

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta filozofická**

**Diplomová práce**

**Problematika přímá volby prezidenta v zemích  
střední Evropy**

**Karel Holý**

Plzeň 2013

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta filozofická**

**Katedra politologie a mezinárodních vztahů**

**Studijní program Politologie**

**Studijní obor Politologie**

**Diplomová práce**

**Problematika přímé volby prezidenta v zemích  
střední Evropy**

**Karel Holý**

*Vedoucí práce:*

PhDr. Mgr. Petr Jurek

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2013

Prohlašuji, že jsem práci zpracoval samostatně a použil jen uvedených pramenů a literatury.

*Plzeň, duben 2013*

.....

## Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu své diplomové práce, PhDr. Mgr. Petru Jurkovi, za věnovaný čas, rady a věcné připomínky.

## Obsah:

1. Úvod.....	7
2. Politické systémy .....	14
2. 1 Parlamentní režim .....	14
2. 1. 1 Prezident v parlamentní formě vlády .....	18
2. 2 Poloprezidentské režimy .....	19
2. 3 Srovnání parlamentního a poloprezidentského režimu .....	25
2. 4 Kvantifikace prezidentských kompetencí .....	25
2. 4. 1 Modifikace hodnotící metody.....	27
2. 4. 2 Kvantifikace jednotlivých kategorií .....	29
2. 5 Volební systém pro přímou volbu prezidenta .....	31
2. 6 Prezidenti v postkomunistickém prostoru.....	35
4. Polská republika.....	36
4. 1 Ústavně-právní vývoj a boj za prezidentské pravomoci .....	37
4. 1. 1 Kompromisní „malá ústava“ .....	38
4. 1. 2 Rok 1997 a přijetí nové ústavy.....	40
4. 2 Politický systém Polska.....	40
4. 3 Prezident.....	41
4. 3. 1 Ústava z roku 1997 a omezení prezidentských kompetencí .....	42
4. 3. 2 Prezidentské kompetence .....	43
4. 4 Přímá volba prezidenta.....	48
4. 4. 1Legislativní úprava přímé volby.....	49
4. 5 Parlamentní nebo poloprezidentský systém? .....	50
5. Slovenská republika.....	53
5. 1 Budování státu – pod taktovkou Vladimíra Mečiar?.....	54
5. 1. 1 Mečiar vs. Kováč.....	56
5. 1. 2 Slovensko bez prezidenta .....	58
5. 1. 3 Volby 1998 a klíč k přímé volbě .....	59
5. 2 Slovenská hlava státu .....	60
5. 2. 1 Prezidentská (ne)tradice na Slovensku.....	61
5. 2. 2 Změny v prezidentském úřadu po novele z roku 1999.....	62
5. 2. 3 Pravomoci prezidenta .....	63
5. 2. 4 Způsob volby prezidenta Slovenska.....	67

5. 3 Typ politického systému .....	68
6. Spolková republika Německo .....	70
6. 1 Historický exkurz .....	71
6. 1. 1 Výmarská republika.....	71
6. 1. 2 Okolnosti přijetí ústavy v roce 1949 a otázka prezidenta v GG.....	73
6. 2 Politický systém Německa .....	75
6. 3. Prezident Spolkové republiky Německo .....	76
6. 3. 1 Rezignace prezidentů Köhlera a Wulffa.....	77
6. 3. 2 Prezidentské kompetence .....	78
6. 3. 3 Volba hlavy státu .....	82
6. 4 Přímá volba v programech politických stran a postoje politických představitelů	84
6. 5 Přímá volba a změna politického systému? .....	86
7. Česká republika.....	87
7. 1 Tradice prezidenta – „tatíček“ národa.....	88
7. 2 Prezident České republiky.....	90
7. 2. 1 Postavení a role prezidenta v politickém systému ČR .....	91
7. 2. 2 Pravomoci prezidenta .....	93
7. 3 Modernizace ústavního postavení prezidenta, nespokojenost s politikou (?).....	98
7. 3. 1 Poptávka po přímé volbě prezidenta – neschopný Parlament .....	101
7. 3. 2 Pro a proti v očích odborné veřejnosti a politických představitelů .....	103
7. 3. 3 Přímá volba prezidenta – ústavní úprava.....	105
7. 4 Změna politického systému? .....	107
8. Závěr .....	110
9. Seznam literatury .....	116
9. 2 Internetové zdroje.....	124
9. 3 Právní předpisy.....	129
10. Resumé.....	130

## 1. Úvod

Stát necharakterizuje jen území, obyvatelstvo, ústava, státní znak či hymna. Do tohoto výčtu můžeme zařadit i čelní představitele států, ať už se jedná o prezidenta nebo monarchu. Jejich význam pro své země ilustruje (v přeneseném významu) i citát slavného panovníka Fridricha II. Velikého: „*Kníže je prvním služebníkem státu*“ (Fridrich II. Veliký). Člověk, tvor společenský, nežije v izolaci, ale již odpradáвна se pohybuje v interakci s ostatními příslušníky dané společnosti. Každá společnost dosahuje určitého stupně vnitřní diference, z které následně plyne hierarchické rozdělení. Přirozenou tendencí společnosti bývá ustavení vůdčích osobností na čelo pomyslné pyramidy. A právě volba nejvyššího představitele státu bude tématem této práce.

Předkládaná práce nese název „*Problematika přímé volby prezidenta v zemích střední Evropy*“. Jak je již z názvu patrné, pozornost bude upřena na způsob volby prezidenta, jakožto jednoho z nejvyšších reprezentantů státní moci. Volby a volební systémy tvoří jádro politologických prací a patří tak k již etablovaným tématům. Musíme ale zároveň podotknout, že velká většina autorů se zabývá převážně volbou do kolektivních orgánů. Tento jev můžeme pozorovat především v Evropě v kontextu převahy parlamentních režimů. Díky tomu bývá často volba hlavy státu opomíjena. Důvod je ale prostý, volby do kolektivních orgánů nabízejí více variant volebních systémů (většinový, proporční...), a tak se nad touto skutečností nelze podívat. S nárůstem počtu případů, kdy je zaváděna přímá volba prezidenta v nových státech, můžeme pozorovat i zvýšený zájem o tento druh volby. Jednou ze zemí, kde byla nově zavedena přímá volba prezidenta, je i Česká republika. Několikaletá diskuse, která se stala jakýmsi předvolebním koloritem a tradicí, vyvrcholila v roce 2012 změnou Ústavy v podobě přijetí Ústavního zákona č. 71/2012 – o přímé volbě prezidenta.

