně zaručené právo vlastnit majetek. V případě, že by míra státního přerozdělování, tedy jinými slovy výše zdanění, přesáhla určitou mez, jednalo by se o svého druhu vyvlastnění, které je nepřípustné. Výdajová pravidla však nesměřují jen k vyloučení podobných excesů, nýbrž omezují i drobnější nárůsty veřejných výdajů.

⁴⁰⁷ Srov. Wrobel, R. M.: *Balanced Budget Rules in Europe: A Comparative Institutional Analysis*. *International Area Studies Review*. č. 1/2008, str. 153–168.

utraceno v rámci federálního rozpočtu, kde žádné omezení nepůsobí, a proto může v době ekonomických recesí plnit stabilizační úlohu.⁴⁰⁸

Sofistikovanější způsob, jak omezit rozpočtový deficit, je tzv. zlaté pravidlo (*golden rule*), podle něhož je dovolen jen takový schodek, který slouží k pokrytí kapitálových výdajů, tedy nikoliv spotřeby. Patrně nejznámějším příkladem jeho použití byl dřívější čl. 115 německého Základního zákona, který stanovil, že „příjmy získané z půjček nesmí být vyšší než celkový objem investičních výdajů v rozpočtu“. Základní logika tohoto pravidla spočívá v tom, že se sice na jednu stranu může zdát nespravedlivé, aby současná generace žila na úkor generací budoucích, které budou muset splácet její dluhy, ale na druhou stranu je naopak spravedlivé, aby se budoucí generace podílely na nákladech dlouhodobých investic, ze kterých budou užitek čerpat i ony. Bohužel, jakkoliv se tato varianta jeví rozumná, i ona trpí tím, že není k vládám dostatečně přísná v době ekonomického růstu. To se ostatně prokázalo právě v Německu, kde bylo z tohoto důvodu zlaté pravidlo od roku 2009 nahrazeno přísnější variantou.⁴⁰⁹

Tato varianta pravidla omezujícího deficit se nedostatky předchozích dvou variant snaží odstranit změnou časového horizontu: namísto jednoho rozpočtového roku míří na jeden ekonomický cyklus. Cílem je vyrovnaná bilance státních rozpočtů v součtu za celý cyklus: během ekonomického růstu by rozpočty měly být přebytkové, tak aby srovnaly deficity, které následují během ekonomického poklesu. Jinými slovy se toto pravidlo vyjadřuje jako požadavek nulového (či nějak omezeného) strukturálního deficitu, přičemž strukturálním deficitem se rozumí deficit očištěný o vliv aktuální fáze ekonomického cyklu

⁴⁰⁸ Henning, R. C. a Kessler, M.: *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*, str. 14–15 a 20.

⁴⁰⁹ Srov. Baumann, E. a Kastrop, C.: A New Budget Rule for Germany. In: *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges: Papers Presented at the Banca d'Italia Workshop Held in Perugia, 29-31 March, 2007*. Rome: Banca d'Italia, 2007, str. 595–612.

a jednorázové položky. Porovnání strukturálního a běžného deficitu v České republice ukazuje tabulka, ze které je patrné, že v době ekonomického růstu je strukturální deficit přísnějším kritériem, zatímco během recese naopak.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Deficit	-3,2%	-2,4%	-0,7%	-2,2%	-5,8%	-4,7%	-3,2%	-4,2%	-1,5%
- cyklická složka	0,0%	0,9%	1,3%	1,3%	-1,1%	-0,5%	-0,1%	-0,6%	-1,1%
- jednorázové operace	-1,5%	-0,7%	-0,3%	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,2%	-2,1%	-0,2%
Strukturální deficit	-1,8%	-2,5%	-1,8%	-3,4%	-4,8%	-4,3%	-2,9%	-1,6%	-0,2%

Srovnání nominálního a strukturálního deficitu veřejných financí v ČR

(v % HDP)⁴¹⁰

Pravidlo omezující strukturální deficit skutečně řeší základní problém jiných variant numerických fiskálních pravidel: je dostatečně přísné, aby vlády nutilo k fiskální disciplíně během ekonomického růstu, ale zároveň dostatečně flexibilní, aby jim dávalo prostor k opatřením stimulujícím ekonomiku v době recese. Jinými slovy, působí proti-cyklicky; proto ho považují za optimální řešení.

Nic ale není dokonalé. Potíž spočívá v tom, jak (resp. kdo) určí, jaká je vlastně výše strukturálního deficitu. Jak upozorňuje např. Ch. Wyplosz, trvání i průběh ekonomického cyklu je pokaždé jiný, což otevírá značný prostor pro arbitrárnost při určování výše strukturálního deficitu.⁴¹¹ Zatímco zjištění nominálního deficitu je prostá účetní operace spočívající v rozdílu mezi příjmy a výdaji, stanovení strukturálního deficitu je výsledkem podstatně sofistikovanější ekonomické úvahy o tom, v jaké fázi cyklu se vlastně v danou chvíli ekonomika nachází. Namísto jednoznačného matematického výpočtu je její podstatou spíše interpretace dat, jejich zhodnocení a kvalifikovaný odhad. Pokud by tato

⁴¹⁰ Zdroj: Ministerstvo financí: *Makroekonomická predikce České republiky: červenec 2014*. Praha: MFČR, 2014, str. 16.

⁴¹¹ Wyplosz, C.: *Fiscal Policy: Institutions vs. Rules*. HEI Working Paper 03/2002. Geneva: The Graduate Institute of International Studies, 2002, str. 83.

úloha byla svěřena čistě do rukou parlamentu, vlády či ministra financí, rozpočtové omezení by se rázem stalo poněkud méně omezujícím. S trochou nadsázky je možné říci, že – podobně jako právníci – i dva ekonomové mohou dojít ke třem různým názorům. V další části článku se proto pokusím nastínit, jak zařídit, aby fiskální pravidla doopravdy fungovala.

7.2. Účinnost a vynucování fiskálních pravidel

Otázce, do jaké míry jsou fiskální pravidla účinná, se věnuje poměrně velké množství autorů. Problém je ale v tom, že se ne zcela shodují ve svých závěrech. Většina uznává, že nějaký význam mají: existují empirické studie, které našly korelaci mezi zavedením pravidel a zlepšením stavu veřejných financí v dané zemi.⁴¹² Numerická fiskální pravidla však zpravidla nejsou jediným vysvětlením: studie například ukazují i na korelaci se silnou pozicí ministra financí při vytváření státního rozpočtu a hospodařením s ním.⁴¹³ A především je zde problém endogeneity: i pokud bychom se mohli spolehnout na to, že byla empiricky prokázána korelace mezi fiskálními pravidly a lepším hospodařením, není jisté, že jde současně o kauzalitu. Jinými slovy: vede existence pravidel k větší rozpočtové odpovědnosti státu, a tedy i k lepšímu stavu veřejných financí, nebo je primárním faktorem rozhodnutí státu hospodařit odpovědně a zavedení pravidel už je naopak jeho vnějším projevem? Pokud by platilo to druhé, samotná pravidla by pro zlepšení veřejných financí měla jen minimální význam.

⁴¹² Srov. např. přehled literatury obsažený v práci Corbacho, A. a Schwartz, G.: *Fiscal Responsibility Laws*. In: Kumar, M. S. a Ter-Minassian, T. (eds.): *Promoting Fiscal Discipline*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007, str. 61.

⁴¹³ Mulas-Granados, C., Onrubia, J. a Salinas-Jiménez, J.: *Do Budget Institutions Matter? Fiscal Consolidation in the New EU Member States*. In: *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges: Papers Presented at the Banca d'Italia Workshop Held in Perugia, 29-31 March, 2007*, str. 613–650.