S podobnými tendencemi, návrhy a diskusemi jsme se mohli setkat i v dalších zemích sledovaného regionu střední Evropy. Příkladem nám budiž náš západní soused Německo. V souvislosti s aférami kolem prezidentů Christiana Wulffa a Horsta Köhlera, kteří na svou funkci rezignovali, narostl počet hlasů požadujících změnu volby hlavy státu. Zastánci přímé volby prezidenta nejčastěji argumentují narušením důvěry v prezidentský úřad. Přenesení volební pravomoci na občany SRN by podle nich mohlo ztracenou důvěru v tuto instituci vrátit. Z tohoto důvodu považuji za vhodné zařadit Německo do této práce. Dalšími zeměmi, které byly zvoleny jako objekty zájmu, jsou sousedé České republiky. Jmenovitě Polská a Slovenská republika. Prezidenti těchto zemí jsou již voleni na základě pravidel přímé volby, což nám umožní pozorovat a zhodnotit změny v politickém systému, ke kterým došlo v důsledku přímé volby. Zároveň nám jejich zkušenosti mohou napovědět, jak se změnilo postavení prezidenta v systému, a co můžeme očekávat od přímé volby v České republice. Pro tuto práci tedy byly zvoleny následující země střední Evropy: Česká republika, Polská republika, Slovenská republika a Spolková republika Německo. V souvislosti s užitím termínu střední Evropy a zařazením Německa do tohoto regionu, bych rád zmínil, že otázka definování regionu na základě geografického dělení je velice složitá. Proto se pro určování regionu používají historické, kulturní nebo socio-politická hlediska (Ágh 1998: 3-4), díky nimž sem Německo bývá některými autory řazeno.

Záměrem práce bude představit komparativní analýzu volebních systémů prezidentů a jejich postavení v politickém systému vybraných zemí střední Evropy. Z uvedeného záměru můžeme vyvodit i výzkumné otázky, na něž se předkládaná práce pokusí odpovědět.

1. Jaké jsou okolnosti a důvody zavádění přímé volby prezidenta v těchto zemích?



2. Jak se změnilo/může změnit postavení hlavy státu v kontextu zavedení přímé volby a jaké mají prezidenti jednotlivých zemí pravomoci?

3. Do jaké míry může přímá volba změnit charakter systému jako celku – parlamentní x poloprezidentský režim?

K zodpovězení otázek by měl napomoci vhodně zvolený teoretický aparát, díky němuž bude možné v analytické části dále pracovat. Z toho nám jasně vyplývá rozdělení práce na dvě části teoreticko-metodologickou a analytickou.

V první části budou nejprve představeny politické systémy a jejich institucionální uspořádání. V politologii používáme tři základní typy režimů – prezidentský, poloprezidentský a parlamentní, přičemž první a třetí zmiňovaný patří k těm nejrozšířenějším. Z hlediska potřeb této práce ztrácí poněkud na relevanci prezidentský režim. Naše pozornost tedy bude upřena na parlamentní a poloprezidentské systémy. To nám umožní nalézt odpověď na jednu z otázek v teoretické rovině, přičemž její platnost budeme moci následně ověřit na analyzovaných případech. V rámci této části bude zpracována základní podoba těchto systémů, přičemž bude kladen důraz zejména na postavení hlavy státu.

Abychom mohli nalézt odpověď na v pořadí druhou otázku a porovnat tak prezidentské kompetence a možnou změnu postavení prezidenta v systému po zavedení přímé volby, musíme využít takového teoreticko-metodologického aparátu, který nám umožní nějakým způsobem kvantifikovat sledované ukazatele (prezidentské pravomoci). K tomuto účelu byl zvolen koncept Shugarta a jeho kolegy Careyho, kteří takovou metodu ve své publikaci nabídli. Jejich koncept bude v některých aspektech revidován podle Metcalfové a doplněn o některé další kategorie tak, aby více vyhovoval potřebám práce. Pomocí této metody

budeme moci najít hledané rozdíly v postavení a pravomocech prezidentů v jednotlivých zemích.

V analytické části budou postupně představeny jednotlivé státy, a to v takovémto pořadí – Polská republika, Slovenská republika, Spolková republika Německo a Česká republika. V případě Polska se budu nejprve zabývat ústavně-právním vývojem, který je charakteristický svou proměnlivostí a soubojem o vymezení prezidentského úřadu. Prezidentovi bude věnována další kapitola, v níž nastíním jeho postavení na základě Ústavy z roku 1997 a zhodnotím prezidentské pravomoci pomocí stanovené metody. Poté již přejdu k ústřednímu tématu této práce a zaměřím se na přímou volbu prezidenta. Tato část by měla přiblížit okolnosti jejího zavedení. Zároveň bude popsána legislativní úprava přímé volby. V závěru se pomocí aplikace teoretických konceptů pokusím odpovědět na otázku, zda je Polsko parlamentním nebo poloprezidentským režimem.

Slovensko se v 90. letech „proslavilo“ tzv. érou „mečiarismu“ a spory mezi premiérem Mečiarom a prezidentem Kováčem, které lemovaly cestu Slovenska k přímé volbě prezidenta. Ta byla zavedena v roce 1999. Úvodní kapitoly se tedy ponosou v tomto duchu. V části „Slovenská hlava státu“ se kromě zhodnocení prezidentských pravomocí podívám také na změny, které se dotkly prezidentského úřadu v souvislosti s novelou Ústavy z roku 1999. Chybět nebudou pravidla přímé volby na Slovensku. V závěru budu opět hledat odpověď na otázku, o jaký režim se v případě Slovenska jedná.

Spolková republika Německo v této práci zaujímá specifické místo, a to díky nepřímé volbě prezidenta. Vzhledem k této skutečnosti, poměrně logicky, dozná v některých ohledech zvolený postup drobných změn. To se ale nebude týkat „historického“ úvodu, ačkoliv v případě Německa zabrousím hlouběji do historie, konkrétně do období Výmarské republiky. Ta byla první evropskou

zemí, která zavedla institut přímé volby hlavy státu, ale dějinné události poznamenaly toto období a „zdiskreditovaly“ úřad prezidenta se silnými pravomocemi. To se odrazilo v Základním zákoně (1949) právě na pozici prezidenta v politickém systému. Odlišný postup se dotkne částečně až kapitoly, která se zabývá prezidentem Německa, kdy po „tradičním“ vymezení jeho pozice bude následovat představení událostí, které ovlivnily (rozvířily) debatu kolem přímé volby prezidenta – rezignace prezidentů Köhlera a Wulffa. Také zde bude uvedeno hodnocení kompetencí hlavy státu a způsob jeho volby. Poslední kapitola „německé“ části se ponese spíše v rovině úvah, a to ve smyslu, zda je reálné, aby se Německo přidalo ke státům, které se rozhodly volit prezidenta v přímých volbách.