Jasná odpověď na tuto otázku zatím chybí, přinejmenším indicie však existují. J. Ayuso-i-Casals a jeho kolegové zkoumali, jaký efekt měla fiskální pravidla zavedená v 25 členských státech EU v letech 1990–2005. Podle jejich zjištění se zpravidla krátce po zavedení pravidel snížily vládní výdaje, což naznačuje obrat k hospodárnější fiskální politice. Tento efekt byl však pouze krátkodobý: v pětileté perspektivě už nebyl žádný významný rozdíl mezi zeměmi, které pravidla zavedly a nezavedly.⁴¹⁴ Ba co víc, výsledky jiné studie ukázaly, že v zemích, kde měla pravidla největší efekt, ve skutečnosti změna trendu k lepšímu nastala už před jejich formálním zakotvením.⁴¹⁵ Obě tyto studie tak podporují závěr, že nejdůležitějším faktorem pro zlepšení veřejných financí je ve skutečnosti politické rozhodnutí, resp. konsensus mezi relevantními politickými aktéry. Trefně to vyjadřují X. Debrun a M. S. Kumar: „Fiskální pravidla jsou primárně projevem tichého porozumění mezi voliči a jejich zástupci, veřejný signál, že je zde vůle dodržovat vzájemně odsouhlasené standardy rozpočtové odpovědnosti. Přijetím pravidel se tak spíše předvádí odhodlání k rozpočtové disciplíně, než že by šlo o pokus potlačit uvážení [parlamentu] a omezit možnost jeho nerozumného použití.“⁴¹⁶

Problém je ale v tom, že i když se politický konsensus (či „tiché porozumění mezi voliči a jejich zástupci“) ukazuje být nejefektivnějším řešením, spoléhat jen na jeho existenci a trvání nestačí. Připomeňme v úvodu této práce již citovaného J. Madisona: „Kdyby lidé byli anděly, nepotřebovali by vládu. A kdyby lidem vládli andělé, nebylo by

⁴¹⁴ Ayuso-i-Casals, J. et al.: Beyond the SGP – Features and Effects of EU National-level Fiscal Rules. In: *The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes: Workshop*. Brussels: European Commission, 2007, str. 679–680.

⁴¹⁵ Corbacho, A. a Schwartz, G.: Fiscal Responsibility Laws. In: Kumar, M. S. a Ter-Minassian, T. (eds.): *Promoting Fiscal Discipline*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007, str. 71.

⁴¹⁶ Debrun, X. a Kumar, M. S.: Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?. In: *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges: Papers Presented at the Banca d'Italia Workshop Held in Perugia, 29-31 March, 2007*, str. 506.

na vládu nutné dohlížet ani zvenčí, ani zevnitř.“⁴¹⁷ Lidé však anděly nejsou, a proto si přijímají ústavy a v nich různá omezení, která zaručují, že současný konsensus o důležitých otázkách přetrvá i v budoucnu. Totéž platí i pro rozpočtová omezení: mají-li fungovat dlouhodobě, jejich zakotvení v ústavě je vhodným krokem.

Jde však jen o první krok: pravidla fungují jen tehdy, existuje-li nějaký mechanismus jejich vynucení. V případě jiných ústavních pravidel tuto úlohu plní soudní moc, zejména – alespoň ve většině evropských zemí – ústavní soud. V případě fiskálních pravidel ale vzniká otázka, zda je doopravdy možné se na jejich vynucování soudní cestou spolehnout. Hlavním důvodem je jejich úzký vztah k politickému procesu, který soudy tradičně vede k většímu sebeomezení. Výmluvné jsou v tomto ohledu americké zkušenosti. Analýza tamní judikatury, kterou provedli D. Kelemen a T. Teo, vedla ke zjištění, že vzdor dlouhodobému zakotvení fiskálních pravidel soudy v drtivé většině případů řeší jen otázku dodržení procedury při schvalování rozpočtu, zatímco ochotu přezkoumat materiální soulad rozpočtu s ústavními pravidly projevily jen v hrstce případů. Podle autorů jde o důsledek soudního sebeomezení v rozpočtových otázkách, které ponechává značný prostor pro orgány moci zákonodárné a výkonné.⁴¹⁸

Důvodem ovšem může být nejen slabší demokratická legitimita soudů, ale také nedostatek expertízy: (ústavními) soudci se zpravidla stávají skvělí právníci, nikoliv ekonomové. Ve větší aktivitě navíc ústavní soudy přirozeně brzdí i jejich charakter „negativního zákonodárce“. Představme si, že by se ústavní soud přece jen rozhodl překročit svůj stín a zrušil zákon o státním rozpočtu pro rozpor s ústavně zakotveným

⁴¹⁷ Madison, J.: *Federalista* č. 51. In: Hamilton, A., Madison, J. a Jay, J.: *Listy federalistů*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994, str. 283.

⁴¹⁸ Kelemen, D. R. a Teo, T. K.: *Law and Eurozone Crisis*. Paper Prepared for American Political Science Association Annual Convention, August 30-September 2, 2012, str. 5 a 10.

rozpočtovým pravidlem: co by následovalo? Hospodaření podle rozpočtového provizoria a možná i trochu s tím spojeného chaosu, ale rozhodně nikoliv systémové zlepšení veřejných financí. Jejich zlepšení lze totiž jen těžko dosáhnout jednorázově, zrušením nějakého právního předpisu. Nezbytná je naopak pozitivní a spíše dlouhodobá aktivita v exekutivní a zejména legislativní oblasti: zlepšení výběru daní, zvýšení efektivity veřejné správy, změna zákonů upravujících otázky daní a sociálního zabezpečení apod. Všechna tato rozhodnutí však patří do sféry ryzí politiky a nemohou být ústavními soudy nahrazována. Domnívám se proto, že i když by ústavní zakotvení rozpočtových pravidel postupně soudy vedlo k větší aktivitě v ekonomických otázkách, jejich role v této oblasti bude i nadále nanejvýš sekundární a nelze se spolehnout, že by mohly být účinným garantem dodržování těchto pravidel.

Jiným mechanismem by mohlo být uspořádání s nezávislou rozpočtovou radou, které by byla svěřena pravomoc vetovat přijetí státního rozpočtu, pokud nebude splňovat stanovená ústavní kritéria. Toto řešení jsme však již vyloučili výše kvůli vysokému riziku zablokování systému a nízké demokratické legitimitě.

Existuje však i třetí možnost: kolektivní a decentralizované vynucení pravidel. Základní myšlenka je jednoduchá a vychází z toho, že deficit státního rozpočtu není žádná abstraktní účetní položka; pokud vláda hospodaří se schodkem, znamená to, že si musí nějak opatřit chybějící peníze. „Vytisknout“ si je sama nemůže, protože právě kvůli prevenci takového znehodnocení měny bylo vydávání peněz přeneseno na nezávislou centrální banku. A ze stejného důvodu si většina zemí od centrální banky nesmí ani půjčit. Zbývá proto jen možnost obrátit se na finanční trhy: vydat státní dluhopisy a půjčit si od soukromých investorů, bank apod. Ti by se podle konvenčních představ ekonomické teorie měli chovat racionálně, což v tomto případě znamená, že by měli realisticky zhodnotit riziko, se kterým je půjčování státu spojeno. Jsou-li veřejné finance ve špatném stavu a stát

příliš utrácí, riziko nesplacení dluhu se zvyšuje a investoři by měli reagovat tím, že státu nepůjčí anebo budou přinejmenším požadovat vysoký úrok. Obojí by mělo vládu motivovat (či přímo donutit) k tomu, aby provedla potřebné reformy a stav veřejných financí zlepšila, čímž se systém dostává do rovnováhy.