Českou republiku jsem na závěr zařadil i proto, že způsob zpracování se od ostatních komparovaných zemí liší nejvíce. Chceme-li se zabývat úřadem prezidenta v českém prostředí, potažmo jeho volbou, musíme podle mého názoru vycházet z prezidentské tradice, která ovlivňuje postavení prezidenta ve společnosti a v politickém systému. Tradice prezidenta bude tedy představena na úvod. V části věnované prezidentovi se zaměřím na jeho postavení a roli v politickém systému. Nebude chybět ani hodnocení jeho pravomocí. Další kapitola se bude zabývat „modernizací“ české ústavy v otázce postavení prezidenta a okolnostem, které provázely zanesení přímé volby prezidenta do našeho ústavního pořádku. Krom počátečních úvah o možných změnách v ústavním zakotvení funkce prezidenta republiky představím také názory odborné veřejnosti na institut přímé volby v politickém systému ČR. Poté se již navrátím do „starých“ kolejí.

Otázka politických systémů patří v politologii k nejfrekventovanějším, a tvoří tak základ politologických prací. Proto v této oblasti lze využít celé řady publikací renomovaných autorů komparativní politologie. V teoretické kapitole

jsem se opíral o koncept parlamentního a poloprezidentského systému Giovannioho Sartoriho. Každá práce, která se zabývá poloprezidentským režimem, musí alespoň částečně zmínit Maurice Duvergera, který stál u zrodu tohoto teoretického modelu. S širokým pojetím poloprezidencialismu přišel Robert Elgie, který se snažil odstranit nejasnosti tím, že zbavil jeho klasifikaci subjektivního hodnocení prezidentských kompetencí. V druhé části teoreticko-metodologické kapitoly jsem vycházel z konceptu měření prezidentských pravomocí Shugarta a Careyho. Jejich model se lépe aplikuje na prezidentské systémy, proto nebylo od věci využít některého z autorů, kteří provedli revizi jejich konceptu. V mém případě to byla L. K. Metcalfová. Jak je patrné, při výběru literatury pro teoretický aparát jsem mohl vycházet z celé řady kvalitních publikací. Obdobně tomu bylo v analytické části, zde je ale potřeba podotknout, že pokud bychom hledali primární literaturu věnující se přímé volbě prezidenta, nebudeme tak úspěšní. To je odrazem skutečnosti, kdy prezidentská volba nepředstavuje v evropském, potažmo středoevropském prostředí, tolik zajímavé téma. Nicméně úřad prezidenta je součástí státní moci, a proto logický bývá řazen do prací, které se věnují politickým systémům jednotlivých zemí. Za všechny zmíním Polsko, které je zajímavou laboratoří institucionálních proměn po roce 1989 a právě vymezení funkce prezidenta můžeme označit za jeden z hlavních bodů ústavních a politických sporů. Z českých autorů se Polsku podrobně věnuje Michal Kubát, a tudíž jsem z jeho publikací velmi často vycházel. Slovensko je bývalým federálním partnerem a jeho realie jsou nám dobře známy. Proto je častým tématem prací českých politologů, např. Lubomíra Kopečka. V případě Německa jsem částečně musel vycházet z internetových zdrojů, jelikož problematika přímé volby prezidenta není v Německu tolik frekventovaným tématem. Na druhou stranu, literatury o politickém systému lze nalézt celou řadu. U České republiky jsem čerpal poměrně často z prací ústavních právníků, kteří se zabývají postavením prezidenta v politickém

systemu. S ohledem na to, že jsem v práci používal upravenou metodu měření prezidentských pravomocí Shugarta a Careyho, která hodnotí pravomoci prezidentů na základě jejich ústavní úpravy, byly jako zdroj využity ústavy jednotlivých států a některé další právní prameny. Závěrem mohu konstatovat, že pro svou práci jsem sehnal dostatek literatury, o které lze říci, že byla veskrze kvalitní.

## 2. Politické systémy

Z hlediska postavení hlavy státu v politickém systému je důležité reflektovat formu vlády, jelikož v jednotlivých formách můžeme nalézt značné odlišnosti. Podle jednoho z možných pojetí můžeme formu vlády chápat jako „*součinnost parlamentu, vlády a hlavy státu, [která] je v ústavních systémech upravena na základě některého z organizačních modelů*“ (Klokočka 1996-97: 208). Nás ale primárně zajímá podoba horizontální dělby moci, kterou představil v roce 1748 Montesquieu, a následné institucionální uspořádání, na jehož základě politologie ustavila dvě základní kategorie politických systémů – parlamentní a prezidentské. Právě práce francouzského myslitele dodnes představuje nejlepší rámec pro komparativní institucionální analýzy, kdy se nechali jeho dílem inspirovat např. i architekti americké a francouzské ústavy z let 1787 a 1791 (Lane – Ersson 2002: 115).

Parlamentní a prezidentské režimy se liší zejména v ústavním vymezení moci zákonodárné, výkonné a soudní, přičemž se především sleduje vztah mezi zákonodárnými a výkonnými institucemi. K těmto dvěma základním kategoriím politických systémů musíme ještě připočíst tzv. vládu konventu (*gouvernement d'assemblée*) nebo modifikovaný poloprezidentský (*semi-presidential*) typ režimu (Hloušek 2007: 193; Klokočka 1996-97: 208; Javůrek 2008: 11). Zde je dobré zmínit, že představené typologie se různí autor od autora a ne všichni autoři zmíněné druhy forem vlády reflektují.

### 2. 1 Parlamentní režim

Klasický model parlamentarismu se vyvinul během 18. a 19. století ve Velké Británii, ale základy můžeme hledat hlouběji v historii. To dokládá Norton, když označil rok 1688, kdy parlament zvítězil ve sporu s anglickým králem Jakubem II, za prvopočátek parlamentní dominance (Norton cit. dle

Müller et al. 2003: 6). Ačkoliv je britský model odlišný od jiných evropských parlamentních režimů, je právě on považován za ten klasický (Lane – Ersson 2002: 126). Oproti americkému federalismu nebo prezidencialismu se v případě této formy vlády nejednalo o úmyslné institucionální uspořádání, ale postupný vývoj během několika století (Müller et al. 2003: 6). Parlamentarismus, který vychází z myšlenky oddělení moci a svrchovanosti parlamentu, najdeme ve světě nejčastěji. To je dáno tím, že zatímco prezidentské režimy se vyskytují pouze v republikách, parlamentní režimy můžeme nalézt i v monarchiích, kde původně vznikly. Pod tuto skutečnost se podepsala také koloniální tradice. Oddělení moci nemůžeme chápat v absolutní míře. V parlamentním režimu k ní dochází v jakési „nečisté podobě“, kdy je moc vykonávána na základě vzájemné spolupráce a kontroly jednotlivých složek. Parlamentarismus je tak charakterizován spíše než oddělením, sdílením legislativní a exekutivní moci (Klokočka 1996: 170; Kubát 2003b: 29; Sartori 2001: 110). Italský politolog Giovanni Sartori k otázce sdílení legislativně-exekutivní moci říká, že „*sdílená moc neznamena, že parlamentní systémy jsou systémy vzájemné závislosti parlamentu a vlády. Premisa svrchovanosti parlamentu skutečnou vzájemnou závislost [...] vylučuje*“ (Sartori 2001: 110). Od dominantního postavení parlamentu je nejčastěji odvozována legitimita dalších státních institucí, z čehož nám vyplývá i charakteristický rys parlamentního režimu – nadřazení moci zákonodárné nad mocí výkonnou. Celá tato koncepce vychází z ideového základu teorie reprezentativní demokracie a teorie suverenity lidu.

Parlamentní režimy vykazují jisté základní charakteristiky, které se objevují u celé řady autorů. Představme si tedy ty nejčastější.

- Duální exekutiva (rozdělena mezi vládu a hlavu státu)
- Parlament disponuje formálními a neformálními jmenovacími pravomocemi

- Kabinet je kolektivní rozhodovací orgán
- Jednotliví ministři jsou obvykle členy parlamentu
- Vláda je politicky odpovědná parlamentní většině
- Parlament disponuje kontrolními nástroji (interpelace, kontrolní výbory etc.) vůči vládě
- Parlamentní většina může donutit vládu k rezignaci
- Tato pravomoc je ve většině případů vyvážena možností předsedy vlády rozpustit parlament

(Müller et al. 2003: 10)

Na základě výše uvedených znaků lze sestavit definici parlamentarismu. Müller a jeho kolegové jsou zastánci minimální definice, která svou jednoduchostí představuje dobrý analytický nástroj. Podle nich čím více znaků, tím hůře se daná definice uplatňuje v praxi (Müller et al. 2003: 10). Lijphart vymezuje parlamentní vládu jako „*formu ústavní demokracie, ve které výkonná moc vychází z, a je odpovědná, legislativní moci*“ (Lijphart 1984: 68). Podle Sartoriho parlamentní systémy „*vyžadují, aby vláda byla jmenována, měla podporu a případně byla rozpuštěna na základě hlasování parlamentu*“ (Sartori 2001: 110), přičemž parlament je jakýmsi „panovníkem“ v tomto typu režimu (Müller et al. 2003: 10). Parlamentní režim můžeme obecně charakterizovat jako systém, který se vyznačuje volbami do zákonodárného sboru, na jehož základě odvozuje vláda svou legitimitu. Vláda je odpovědná parlamentu, ale může ho naproti tomu rozpustit a vyhlásit nové volby. Hlava státu, ať už prezident nebo monarcha, je oddělena od vlády, která je hlavním určovatelem politiky dané země. Kompetence hlavy státu jsou tak omezeny na formální a reprezentativní akty (Krouwel 2003: 4).

Italský politolog Giovanni Sartori vypracoval na základě vazeb a vztahů mezi legislativou a exekutivou několik specifických typů parlamentních typů režimů.



- Premiérský nebo kabinetní parlamentní režim
- Vláda zákonodárného sboru (III. francouzská republika)
- Stranicky kontrolovaný parlamentarismus (ostatní případy, včetně ČR aj.)

(Sartori 2001: 110)

Vzhledem k tomu, že tato práce pojednává o Německu, je nasnadě krátce rozebrat kabinetní (premiérský) parlamentní režim, respektive jeho slabší verzi – kancléřský typ. Hlavním reprezentantem premiérského režimu je Velká Británie, jejíž politický systém je určován dvěma dominantními politickými stranami. Takovýto typ režimu se opírá o tři základní podmínky: 1) *relativně většinové jednokolové volby*, 2) *bipartismus*, 3) *pevná stranická disciplína* (Sartori 2001: 114). Kombinace vyjmenovaných podmínek utváří ideální pozici silnému premiéru. Praxe je pak taková, že vláda v čele s premiérem určuje agendu státní politiky, kdy se může opřít i většinu v legislativním orgánu (Hloušek 2007: 195). Jak již bylo výše uvedeno, Německo představuje slabší verzi tohoto systému, přesněji řečeno „*kancléřskou demokracii*“. Jak britský, tak i německý typ parlamentarismu se liší oproti jiným kontinentálním parlamentním systémům, kde jednotlivé parlamenty disponují silnějším postavením (Lane – Ersson 2002: 127). Rozdíl proti britskému modelu tkví v tom, že Německo nevychází z prostředí systému dvou stran. Povětšinou zde nalezneme koaliční vlády, které se skládají ze dvou stran (proto také bývá Německo nazýváno jako systém dva a půl strany). Dále bychom zde marně pátrali po většinovém volebním systému. Kancléř je do své pozice volen parlamentem a ne vždy se musí jednat o vůdce té které strany. Relativně silná pozice exekutivy, která je do jisté míry dána i existencí konstruktivního vóta nedůvěry a postavením antisystémových stran mimo zákon, řadí kancléřský typ do stejné kategorie jako britský (Sartori 2001: 114-115).

Pokud bychom se ptali po výhodách parlamentarismu, můžeme uvést, že jednou z výhod je oddělení mocí v duchu Ch. Montesquieua. Ale jak dodává Linz, toto oddělení platí jen z poloviny (Linz cit. dle Lane – Ersson 2002: 128), kdy z moci zákonodárné a výkonné vyčleňujeme moc soudní. U moci výkonné a zákonodárné nalezneme jistou míru závislosti, a to v podobě mechanismu vyjádření ne/důvěry. Další z možných výhod, kterou uvádějí autoři, je silnější postavení parlamentu „v duchu doktríny právní nadřazenosti“ (Lane – Ersson 2002: 128). Za předpokladu, že legitimita parlamentu vzešla ze svobodných a demokratických voleb, je parlament jakýmsi ochráncem demokracie a lidských práv. V čisté podobě je parlament také hlavním zastupitelským orgánem a reprezentantem svrchovanosti lidu (ibidem). Zdůraznění předpokladu čisté podoby parlamentarismu vychází z faktu, že se evropské země přiklání čím dál častěji k přímé volbě prezidenta, a tím tak dochází k narušení této premisy.