Bohužel se ukázalo, že model racionálního chování investorů je jen teoretickým ideálem, který v praxi nefunguje. V době ekonomického růstu, kdy je na trhu množství volného kapitálu, poptávka po státních dluhopisech roste, což vede ke snížení úroků: stát se tedy může zadlužovat snadno a levně. A naopak v okamžiku, kdy se dostaví ekonomická krize, tedy právě když má stát největší potřebu deficitního hospodaření, se ochota investorů nakupovat dluhopisy prudce sníží a úroky vyletí nahoru.⁴¹⁹ Jinými slovy, ani od trhů nelze očekávat, že by samy o sobě dokázaly stát přimět k rozumné a proticyklické fiskální politice. D. Kelemen a T. Teo se na základě tohoto poznání pokusili myšlenku kolektivního vynucení posunout o něco dál. Za podstatnou příčinu selhání nastíněného mechanismu považují roztržičnost účastníků trhu, kteří často na věc mají různé názory, což podstatně komplikuje možnost vzájemné koordinace a „decentralizovaného potrestání“ špatně hospodařícího státu.⁴²⁰ Řešením by však podle nich mohla být právě numerická fiskální pravidla, fungující jako měřítko fiskální politiky, které trhu poskytne jasnou informaci o tom, jak stát hospodaří. Podle jejich názoru však fiskální pravidla mohou tuto úlohu plnit pouze tehdy, pokud jsou jednoduchá a snadno srozumitelná, což je vede k závěru o nevhodnosti sledování *strukturálního* deficitu, který – jak jsme rozebrali výše – nelze určit jednoznačně a bez sporů o interpretaci.⁴²¹

⁴¹⁹ Schragger, R. C.: Democracy and Debt. *The Yale Law Journal*. 2012, str. 864.

⁴²⁰ Kelemen, D. R. a Teo, T. K.: *Law and Eurozone Crisis*. Paper Prepared for American Political Science Association Annual Convention, August 30-September 2, 2012, str. 12.

⁴²¹ Ibid, s. 21–22.

Koncept kolektivního vynucení fiskálních pravidel osobně považuji za velmi přesvědčivý. Jak (snad až příliš) významný vliv mají finanční trhy, jsme mohli vidět v nedávné minulosti, když si nezájmem o státní dluhopisy a tlakem na podstatné zvýšení nabízených úroků v podstatě vynutily demisi italské a řecké vlády, v jejichž schopnost přijít s potřebnými reformami ztratily důvěru. Podceňovat bychom navíc po mém soudu neměli ani voliče: podobně jako po sérii státních bankrotů ve Spojených státech amerických v polovině 19. století, i u nás nyní posílilo poznání, že státní dluh nemůže růst donekonečna, s čímž přichází i větší zájem voličů o hospodaření státu.⁴²² Trhy i voliči však skutečně potřebují nějaký jasný maják, podle kterého by se mohli snadno orientovat a na jeho základě nutit vládu a parlament k rozumné fiskální politice. Námitky Kelemena a Tea jsou proto jistě relevantní: maják postavený na bázi strukturálního deficitu svítí poněkud slaběji, tak trochu v mlze, protože o jeho konkrétní výpočet lze vést nekonečné odborné debaty. Přesto se domnívám, že bychom se ho s ohledem na jeho výhody oproti jiným fiskálním pravidlům neměli vzdávat. Dohled nad dodržováním stanovených pravidel má Národní rozpočtová rada,⁴²³ která sleduje kroky a vlády a parlamentu, mající vliv na hospodaření státu, a může tak veřejnosti (kam patří i účastníci trhu) poskytovat nezávislé expertní hodnocení. Vzhledem ke svému poradnímu postavení přitom nebude omezovat politický proces, ale naopak jej podporovat poskytováním nezávislého pohledu na politiku vlády a

⁴²² Zřejmě nejvýrazněji se tento jev projevil ve výsledcích voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2010, kde podle mého názoru k vítězství pravicových stran výrazně přispěl pocit, že „nechceme skončit jako Řecko“. V dalších volbách už toto téma bezesporu bylo mnohem slabší, s tím, jak se hrozba státních bankrotů v Evropě zmenšila a oddálila, přesto v politickém diskurzu i nadále přetrvává.

⁴²³ Působnost Národní rozpočtové rady je vymezena zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

parlamentu.⁴²⁴ Část mlhy kolem majáku díky tomu zmizí a ten zbytek za jeho proticyklický charakter stojí.

Finanční ústavu, resp. ústavně zakotvená rozpočtová omezení, považuji za vhodný a užitečný institut. Výtky, že jde o nepřípustný zásah do rozpočtové pravomoci parlamentu, nesdílím. Naopak se domnívám, že jde o potřebný nástroj, jak zajistit ochranu principu udržitelnosti veřejných financí v situaci, kdy jej již na rozdíl od minulosti není schopno zajistit samotné parlamentní schvalování rozpočtu. To ovšem neznamená, že by bylo možné rezignovat na druhý z principů, kterým se fiskální politika řídí, tedy na její demokratickou legitimitu. Správné řešení musí mezi oběma těmito principy zajišťovat rovnováhu. Navíc by – v souladu s převládající ekonomickou teorií – mělo působit proticyklicky: v době ekonomického růstu nutit stát k úsporám a v době recese naopak umožnit vyšší výdaje. Jinými slovy, přispívat i k ekonomické efektivitě vládnutí v České republice.

⁴²⁴ Domnívám se, že díky tomu je toto řešení schopné obstát i ve světle jinak velmi přesvědčivých výhrad proti vyprazdňování politiky cestou konstitucionalizace otázek, které byly dosud předmětem demokratického rozhodování (srov. Kysela, J.: „Finanční ústava“ jako pokus o regulaci neregulovatelného? In: Šimíček, V. (ed.): *Finanční ústava*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, str. 53–63).

8. Závěr

Vládnutí musí být nejen demokratické, ale také vládnutí. V této práci jsem se pokusil předvést některé rezervy, které v tomto ohledu má parlamentní forma vlády v České republice, a s využitím zahraniční inspirace navrhnout možná zlepšení. Neuralgickým bodem je přitom postavení vlády, která v ústavní praxi plní roli otloukánka: z jedné strany ji omezuje prezident republiky, z druhé příliš autonomní Poslanecká sněmovna.

Problém začíná už procesem ustavování vlády, který je – v komparativním pohledu – neobvykle málo svázán pravidly. Míra volnosti, kterou naše Ústava dává prezidentovi, připomíná spíše monarchické ústavy, tam je však hlava státu přirozeně omezena nedostatkem demokratické legitimacy, což je podstatná odlišnost od naší situace. Bylo by proto vhodné přijmout ústavní změnu, která by náš systém posunula například k polskému modelu, který pracuje s pravidelným střídáním iniciativ mezi prezidentem republiky a parlamentem, čímž všechny aktéry motivuje k pružnému jednání. Současně s tím by navíc bylo možné organicky zavést i institut konstruktivní nedůvěry a systém, v němž se vláda ujímá svých funkcí až poté, co je jí vyslovena důvěra. Zvýraznit by se měla i role předsedy vlády, který by měl získat větší kontrolu nad personálním složením vlády tím, že by mohl sám jmenovat i odvolávat ostatní členy vlády.