## 2. 1. 1 Prezident v parlamentní formě vlády

Modelový parlamentarismus vychází z nepřímé volby hlavy státu (Elgie cit. dle Siaroff 2003: 290), kdy je volen buď parlamentem, anebo kolegiem volitelů. V tomto případě se ale jedná o „ideální typ“, protože, jak naznačuje téma této práce, praxe je ve skutečnosti jiná a čím dál více se v parlamentních režimech prosazuje volba přímá. Jaká je ale role prezidenta v parlamentním systému?

Postavení hlavy státu má svůj historický původ a stejně tak i vývoj, kdy s postupným přechodem od absolutistických forem vlády k demokratickým se jeho moc omezovala ve prospěch parlamentu. Z pohledu moderního parlamentarismu může být prezident součástí výkonné moci, anebo orgánem „sui generis“, kdy hraje roli jakéhosi arbitra mezi ostatními mocemi (Kysela 2006: 8). V prvním případě se jedná o dualistickou strukturu exekutivy. Tento dualismus můžeme považovat za jeden ze základních principů klasického

parlamentarismu, ovšem dnes se již jedná o jistý formalismus, kdy prezident postupně ztrácí vliv a úřad prezidenta se omezil spíše na reprezentativní úlohu v systému. Hlavním nositelem moci výkonné je vláda, jež je legitimována parlamentem, který svoji svrchovanost odvozuje od parlamentních voleb. Druhý pohled na prezidentskou pozici hovoří o prezidentu spíše jako nejvyšším reprezentantovi státu, jehož vliv roste v mimořádných situacích. Pozici prezidenta republiky tak můžeme chápat především jako reprezentativní a zprostředkovatelskou ve vztahu mezi zákonodárnou mocí a exekutivou. O aktivní úloze v procesu rozhodování nelze hovořit. Ze své pozice například jmenuje předsedu vlády a na jeho návrh poté ministry. Ale i v tomto případě se jedná o formální krok (Kubát 2003b: 30), protože mocenské těžiště leží na půdě parlamentu. Prezidentské pravomoci byly v rámci exekutivy omezeny ve prospěch vlády, přičemž se můžeme setkat velmi často s tím, že kroky hlavy státu musí být kontrasignovány právě předsedou vlády nebo jejími členy.

## 2. 2 Poloprezidentské režimy

V úvodu této kapitoly bylo předesláno, že mezi základní typy politických systémů řadíme především prezidentské a parlamentní. Tyto dvě formy vlády jsou jakýmsi Weberovými „ideálními typy“ (Shugart 2005: 2), ke kterým se reálné politické systémy svým fungováním více, či méně přibližují. Jak už to bývá, praktické fungování přineslo různé kombinace výše uvedených typů, což dokládá i Sartori: „*třídíme-li však případy vyskytující se v reálném světě do těchto dvou kategorií, objevíme nezařaditelné blížence*“ (Sartori 2001: 93). Problémy s kategorizací politických systémů vyvstaly i se vznikem nových demokratických států (např. Polsko, Litva), ve kterých se jen těžko hledají ukotvené stranické a volební systémy atp. Můžeme zde pozorovat i mimořádný vliv silných politických vůdců (Pugaciauskas 1999: 1). Tohoto jevu, dominance silných vůdců v politických systémech, si všímají i Puguntke

a Webb, kteří přichází s termínem „*presidencializace politiky*“ (Poguntke – Webb 2005: *passim*). Z důvodů lepšího teoretického ukotvení odlišných politických systémů vznikla nová kategorie tzv. poloprezidentských režimů. S tímto pojmem poprvé přichází Hubert Beuve-Méry v roce 1959, avšak tento novinář a zakladatel *Le Monde* termín blíže nedefinoval (Elgie 1999: 1). S popularizací pojmu na akademické úrovni spojujeme až Maurice Duvergera, který chtěl vysvětlit jeho strukturu V. Francouzské republiky. Svůj koncept rozvíjí ve své práci „A New Political System Model: Semi-presidential Government“ (Duverger 1980; Veser 1997: 40). Duverger zavedením termínu vnesl do politické vědy nový vítr, kdy se semi-presidencialismus stal terčem kritických ohlasů, a ačkoliv byl několikrát přeformulován, nejednotnost okolo vymezení, postavení v klasifikaci institucionálních modelů a zařazování konkrétních států můžeme stále pozorovat, a to i po desetiletích intenzivního používání (Elgie 1999: 2; Pugaciauskas 1999: 3). I přes tyto obtíže si tento koncept našel své zastánce a pokračovatele, kteří ho dále rozpracovávají a snaží se ho dále uchopit.

Označení nějakého politického systému za poloprezidentský navozuje představu, že se jedná o kombinaci parlamentního a prezidentského systému, nedokonalý prezidencialismus nebo prezidentský systém smíšený s jiným, kdy je exekutiva rozdělena na dvě části – přímo voleného prezidenta a vládu, která vyvozuje svou odpovědnost od parlamentu. V takovémto „hybridním“ systému prezident disponuje značnými pravomoci v rámci výkonné moci a to především v otázkách zahraniční a obranné politiky. V poloprezidentském systému existuje tzv. dvojí legitimita - parlamentní a prezidentská (Javůrek 2008: 12; Krouwel 2003: 4). Tento jev právě jako „*dual legitimacy*“ (Mainwaring – Shugart 1993: 8) označili Mainwaring a Shugart ve svém kritickém hodnocení prezidencialismus Juana Linze. Zároveň dodávají, že s dvojí legitimitou se nemusíme setkat jen v tomto případě, ale i třeba ve dvoukomorových parlamentech v pluralitních zemích (Mainwaring – Shugart 1993: 9). Důležitou

roli zde hraje ale fakt, že nedochází k oddělení výkonné a zákonodárné moci. Prezidentem jmenovaná vláda potřebuje ke své činnosti důvěru parlamentu, který může prezident rozpustit a poté vypsat předčasné volby. Dochází tedy k rozporu ohledně toho, zda se jedná o smíšený systém kombinující prvky dvou tradičních systémů, anebo se jedná o svébytný druh politického systému (Javůrek 2008: 12).