Pokud jde o prezidenta republiky, bylo by vhodné upřesnit i další jeho pravomoci. V ústavní praxi se opakovaně objevují problémy, které typicky spočívají v nejasnosti o tom, zda prezident republiky musí, či nemusí vykonávat určitou kontrasignovanou pravomoc v souladu s vůlí vlády, nebo zda si smí počínat čistě podle své vůle, což ovšem vede k zablokování rozhodování. Problém přitom dále prohloubilo zavedení přímé volby prezidenta bez toho, aby došlo k úpravě jeho pravomocí. Interpretační spory by bylo vhodné projasnit tím, že by bylo v Ústavě jasně zakotveno, že je to vláda, kdo řídí domácí i

zahraniční politiku státu. Současně by bylo vhodné zvážit i doplnění ustanovení, které by upravilo podmínky, za kterých smí prezident v případech, kdy jedná společně s vládou, tedy u kontrasygnovaných pravomocí odmítnout její návrh: např. pokud by navrhovaný akt byl protiprávní či jím mohlo dojít k ohrožení řádného chodu demokratického právního státu.

Významnou roli hraje také volební systém, jehož současné nastavení je poněkud nelogické. Je správné, že se do obou komor Parlamentu volí podle odlišných volebních systémů, ale logičtější by bylo používat většinový systém do Poslanecké sněmovny, o níž se opírá vláda a kde je tedy silnější potřeba stabilní většiny, zatímco Senát by mohl být volen poměrně. V případě, že by skutečně došlo k takové změně, je však nezbytné dopředu věnovat pečlivou pozornost problematice volebních obvodů, tak aby se předešlo riziku manipulací s jejich volebními obvody, které zásadním způsobem poškozují demokratický proces. Zároveň by bylo třeba se zaměřit i na kvalitu vnitrostranické demokracie, protože část politické plurality by se s ohledem na redukční účinky většinového volebního systému nově přesunula z volební soutěže právě dovnitř politických stran. Ke zkultivování tohoto prostředí by mohla pomoci ekonomická motivace skrze správně nastavený systém státního financování politických stran, který by strany motivoval k větší otevřenosti a k většímu zájmu o členy, sympatizanty a drobné dárce.

Nebezpečí se naopak skrývá v úvahách o možném schválení obecného ústavního zákona o referendu. Jak jsem se snažil předvést, existuje řada modelů, které se v Evropě vyskytují, přičemž u nás téměř výhradně diskutovaná varianta iniciativního referenda, tedy referenda zdola, je poměrně okrajová. Její případné zavedení by přitom přineslo spíše další oslabení efektivity vládnutí. Ke zvážení jsou proto spíše jiné varianty, zejména referendum blokační, které by mohlo do určité vyvážit ostatní zde navrhované změny.

V poslední části jsem se věnoval oblasti finanční ústavy, jejíž přijetí by rovněž mohlo být přínosem pro zvýšení efektivity vládnutí v České republice a jeho dlouhodobou udržitelnost. Spíše než přísná a pevně svazující pravidla, která by naopak mohla vyvolat institucionální konflikt a vládnutí zkomplikovat, by však bylo vhodné zvážit flexibilní model postavený na kolektivním vynucení odpovědného hospodaření ze strany tržních aktérů a voličů.

9. Použité zdroje

9.1. Knižní publikace

- Adams, M., Fabbrini, F. a Larouche, P. (eds.). *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Oxford: Hart Publishing, 2014.
- Antoš, M.: *Principy volebního práva v České republice*. Praha: Linde, 2008.
- Antoš, M. a Wintr, J. (ed.): *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012.
- Babiš, A.: *O čem sním, když náhodou spím*. Praha: [neuveden], 2017.
- Balík, S. a kol.: *Většinový systém pro sněmovní volby? České zkušenosti a debaty*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013.
- Beyme, von K.: *Parliamentary Government: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*. Londýn: Palgrave Macmillan, 2000.
- Böckenförde, E. W.: *State, Society and Liberty: Studies in Political Theory and Constitutional Law*. New York: Berg, 1991.
- Broz, J. a Chmel, J.: *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016.
- Brunclík, M. a Kubát, M.: *Kdo vládne Česku? Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry*. Praha: Barrister & Principal Publishing, 2017.
- Cox, G. W., Katz, J. N.: *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Dahl, R.: *O demokracii: Průvodce pro občany*. Praha: Portál, 2001.
- Elgie, R. (ed.): *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Elgie, R.: *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2011.
- Fiala, P. a Pitrová, M. (eds.): *Evropská referenda*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005.
- Filip, J.: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2004.
- Filip, J.: *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992.
- Gerloch, A.: *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- Gerloch, A., Kysela, J. a kol.: *20 let Ústavy České republiky: Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- Ginsburg, T. (ed.): *Comparative Constitutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

- Gronský, J.: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. Díl I.: 1914–1945*. Praha: Karolinum, 2005.
- Hamilton, A., Madison, J. a Jay, J.: *Listy federalistů*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994.
- Handley, L., Grofman, B. (eds.): *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Handrlica, J.: *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009.
- Hloušek, V. a Kopeček, L.: *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. Brno, Barrister & Principal, 2012.
- Hloušek, V. a Šimíček, V. (eds.): *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2004.
- Holländer, P.: *Ústavněprávní argumentace: ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2003.
- Holländer, P.: *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012.
- Huber, J.: *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. New York: Cambridge University Press, 1996.
- Charvát, J.: *Malapportionment, hodnota hlasu a volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy 2010*. *Politologický časopis*, č. 4/2011, str. 335–353.
- Chytílek, R., Šedo, J., Lebeda, T. a Čaloud, D.: *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009.
- Jirásková, V. a Suchánek, R. (eds.): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004.
- Klímeck, A.: *Boj o Hrad. 1. Díl: Hrad a Pětka /1918–1926/*. Praha: Panevropa, 1996.
- Klíma, K. a Jirásek, J. (eds.): *Pocta Jánu Gronskému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.
- Klokočka, V.: *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde, 2006.
- Kohout, P.: *Úsvit: Kritika politického systému a návrh nové Ústavy pro Českou republiku*. Příbram: Pistorius & Olšanská, 2012.
- Kolář, P. a kol.: *Parlament České republiky*. Praha: Leges, 2013.
- Kommers, D. P. a Miller, R. A.: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham: Duke University Press, 2012.
- Kopits, G. a Symansky, S.: *Fiscal Policy Rules*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1998.
- Koudelka, Z.: *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011.
- Krejčí, J.: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha: Moderní stát, 1935.

- Krošlák, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016.
- Kubát, M.: *Současná česká politika: Co s neefektivním režimem?* Praha: Barrister & Principal, 2013.
- Kumar, M. S. a Ter-Minassian, T. (eds.): *Promoting Fiscal Discipline*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007.
- Kysela, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- Kysela, J. (ed.): *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Eurolexbohemia, 2006.
- Kysela, J.: *Ústava mezi právem a politikou: Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014.
- Láštic, E.: *V rukách politických stran: Referendum na Slovensku 1993–2010*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2011.
- LeDuc, L.: *The Politics of Direct Democracy: Referendum in Global Perspective*. Peterborough: Broadview Press, 2003.
- Lijphart, A.: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- Mill, J. S.: *Úvahy o vládě ústavní*. Praha: Svoboda, 1992.
- Mlsna, P. et al.: *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2010.
- Molek, P.: *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014.
- Monmonier, M.: *Bushmanders&Bullwinklers: How Politicians Manipulate Electronic Maps and Census Data to Win Elections*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.
- Montesquieu, Ch.: *O duchu zákonů*. Praha: OIKOYMENH, 2010.
- National Association of State Budget Officers: *Budget Processes in the States: Summer 2008*. Washington, D.C.: National Association of State Budget Officers, 2008.
- Novák, M.: *Jakou demokracií pro nové demokracie? Konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2002.
- Novák, M.: *Systémy politických stran*. Praha: Slon, 1997.
- Novák, M. a Brunclík, M. (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008.
- Novák, M., Lebeda, T. a kol.: *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda, 2004.
- Olson, D. M.: *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*. New York: M. E. Sharpe, 1994.