Abychom mohli definovat poloprezidentský režim, který čerpá některé vlastnosti z prezidentského a parlamentního systému, je nutné podle Shugarta určit jasná kritéria jejich čisté podoby. Základem čisté parlamentní demokracie je „výkonná moc, sestávající se z premiéra a vlády, [která] vzniká ze zákonodárného shromáždění“ (Shugart 2005: 1). „Exekutiva je vždy subjektem možného odvolání pomocí hlasování o nedůvěře v zákonodárném shromáždění“ (ibidem). Z těchto dvou kritérií lze vyvodit vztah výkonné moci a parlamentu. Naproti tomu je prezidentská demokracie definována třemi základními body, kdy prezident je šéfem výkonné moci, přičemž pozice prezidenta a zákonodárného shromáždění jsou pevně vymezeny a nepodléhají vzájemné důvěře. Prezident jmenuje a řídí vládu a má ústavně garantovány zákonotvorné pravomoci (Shugart 2005: 2). Z takto daných čistých typů režimů můžeme odvodit podobu poloprezidentského režimu. Podle Duvergera musí poloprezidentský režim splnit následující tři podmínky.

- Prezident republiky je volen všeobecným hlasovacím právem
- Prezident je vybaven významnými pravomocemi
- Naproti prezidentu stojí premiér a ministři, jež disponují exekutivními a vládními pravomocemi a mohou zůstat v úřadě za předpokladu, že parlament není vůči nim opozičně naladěn (Duverger 1980: 166).

Robert Elgie tvrdí, že nejasnosti ohledně Duvergerova konceptu z části vycházejí ze samotného Duvergerova pojetí, které čerpá z ústavního vymezení politických systémů, a z toho, jak s jeho konceptem pracují další autoři (Elgie

1999: 2). Podle Changa tyto problémy pramení z rozdílů mezi ústavními normami a politickou realitou (Chang 2011: 106). To přiznává i sám Duverger, který tvrdí, že politická praxe se může výrazně lišit, ačkoliv jsou si ústavy poloprezidentských režimů vzájemně podobné (Duverger cit. dle Javůrek 2008: 14).

V kapitole, která byla věnována parlamentnímu systému, byl využit i koncept Giovannioho Sartoriho, proto zde bude představena jeho definice poloprezidentského režimu. Sartori se vymezuje vůči Duvergerovi, jehož pojetí poloprezidencialismu vychází z premisy, že v tomto systému dochází ke střídání prezidentské parlamentní fáze. V tomto případě by se v podmínkách souhlasné většiny jednalo o prezidentský režim a v případě odlišných o parlamentní. S tím Sartori nesouhlasí. Podle něj se ani v jednom případě nejedná o čistý prezidentský nebo parlamentní typ, a považuje tak obě alternativy za přehnané. Sartori pokládá poloprezidentský režim za svébytný typ (Sartori 2001: 131). Podobně hovoří i Pugaciauskas, který v tomto typu režimu spatřuje vlastní vnitřní logiku (Pugaciauskas 1999: 4). Sartori definuje tento režim v následujících bodech:

- Hlava státu je volena všelidovou volbou – přímo či nepřímo – na pevně dané období.
- Hlava státu sdílí exekutivní moc s premiérem, což vytváří strukturu duální autority, již vymezují tři kritéria:
- Prezident je nezávislý na parlamentu, není však oprávněn vládnout sám či přímo, a jeho vůle proto musí být tlumočena vládou a procházet přes její rozhodnutí.
- Premiér a jeho kabinet naopak představují instituce nezávislé na prezidentovi v tom, že jsou závislé na parlamentu – jsou závislé buď

na důvěře, nebo na nedůvěře parlamentu (nebo obojím) a v obou případech potřebují podporu parlamentní většiny.

- Duální struktura autority poloprezidentského systému umožňuje různé vyvažování a také přesouvání mocenské převahy uvnitř exekutivy, to však pod přísnou podmínkou, že trvá „potenciál autonomie“ každé složky exekutivy.

(Sartori 2001: 139-140)

Z výše uvedených bodů, jež by měl podle Sartoriho splňovat poloprezidentský režim je patrné, že přímá volba sama o sobě není kritériem, které by daný režim posouvalo na klasifikační škále k poloprezidentským režimům (Sartori 2001: 93).

Kromě Duvergera se Sartori do jisté míry vymezuje i proti Shugartovi a Careymu, kteří jako první rozvinuli systematickou snahu o kategorizaci politických systémů (Sartori 2001: 140). Vzhledem k tomu, že v další části bude představen jejich koncept kvantifikace prezidentských pravomocí, zaměříme se nyní na jejich pojetí. Předně musíme poznamenat, že Shugart a Carey nepoužívají termín poloprezidentský. Namísto toho klasifikují premiérsko-prezidentský režim<sup>1</sup> (Elgie 1999: 4; Pugaciauskas 1999: 5; Sartori 2001: 140, Siaroff 2003: 292). Tito autoři definují poloprezidentský (premiérsko-prezidentský) režim následujícím způsobem, a nutno dodat, že se moc neliší od Duvergera (Pagaciauskas 1999: 5). Podle nich musí být volen vůdce exekutivy v přímých volbách, přičemž dodávají, že musíme rozlišovat monarchie a republiky. Prezident a premiér, který stojí v čele vlády, musí vzájemně koexistovat. Jako další znak uvádějí autoři prezidentovu politickou moc a legislativní pravomoci, kdy může např. vyhlásit referendum nebo soudní

---

<sup>1</sup> Shugart a Carey dále klasifikují následující režimy: čistý prezidentský, premiérsko-prezidentský, prezidentsko-parlamentní, parlamentní s prezidentem a čistý parlamentní (Shugart – Carey cit. dle Siaroff 2003: 292).

přezkum, disponuje právem veta, anebo se podílí na utváření vlády. Poslední podmínkou je nutnost, aby vláda získala důvěru v parlamentu. V případě, že by prezident disponoval pravomocí jednostranně odvolat premiéra nebo ministra, nejednalo by se už o premiérsko-prezidentský režim (Shugart – Carey 1992: 23-24).

V souvislosti s problematikou definování poloprezidentských režimů považuji za dobré zmínit fakt, že různé druhy definic můžeme rozdělit do tří kategorií, kdy každá z těchto kategorií nám vygeneruje jinou skupinu států, které označujeme termínem poloprezidentský (Elgie 2004: 319). Z pohledu této práce je pro nás zásadní kritérium přímé volby hlavy státu. V prvním typu definic, které kladou důraz na skutečné pravomoci prezidentů, je přímá volba prezidenta irelevantní, což dokládá O'Neil. Ten poloprezidentské režimy klasifikuje na základě toho, že výkonná moc je rozdělena mezi prezidenta a předsedu vlády, přičemž prezident má reálně značné pravomoci (O'Neil cit. dle Elgie 2004: 319), čímž přímá volba jako jedno z kritérií ztrácí na významu. Další dva druhy definic již považují přímou volbu za nezbytnou, kdy zároveň kladou odlišný důraz na prezidentské kompetence. Kombinace přímé volby a silných prezidentských pravomocí, druhý typ, nám značně redukuje seznam zemí, jež bychom potenciálně mohli označit za poloprezidentské. Elgie proto upřednostňuje třetí skupinu definic, které vychází z dispozičních vlastností samotných režimů (Elgie 2004: 320-1). Tento autor pak za poloprezidentský režim považuje situaci, kdy „*přímo volený prezident na dobu určitou existuje vedle premiéra a vlády, která je zodpovědná parlamentu*“ (Elgie 2004: 321). Výhodou třetího typu definic je absence subjektivní hodnocení, do jaké míry je daný prezident silný ve svých pravomocích. V situaci, kdy se pravomoci prezidentů značně liší, považuje Elgie tento typ z hlediska srovnávací analýzy za vhodný (Elgie 2004: 321). Takovéto pojetí nám umožňuje na politické systémy pohlížet ze širší perspektivy (srov. Siaroff 2004: 293).



## 2. 3 Srovnání parlamentního a poloprezidentského režimu

Abychom mohli porovnat obecné charakteristiky obou politických systémů, v následující části bude pro ilustraci představena tabulka se základními prvky. Jejím autorem je André Krouwel, který pro čtyři charakteristické rysy použil Lijphatovo pojetí prezidencialismu v oblasti závislosti vlády na důvěře parlamentu atp., zbytek sledovaných kategorií tvoří rozdělení pravomocí mezi zákonodárnou a výkonnou moc (Krouwel 2003: 5).

Tabulka 1: Základní charakteristika parlamentarismu a poloprezidencialismu

<u>Parlamentní režim</u>	<u>Poloprezidentský režim</u>
Nepřímo volená hlava státu	Přímo volený prezident, vláda získává legitimitu od přímo volené legislativy
Vláda (nebo premiér) může rozpustit parlament	Prezident může rozpustit parlament a vyhlásit volby
Hlava státu nemá žádné formální pravomoci při vytváření vlády	Hlava státu může jmenovat ministry, kteří musí být schváleni parlamentem
Vláda potřebuje vyhrát hlasování o důvěře v parlamentu	Vláda je odpovědná parlamentu
Prezident nemůže zavádět zákony, ani je vetovat. Může ale disponovat suspensivním právem veta.	Prezident může zavádět zákony pouze v rámci svých pravomocí
Hlava státu nemá žádné výkonné pravomoci	Prezident má značné výkonné pravomoci, ale většina výkonné moci je v rukou premiéra a vlády
Vláda musí odstoupit, pokud ztratí důvěru v parlamentu	Vláda musí odstoupit, pokud ztratí důvěru v parlamentu

(Krouwel 2003: 5) – upraveno autorem.

## 2. 4 Kvantifikace prezidentských kompetencí

V předešlé části práce byly v základních obrysech představeny dva typy politických systémů, díky kterým můžeme určit postavení prezidenta, které se

mu v těchto režimech dostává. Jak už ale bylo zmíněno, role a pravomoci prezidentů se v jednotlivých zemích liší. Abychom mohli tyto diference zahrnout do komparativní analýzy, musíme použít takovou metodu, která nám to umožní. Takovou metodu představuje kvantifikace prezidentských pravomocí, díky čemuž budeme moci změřit moc prezidenta.

Na tomto metodologickém poli existují dva uznávané přístupy, kterak měřit prezidentské pravomoci. V porovnání s ostatními aspekty makro-politické vědy zde panuje poměrně solidní konsenzus, kdy se autoři soustředí především na všeobecná výhradní práva prezidentů na základě ústav (Fortin 2012: 2). První přístup byl vyvinut McGregorem. Ten podle prezidentských kompetencí vytvořil seznam. Jednotlivým kategoriím přiřazoval buďto 1 nebo 0 dle toho, zda danou pravomocí prezident disponuje (Javůrek 2008: 21). Přestože tento přístup, který byl pak rozpracován dalšími autory (např. Frey 1997), zahrnuje širokou škálu pravomocí, není pro tuto práci příliš vhodný. V rámci těchto způsobů měření bývají pravomoci násobeny koeficientem 0,5 v případě nepřímé volby hlavy státu (ibidem). Chceme-li v této práci porovnat postavení prezidentů v systému a určit třeba sílu německého prezidenta (nepřímá volba), je vhodné použít druhý přístup. Kdybychom využili tuto metodu, v (prakticky) každém případě by vyšší počet bodů získal přímo volený prezident, a to i za situace, kdy by disponoval menšími pravomocemi oproti nepřímo volenému prezidentu. Došlo by tak ke zkreslení jeho reálného postavení v systému. Vzhledem k tomu, že se tato práce zabývá primárně přímou volbou prezidenta, nejeví se jako příliš šťastné přiřadit přímé volbě konstantní hodnotu.

Zakladateli druhého přístupu jsou Shugart a Carey, kteří ve společné práci *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics* (1992), představili svůj koncept měření prezidentských pravomocí. Základem této metody je hodnocení deseti kategorií kompetencí, kdy každá z nich nabývá

hodnot od 0-4 (v některých případech nemusí dosáhnout uvedených hodnot). Jednotlivé kategorie můžeme rozdělit do dvou skupin – legislativní a nelegislativní pravomoci (Shugart – Carey 1992: passim). Metoda nám umožňuje pozorovat jemnější rozdíly (Fortin 2012: 3) a zároveň napoví něco o charakteru sledovaného systému, kdy obsahuje i analytický rozměr (Javůrek 2008: 22-23). Pro potřeby práce bude ovšem nutné metodu zmíněných autorů upravit tak, abychom mohli co nejlépe analyzovat politické systémy daných zemí.

#### 2. 4. 1 Modifikace hodnotící metody

Jedním z důvodů, proč modifikovat metodu těchto autorů, je skutečnost, že autoři ji uzpůsobili zejména prezidentským a poloprezidentským režimům, a tudíž do ní zařadily i prezidentské kompetence, které bychom v parlamentních režimech jen těžko hledali. Jejich původní verze má následující podobu, viz tabulka:

Tabulka 2: Prezidentské kompetence podle Shugarta a Careyho

<u>Legislativní pravomoci</u>	<u>Nelegislativní pravomoci</u>
Celkové veto	Jmenování vlády
Částečné veto	Odvolávání vlády
Vydávání dekretů	Pravomoc rozpouštět parlament
Exkluzivní pravomoci směrem k zákonodárné moci	Vyslovení nedůvěry vládě
Rozpočtové pravomoci	X
Vyhlášení referenda	X

(Zdroj: Shugart-Carey 1992: 150, autor).