- Ondřejek, P.: *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012.
- Orozco-Henríquez, J. et al.: *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010.
- Pavlíček, V. a Hřebejk, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář. I. díl. Ústavní systém*. Praha: Linde Praha, 1998.
- Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, 1998.
- Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2015.
- Pechanec, P.: *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011.
- Perottino, M.: *Francouzský politický systém*. Praha: Slon, 2005.
- Prakke, L. a Kortmann, C. (eds.): *Constitutional Law of 15 EU Member States*. Deventer: Kluwer Legal, 2004.
- Pospíšil, I. a Wagnerová, E. (eds.): *Vladimír Klokočka: Liber Amicorum. In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2009.
- Rigel, F.: Volební obvody v komunálních volbách (nejen) z hlediska čl. 40 Ústavy. *Právní rozhledy*, č. 23/2011, str. 853–857.
- Rose, R. (ed.): *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillan Reference, 2000.
- Rosenfeld, M. a Sajó, A. (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Rousseau, J. J.: *O společenské smlouvě*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002.
- Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- Sajó, A.: *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*. Budapest: CEU Press, 1999.
- Samuelson, P. A.: *Ekonomie*. Praha: Svoboda, 2007, s. 466 či Frank, R. H. a Bernanke, B. S.: *Ekonomie*. Praha: Grada, 2002.
- Sartori, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Slon, 2001.
- Selejan-Gutan, B.: *The Constitution of Romania: A Contextual Analysis*. Hart Publishing, 2016.
- Setälä, M. a Schiller, T. (eds.): *Referendum and Representative Democracy: Responsiveness, accountability and deliberation*. New York: Routledge, 2009.

- Sládeček, V., Mikule, V./Suchánek, R., Syllová, J.: *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016.
- Slovník veřejného práva československého. Svazek III*. Brno: Polygrafia, 1934.
- Suchánek, R., Jirásková, V. et al.: *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009.
- Svatoň, J.: *Vládní orgán moderního státu*. Brno: Doplněk, 1997.
- Syllová, J. a kol.: *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008.
- Šimíček, Vojtěch (ed.): *Financování politického života*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.
- Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008.
- Šimíček, Vojtěch (ed.): *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016.
- Šimíček, Vojtěch (ed.): *Volby – svátek demokracie, nebo pletich?* Brno: Masarykova univerzita, 2012.
- Taagepera, R., Shugart, M. S.: *Seats and Votes: The Effects & Determinants of Electoral Systems*. New Haven, London: Yale University Press, 1989.
- Tavits, M.: *Presidents with Prime Ministers: Do Direct Elections Matter?* Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Linde, 2010.
- Vojáček, L.: *První československý zákon. Pokus o opožděný komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- Wehner, J.: *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- Wintr, J.: *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorum, 2010.
- Wintr, J.: *Principy českého ústavního práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.
- Wintr, J.: *Říše principů: Obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2006.
- Zakaria, F.: *Budoucnost svobody. Neliberální demokracie v USA i ve světě*. Praha: Academia, 2005.

9.2.Odborné stati, články a kapitoly v knižních publikacích

- Adler, F.: *President republiky*. In *Slovník veřejného práva československého. Svazek 3, P až Ř*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1934, str. 543–555.
- Antoš, M.: *Finanční ústava: raději maják než stěžeň!* *Právník*, č. 1/2015, str. 26–48.

- Antoš, M.: Fiscal stability rules in Central European Constitutions. In: M. Adams, F. Fabbrini a P. Larouche (eds.): *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, str. 205–222.
- Antoš, M. Jak poměrný musí být volební systém do Poslanecké sněmovny, aby obstál u Ústavního soudu? *Jurisprudence*, č. 6/2009, str. 28–35.
- Antoš, M.: Je volební systém do Poslanecké sněmovny v souladu s Ústavou? *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 4/2007, str. 318–328.
- Antoš, M.: Lék pro české politické strany? Peníze!. In: Šimíček, Vojtěch (ed.): *Financování politického života*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, str. 119–137.
- Antoš, M.: Malapportionment a gerrymandering: lze se jich při 200 volebních obvodech vyvarovat? In: Balík, S. a kol.: *Většinový systém pro sněmovní volby? České zkušenosti a debaty*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013, str. 137–150.
- Antoš, M.: Mohou se senátní volební obvody měnit účelově ve prospěch vládních stran? In: Mikule, V. a Suchánek, R. (eds.): *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 211–220.
- Antoš, M.: Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. *AUC Iuridica*, 2011, č. 4, str. 27–41.
- Antoš, M.: Dluhové brzdy ve střední Evropě: proč všichni nemluvíme německy? In: V. Šimíček (ed.): *Finanční ústava*. Brno: Masarykova univerzita, 2013.
- Antoš, M.: Referenda v Evropě: když pětadvacet států dělá totéž, není to totéž. In: Šimíček, Vojtěch (ed.): *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 35–50.
- Antoš, M.: Rovnost volebního práva v Československu v období 1918–1938. In: Klíma, K. a Jirásek, J. (ed.): *Pocta Jánu Gronsému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 55–68.
- Antoš, M. Volební hrátky s bonusem pro vítěze. *Právní rozhledy*, č. 9/2009, s. II.
- Antoš, M.: Volební obvody ve volbách do Senátu. *Politologický časopis*, č. 2/2013, str. 139–156.
- Ayuso-i-Casals, J. et al.: Beyond the SGP – Features and Effects of EU National-level Fiscal Rules. In: *The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes: Workshop*. Brussels: European Commission, 2007.
- Balassone, F. a Kumar M. S.: Cyclicalitý of Fiscal Policy. In: Kumar, M. S. a Ter-Minassian, T. (eds.): *Promoting Fiscal Discipline*, str. 19–35.
- Balinski, M.: Redistricting in France under Changing Electoral Rules. In: Handley, L., Grofman, B. (eds.): *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Balog, B. a Trellová, L.: Kreačná pravomoc prezidenta Slovenskej republiky – právo alebo povinnosť? (Interpretačné a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia). *Právnik*, č. 8/2010, str. 796–821.

- Barrett, G.: *Ireland and its Referendums: Why We Have Them, What We Do With Them, How We Conduct Them*. UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies, No. 01/2016, <http://ssrn.com/abstract=2784213>.
- Bartoň, M.: Rozhodování prezidenta republiky na návrh a rozhodování s kontrasignací – několik poznámek k rozhodnutí NSS ve věci justičních čekatelů. In: Šimíček, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 120–128.
- Baumann, E. a Kastrop, C.: A New Budget Rule for Germany. In: *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges: Papers Presented at the Banca d'Italia Workshop Held in Perugia, 29-31 March, 2007*. Rome: Banca d'Italia, 2007, str. 595–612.
- Bárta, J.: Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému. *Právník*, č. 2/2007, str. 135–152.
- Baxa, B.: Parlament a parlamentarismus. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek III*. Brno: Polygrafia, 1934.
- Bedock, C. a Sauger, N.: Electoral Systems with Majority Bonus as Unconventional Mixed Systems. *Representation*, č. 1/2014, str. 99–112.
- Biezen, I. van: Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe. *British Journal of Political Science*, č. 1/2012, str. 187-212.
- Biezen, I. van, Mair, P. a Poguntke, T. Going, going... gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe. *European Journal of Political Research*, č. 1/2012, str. 24-56.
- Blaise, A. a Loewen, P.: The French Electoral System and its Effects. *West European Politics* č. 2/2009, str. 345–359.
- Brunclík, M.: Negativní parlamentarismus: cesta k efektivnějšímu fungování parlamentního režimu? *Acta Politologica*, č. 2/2009, str. 118–141.
- Brunclík, M. a Kubát, M.: Parlamentarismus nebo poloprezidencialismus? Spor o klasifikaci střeoevropských demokratických režimů. *Střeoevropské politické studie*, č. 2–3/2014, str. 118–136.
- Coakley, J.: Úloha hlavy státu v současné politice. *Politologická revue*, č. 1/1998.
- Corbacho, A. a Schwartz, G.: Fiscal Responsibility Laws. In: Kumar, M. S. a Ter-Minassian, T. (eds.): *Promoting Fiscal Discipline*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007.
- Craenen, G.: Kingdom of Belgium. In: Prakke, L. a Kortmann, C. (eds.): *Constitutional Law of 15 EU Member States*. Deventer: Kluwer Legal, 2004.

- Cranenburgh, van O.: Restraining executive power in Africa: horizontal accountability in Africa's hybrid regimes. *South African Journal of International Affairs*, č. 1/2009, str. 49–68.
- David, L.: K ochraně člena politické strany před civilním soudem. *Jurisprudence*, č. 5/2010, str. 39-43.
- Debrun, X., Hauner, D. a Kumar, M. S.: The Role for Fiscal Agencies. In: Kumar, M. S. a Ter-Minassian, T. (eds.): *Promoting Fiscal Discipline*, str. 108–112.
- Duverger, M. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*, č. 2/1980, str. 165–187.
- Dvořáková, V. a Kunc, J.: Otazníky nad přímou volbou prezidenta. *Parlamentní zpravodaj*, č. 12/2001, str. 40.
- Elgie, R. The Politics of Semi-Presidentialism. In: Elgie, R. (ed.): *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999, str. 1–21.
- Filip, J.: Diskuse o způsobu volby prezidenta republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 4/2007, str. 281–288.
- Filip, J.: K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 1/2010, str. 21-39.
- Filip, J.: Ústava ČR a volební systém pro volby do sněmoven Parlamentu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2/1994, str. 105–129.
- Filip, J.: Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. In: Novák, M., Lebeda, T. a kol.: *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda, 2004.
- Fölscher, A. A: Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse. *OECD Journal on Budgeting*. č. 2/2006.
- Gerloch, A.: K problematice postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky *de constitutione lata a de constitutione ferenda*. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008.
- Gerloch, A.: Ústava a ústavnost v České republice po dvaceti letech. In: Gerloch, A., Kysela, J. a kol.: *20 let Ústavy České republiky: Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- Geršl, A.: Political Economy of Public Deficit: Perspectives for Constitutional Reform. *Czech Economic Review: Acta Universitatis Carolinae Oeconomica*. č. 1/2007, str. 67–86.
- Grinc, J.: Přezkum ústavních zákonů v Německu a v Rakousku. *Jurisprudence*, č. 1/2010, str. str. 31–37.

- Grinc, J.: Rozhodování sporů o rozsah kompetencí jako žolík čl. 87 Ústavy. *Jurisprudence*, č. 1/2014, str. 5–15.
- Handley, L., Grofman, B. (eds.): *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Henning, R. C. a Kessler, M.: *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*, Working Paper WP 12-1. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2012.
- Hloušek, V.: Přímá volba prezidenta – český kontext. In: Novák, M. a Brunclík, M. (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, str. 263–285.
- Janstová, K.: K postavení prezidenta republiky v ústavním systému ČR – vybrané problémy. In: Suchánek, R., Jirásková, V. et al. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, str. 150–184.
- Jičínský, Z.: Jmenování nové vlády podle Ústavy ČR – Úvaha ústavně právní a politologická. In: Klíma, K. a Jirásek, J. (eds.): *Poceta Jánu Gronskému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 152–163.
- Jirásková, V. O odpovědnosti v ústavním právu. In: Malacka, M. (ed.): *Sborník příspěvků v konference Monseho olomoucké právnické dny*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2006, str. 429–432.
- Johnston, R., Pattie, Ch., Rossiter, D.: Electoral Distortion Despite Redistricting by Independent Commissions: The British Case, 1950–2005. In: Handley, L., Grofman, B. (eds.): *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Kelemen, D. R. a Teo, T. K.: *Law and Eurozone Crisis*. Paper Prepared for American Political Science Association Annual Convention, August 30-September 2, 2012.
- Kindlová, M.: Koncept vlády práva (*rule of law*) v kontextu parlamentní suverenity ve Spojeném království. In: Jirásková, V. a Suchánek, R. (eds.): *Poceta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, str. 385–405.
- Kindlová, M.: Ústavní zvyklosti jako součást ústavy (komparace commonwealthského přístupu a judikatury Ústavního soudu ČR). In: Klíma, K. a Jirásek, J. (eds.): *Poceta Jánu Gronskému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 300–317.
- Klíma, M.: Nová volební reforma ve Spojeném království – „AV plus“. *Politologický časopis*, č. 1/2000, str. 3–29.
- Kněžínek, J.: Prozatímní ústava a její proměny. In: Mlsna, P. et al.: *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011.
- Kocmánek, J.: Příspěvek k diskusi na téma většinový volební systém při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. In: Antoš, M. a Wintr, J.: *Volební*

- systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2006, str. 172–181.
- Kokeš, M.: Průlomové do světa za zdí aneb soudní přezkum činnosti politických stran. In: Smékal, H. and Pospíšil, I. (eds.). *Soudcokracie, nebo judicializace politiky?*. Brno: Masarykova univerzita, str. 93–111.
- Kokeš, M.: Vliv nedostatku vnitrostranické demokracie na úpadek voleb a demokracie v ČR. In: Šimíček, Vojtěch (ed.): *Volby – svátek demokracie, nebo pletich?* Brno: Masarykova univerzita, 2012, str. 111–128.
- Kortmann, C.: The French Republic. In: Prakke, L. a Kortmann, C. (eds.): *Constitutional Law of 15 EU Member States*. Deventer: Kluwer Legal, 2004.
- Kosař, D.: Nesnesitelná lehkost bytí francouzské exekutivy aneb racionalizace parlamentarismu po francouzsku. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, str. 80–96.
- Koudelka, Z.: K diskusi o změně volebního systému. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2/2000, str. 241–245.
- Koudelka, Z.: Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 169–178.
- Kozíel, M.: Limitace veřejného zadlužování v zemích Visegrádské čtyřky. *Jurisprudence*, č. 3/2014.
- Kraan, K.: The Kingdom of the Netherlands. In: Prakke, L. a Kortmann, C. (eds.): *Constitutional Law of 15 EU Member States*. Deventer: Kluwer Legal Publishers, 2004.
- Kubát, M.: Přímá volba prezidenta v České republice? In: Kysela, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, str. 299–314.
- Kudrna, J.: Odpovědnost za akty prezidenta republiky. *Správní právo*, č. 7–8/2013, str. 386–405.
- Kudrna, J.: Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let. *AUC Iuridica*, 2011, č. 4, str. 9–26.
- Kuklík, J.: Proč nebylo Československo republikou hned od 28. října 1918? *AUC Iuridica*, č. 3/2018, str. 71–77.
- Kysela, J.: „Finanční ústava“ jako pokus o regulaci neregulovatelného? In: Šimíček, V. (ed.): *Finanční ústava*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, str. 53–63.
- Kysela, J.: Parlamenty a jejich funkce v 21. století: uvedení do tématu. In: Kysela, J. (ed.): *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Eurolexbohemia, 2006, str. 128.

- Kysela, J.: Poznámky ke stavu oboru ústavního práva a státovědy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 3/2017, str. 375–390.
- Kysela, J.: Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In: Novák, M. a Brunclík, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008.
- Kysela, J.: Přímá volba prezidenta republiky jako symptom krize legitimacy ústavního systému. In: Šimíček, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 42–59.
- Kysela, J.: Referendum jako součást české ústavní politiky. In: Šimíček, Vojtěch (ed.): *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 51–83.
- Kysela, J.: Ústavní inženýrství na český způsob aneb ke změnám pravomocí prezidenta republiky. *Právník*, č. 12/2015, str. 1029–1051.
- Kysela, J.: Ústavní principy, ústavní konvence a ústavní inženýrství. In: Klíma, K. a Jirásek, J. (eds.): *Pocta Jánů Gronsému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 121–136.
- Kysela, J. a Wintr, J.: Ústavní rozměr vládní krize z května 2017. *Právní rozhledy*, č. 13–14/2017, str. 457–463.
- Lebeda, T.: Hlavní proměnné proporčních volebních systémů. *Sociologický časopis*, č. 4/2001, str. 425–448.
- Lebeda, T.: Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita. *Politologický časopis*, č. 2/2001, str. 134–149.
- Lebeda, T.: Volební pravidla pro prezidentské volby. In: Novák, M. a Brunclík, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008.
- Léko, K.: Úřednické vlády. In: Antoš, M. a Wintr, J. (ed.): *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012, str. 101–111.
- Mackie, T.: Gerrymandering. In: Rose, R. (ed.): *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillan Reference, 2000.
- Mallegnem van, P.: (Un)Balanced Budget Rules in Europe and America. In: Adams, M., Fabbrini, F. a Larouche, P. (eds.). *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Oxford: Hart Publishing, 2014, str. 151–180.
- Malenovský, J.: Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy*, č. 4/2009, str. 115–124.
- Malenovský, J.: O legitimitě a výkladu české Ústavy na konci století existence moderního českého státu. *Právník*, č. 8/2013, str. 745–772.
- Mlsna, P.: Ústavněprávní aspekty volby prezidenta republiky. *Právník*, č. 1/2009, str. 46–74.

- Mlsna, P.: Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008.
- Mlsna, P.: Úvaha nad přímou demokracií v ČR. *Právní zpravodaj*, č. 10/2008.
- Mlsna, P.: Vláda – její vývoj a proměny. In: Suchánek, R., Jirásková, V. et al.: *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009.
- Michels, A.: Ideological positions and the referendum in the Netherlands. In: Setälä, M. a Schiller, T. (eds.): *Referendum and Representative Democracy: Responsiveness, accountability and deliberation*. New York: Routledge, 2009.
- Moravec, O.: Není daně bez zákona? *Bulletin advokacie*, č. 5/2014, str. 66–73.
- Morel, L.: Referendum. In: Rosenfeld, M. a Sajó, A. (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Mulas-Granados, C., Onrubia, J. a Salinas-Jiménez, J.: Do Budget Institutions Matter? Fiscal Consolidation in the New EU Member States. In: *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges: Papers Presented at the Banca d'Italia Workshop Held in Perugia, 29-31 March, 2007*, str. 613–650.
- Müller, W. C.: Party Competition and Plebiscitary Politics in Austria. *Electoral Studies*, č. 1/1998,.
- Novák, M.: Popper versus Schumpeter: srovnání dvou neklasických teorií demokracie. *Sociologický časopis*, č. 1/2003, str. 22–23.
- Novák, M.: Takzvané „sociologické zákony“ Maurice Duvergera: jejich postupné formulování a jejich metodologické aspekty. *Sociologický časopis*, č. 1/2015, str. 3–39.
- Novotná, T.: Volební systém první československé republiky a jeho reformy. In: Novák, M. a Lebeda, T. (eds.): *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004.
- Ondřejková, J.: Vnitrostranická demokracie – několik poznámek na okraj tématu. In: Antoš, M. a Wintr, J. (eds.): *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010, str. 145–151.
- Pavlíček, V.: Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? In: Šimíček, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 129–148.
- Pavlíček, V.: Teoretická koncepce Ústavy ČR. In: Kysela, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- Pechanec, P.: *Přímá demokracie v Rakousku a Německu*. Working Paper č. 5/2010. Praha: Fakulta mezinárodních vztahů VŠE, http://vz.fmv.vse.cz/wp-content/uploads/5_2010.pdf.

- Piccirilli, G.: Is the institutional crisis in Italy over? Surely a storm, maybe indicating a climate change. *IACL-AIDC Blog*, 7. června 2018.
- Pouperová, O.: „Nezávislé správní úřady“. *Správní právo*, č. 4/2014, str. 209–226.
- Prakke, L.: The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. In: Prakke, L. a Kortmann, C. (eds.): *Constitutional Law of 15 EU Member States*. Deventer: Kluwer Legal Publishers, 2004.
- Przeworski, A., Asadurian, T. a Bohlken, A. T.: The Origins of Parliamentary Responsibility. In: Ginsburg, T. (ed.): *Comparative Constitutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Sajó, A.: Independent Regulatory Authorities as Constitutional Actors: A Comparative Perspective. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica*. 2007, str. 5–52.
- Samuels, D. a Snyder, R.: The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science*, č. 4/2001, str. 652–655.
- Shugart, M. S.: Compensatory Seats. In: Rose, R. (ed.): *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillian Reference, 2000.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. a Weber, A.: *Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset*. IMF Working Paper. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2012.
- Schneider, O.: *Rozpočtové instituce - evropské zkušenosti a aplikace na Českou republiku*. Studie IDEA 1/2012. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, 2012.
- Schragger, R. C.: Democracy and Debt. *The Yale Law Journal*, č. 4/2012, str. 860–886.
- Suchánek, R.: Nepohodlné články Ústavy aneb co nezměníme, to pomíneme nebo vyložíme. In: Mlsna, P. et al.: *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011.
- Suchánek, R.: Patnáct let zákonodárné moci v samostatné České republice. In: Suchánek, R., Jirásková, V. et al.: *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009.
- Svensson, P.: Class, Party and Ideology: A Danish Case Study of Electoral Behaviour in Referendums. *Scandinavian Political Studies*, č. 3/1984, str. 175–196.
- Syllová, J.: Ústavní a zákonná racionalizace parlamentu v první a druhé parlamentní generaci (manuskript).
- Šimáčková, K.: Právní stát, nebo vláda práva?. In: Gerloch, A., Kysela, J. a kol.: *20 let Ústavy České republiky: Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 167–175.
- Šimíček, V.: Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu. *Jurisprudence*, č. 6/2005, str. 3–11.

- Šimíček, V.: Předlistopadový ústavní systém – je vůbec na co navazovat? In: Mlsna, P. et al.: *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2010.
- Šlosarčík, I.: Irská republika, soudní moc a evropská integrace. *Jurisprudence*, č. 1/2009, str. 40–43.
- Šťastný, V.: Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008.
- Štiavnický, J.: O možnosti vyslovit' nedôveru jednotlivému ministrovi vlády a niečo navyše. In: Hloušek, V. a Šimíček, V. (eds.): *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 95–118.
- Štiavnický, J.: Ovplyvňuje ešte koncept jednoty moci dnešnú ústavnú realitu? Niekoľko poznámok. In: Jirásková, V. a Suchánek, R. (eds.): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narodeninám*. Praha: Linde, 2004, str. 406–421.
- Thill, J.: The Grand Duchy of Luxembourg. In: Prakke, L. a Kortmann, C. (eds.): *Constitutional Law of 15 EU Member States*. Deventer: Kluwer Legal Publishers, 2004.
- Troper, M.: Sovereignty. In: Rosenfeld, M. a Sajó, A. (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, str. 365–368.
- Wagnerová, E.: Koncept právního státu. In: Pospíšil, I. a Wagnerová, E. (eds.): *Vladimír Klokočka: Liber Amicorum. In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2009, str. 235–250.
- Wallis, J. J.: Constitutions, Corporations, and Corruption: American States and Constitutional Change, 1842-1852. *Journal of Economic History*. č. 1/2005.
- Wintr, J.: Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických konfliktů. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008.
- Wintr, J.: Ústavněprávní úvahy nad sněmovními volbami 2006. In: Hirtlová, P., Srb, V. (ed.). *České volební principy v proměnách času. Sborník z mezinárodní vědecké konference ARC-VŠPSV*. Kolín: Nezávislé centrum pro studium politiky, 2006, str. 15–25.
- Wintr, J., Antoš, M. a Kysela, J.: Direct Election of the President and Its Constitutional and Political Consequences. *Acta Politologica*, č. 2/2016, str. 145–163.
- Wrobel, R. M.: Balanced Budget Rules in Europe: A Comparative Institutional Analysis. *International Area Studies Review*. č. 1/2008.
- Wyplosz, C.: *Fiscal Policy: Institutions vs. Rules*. HEI Working Paper 03/2002. Geneva: The Graduate Institute of International Studies, 2002.
- Zbiral, R.: Analýza míry vlivu EU na vnitrostátní legislativu: Srovnání situace v ČR s jinými členskými státy. *Právník*, č. 11/2011, str. 1049–1076.

Zbiral, R.: Nezávislé rozpočtové instituce. In: Šimíček, V. (ed.): *Finanční ústava*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, str. 182–204.

Zbiral, R.: Právní otázky spojené s působením hlav států a vlád v rámci Evropské unie. In: *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Dny veřejného práva*. Brno: Masarykova Univerzita, 2007, str. 1253-1264.

9.3. Judikatura

Nález ÚS ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl.ÚS 19/93.

Nález ÚS ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl.ÚS 26/94.

Nález ÚS ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96.

Nález ÚS ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

Nález ÚS ze dne 13. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98.

Nález ÚS ze dne 6. února 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

Nález ÚS ze dne 27. února 2001, sp. zn. 53/2000.

Nález ÚS ze dne 20. června 2001, sp. zn. Pl.ÚS 14/01.

Nález ÚS ze dne 19. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03.

Nález ÚS ze dne 11. července 2006, sp. zn. Pl.ÚS 18/06.

Nález ÚS ze dne 12. prosince 2006, sp. zn. Pl.ÚS 17/06.

Nález ÚS ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

Nález ÚS ze dne 12. září 2007, sp. zn. Pl.ÚS 87/06.

Nález ÚS ze dne 3. listopadu 2009, sp. zn. PL.ÚS 29/09.

Nález ÚS ze dne 29. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 52/10.

Nález ÚS ze dne 7. listopadu 2017, sp. zn. Pl.ÚS 12/17.

Nález ÚS ze dne 12. prosince 2017, sp. zn. Pl. ÚS 11/17.

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 23. ledna 1957, sp. zn. 2 BvE 2/56

Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA, Kirkpatrick v. Preisler, 394 U.S. 526 (1969).

Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA, Davis v. Bandemer, 478 U.S. 109 (1986).

Usnesení ÚS ze dne 8. prosince 1998, sp. zn. I. ÚS 360/98.

Usnesení ÚS ze dne 14. května 2008, sp. zn. II. ÚS 582/06.

Usnesení ÚS ze dne 17. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 57/06.

Usnesení ÚS ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 2/14.

9.4. Jiné zdroje

Centrum pro výzkum veřejného mínění: *Postoje k politickým stranám – listopad 2018*.

Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2018. Dostupné z <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/volby-a-strany/4769-postoje-obyvatel-ceske-republiky-k-politickym-stranam-listopad-2018>.

ČSSD má další problém, stranu žalují vyhození členové. *iDnes*, 30. srpna 2013, http://zpravy.idnes.cz/pet-zalob-proti-cssd-0la-/krimi.aspx?c=A130830_114059_krimi_jj

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*.

Exkluzivně: USA mají rakovinu. Hrozí jim demagog u moci. *Aktuálně.cz*, 19. října 2010, <http://aktualne.centrum.cz/zahranici/amerika/clanek.phtml?id=679924>.

Kalousek narazil se svým plánem blokovat zvolení předsedy Sněmovny. *iDnes*, 31. října 2017, https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/povolebni-vyjednavani-snemovna-kalousek-top-09-ano-zeman-babis-mensinova-vlada.A171031_112842_domaci_bja.

Kiska nejmenuje Pellegriniho premiérem. „Se složením vlády nejsem na sto procent spokojený,“ prohlásil. *iRozhlas*, 21. března 2018.

Maer, L. a Kelly, M.: *Hung parliaments*. Briefing paper no. 04951, 9. října 2017, House of Commons Library research service.

Mám jich plné zuby. *Hospodářské noviny*, 10. 7. 2017, str. 10–11.

Miroslav Grégr byl jmenován vicepremiérem. *iRozhlas*, 30. května 2001, https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/miroslav-gregr-byl-jmenovan-vicepremierem_200105301425_mkopp.

Občan Havel. 2008, režie: P. Koutecký a M. Janek.

Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp, 26. července 2014, Tusnádfürdő (Báile Tuşnad), Rumunsko. <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>.

Prezident v proslovu zmínil i kanibala a obul se do ústavního právníka. *Novinky.cz*, 30. ledna 2014, <https://www.novinky.cz/domaci/326056-prezident-v-proslovu-zminil-i-kanibala-a-obul-se-do-ustavniho-pravnika.html>.

Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou, 9. července 1998. <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Opozicni-smlouva.pdf>

Sněmovní tisk č. 674, Poslanecká sněmovna, 3. volební období.

Sněmovní tisk č. 758, Poslanecká sněmovna, 5. volební období.

Sněmovní tisk č. 506, Poslanecká sněmovna, 7. volební období.

Sněmovní tisk č. 559, Poslanecká sněmovna, 7. volební období.

Stenozáznam 19. schůze Poslanecké sněmovny PČR, 2. volební období, 27. ledna 1998.

Stenozáznam 5. schůze Poslanecké sněmovny PČR, 8. volební období, 10. ledna 2018.

Toubeau, S.: France. *Projekt Electoral System Change in Europe since 1945 (ESCE)*.
<http://www.electoralsystemchanges.eu/>.

Usnesení Senátu č. 377, 11. funkční období, ze 13. schůze, konané dne 4. dubna 2018.

Zemanovi se Prouza jako nástupce Mládka nemusí líbit, Sobotka má připraveného nečekaného náhradníka. *Info.cz*, 20. února 2017, <https://www.info.cz/cesko/zemanovi-se-prouza-jako-nastupce-mladka-nemusi-libit-sobotka-ma-pripraveneho-necekaneho-nahradnika-4991.html>