Při pohledu do ústav sledovaných států zjistíme, že ve sloupci legislativních pravomocí pozbývá smyslu hodnotit vydávání dekretů a rozpočtové pravomoci. Jedná se o silné prezidentské kompetence a řadíme je

především do repertoáru hlav prezidentských režimů<sup>2</sup>. V otázce prezidentského veta se nejčastěji setkáme v daných zemích s vetem suspensivním, proto původní rozdělení veta na celkové a částečné bude nahrazeno jednou společnou kategorií. Metcalfová (2000: 672-73) ve své revizi konceptu Shugarta a Careyho přidala další hodnotící hledisko – soudní přezkum<sup>3</sup>. Ten podle ní v jejich původní verzi chybí, ačkoliv sama připouští, že v době vzniku jejich metody nebyl příliš obvyklý. Metcalfová reagovala na inspiraci některých postkomunistických zemí (např. Polsko, Rumunsko) ve francouzském ústavním vzoru. Tato autorka do své studie zahrнула i některé postkomunistické země ze střední a východní Evropy, které zavedly přímou volbu prezidenta (Metcalf 2000: 660), a proto můžeme její doplnění práce Shugarta a Careye označit za přínosné.

Kategorie, jež vytvořili zmínění autoři, budou doplněni dalšími, abychom tak dosáhli větší vypovídací hodnoty. Nelegislativní část bude rozšířena o „prezidentskou imunitu a možnost odvolání“ a „jmenování ústavních soudců“. Kritéria upravené metody mají následující podobu:

Tabulka 3: Prezidentské kompetence

<u>Legislativní pravomoci</u>	Body	<u>Nelegislativní pravomoci</u>	Body
Suspensivní veto	4	Jmenování vlády	4
Zákonodárná iniciativa	4	Odvolání vlády	4
Referendum	4	Nedůvěra vládě	4
Soudní přezkoumání	4	Rozpuštění parlamentu	4
X	X	Prezidentská imunita a možnost jeho odvolání	4
X	X	Jmenování ústavních soudců	2

(Zdroj: Metcalf 2000: 669-670; Shugart – Carey 1992: 150; autor)

<sup>2</sup> Dekretální pravomocí disponují výjimečně i hlavy poloprezidentských režimů, ale tato výsada bývá podmíněna určitou situací, jakou může být např. stav ohrožení atp. (Metcalf 2000: 671).

<sup>3</sup> Soudním přezkumem je myšlena legislativní pravomoc prezidenta postupovat zákony k soudnímu přezkoumání ústavním soudům, přičemž musí brán zřetel na diferenciaci v jednotlivých zemích.

## 2. 4. 2 Kvantifikace jednotlivých kategorií

### Legislativní pravomoci:

#### Suspensivní veto

- 4 – kvalifikovaná většina (přehlasování)
- 2 – absolutní většina
- 1 – prostá většina
- 0 – prezident nedisponuje suspensivním vetem

#### Zákonodárná iniciativa

- 4 – bez možnosti parlamentu pozměňovat návrhy
- 2 – omezená možnost parlamentu předkládat pozměňovací návrhy
- 1 – neomezená možnost parlamentu předkládat pozměňovací návrhy
- 0 – prezident bez vyhrazených pravomocí

#### Referendum

- 4 – neomezená pravomoc vyhlásit referendum
- 2 – omezené vyhlašování referenda
- 1 – nutná kontrasignace ministra
- 0 – prezident nemá možnost vyhlásit referendum

#### Soudní přezkoumání

- 4 – prezident jediný může iniciovat soudní přezkoumání
- 2 – prezident, vláda nebo většina parlamentu může iniciovat soudní přezkoumání
- 1 – prezident, vláda nebo menšina parlamentu může iniciovat soudní přezkoumání
- 0 – prezident tuto pravomoc nemá

### Nelegislativní pravomoci:

#### Jmenování vlády

- 4 – bez nutnosti získat svolení parlamentu
- 3 – s nutností získat svolení parlamentu
- 2 – prezident jmenuje členy vlády, kteří musí být potvrzeni parlamentem
- 1 – prezident jmenuje premiéra, ten musí získat důvěru parlamentu, premiér jmenuje ostatní ministry
- 0 – prezident nemá v oblasti jmenování samostatné pravomoci

#### Odvolání vlády

- 4 – prezident odvolává ministry dle svého uvážení
- 3 – prezident odvolává ministry se souhlasem parlamentu
- 2 – prezident odvolává ministry, ale pouze za určitých podmínek
- 1 – prezident odvolává ministry na návrh premiéra
- 0 – ministr může být odvolán pouze parlamentem po vyslovení nedůvěry

#### Nedůvěra vládě

- 4 – parlament nemůže vyslovit vládě nebo ministrům nedůvěru a odvolat je
- 2 – parlament může vyslovit nedůvěru, ale prezident může odpovědět rozpuštěním parlamentu
- 1 – konstruktivní vyjádření nedůvěry
- 0 – neomezená možnost vyjadřovat nedůvěru

#### Rozpuštění parlamentu

- 4 – neomezené
- 3 – omezené frekvencí nebo dobou v rámci mandátu
- 2 – podmínka vyžadující nové prezidentské volby

1 – pravomoci v této oblasti jsou omezené (pouze jako reakce na určité události)

0 – prezident nemá tuto pravomoc

Prezidentská imunita a možnost jeho odvolání

4 – prezident disponuje výraznou imunitou (indemnitou)

2 – prezident disponuje běžnou formou imunity

0 – prezident požívá slabé imunity a může být odvolán např. všelidovým hlasováním

Jmenování ústavních soudců

2 – prezident není nikterak omezen

1 – prezident je v této pravomoci omezen (kontrasignace)

0 – prezident nedisponuje touto pravomocí

(zdroj: Metcalf 2000: 669-670; Shugart – Carey 1992: 150; autor)

V takto nastaveném hodnocení kvantifikace prezidentských pravomocí je možné získat nejvýše 38 bodů. Je důležité si uvědomit, že metoda měření vychází z ústav jednotlivých zemí a maximálního využití ústavních kompetencí. Nebere tedy v úvahu reálný politický stav a personální obsazení prezidentské funkce, kdy může mnohdy docházet k odlišnému chápání ústavy jako nástroje politického konání. Pro potřeby práce, ale dané hodnocení shledávám jako dostatečné.

## 2. 5 Volební systém pro přímou volbu prezidenta

Otázka volebních systémů je výhradně spojována s volbami do zastupitelských orgánů, které poskytují nepoměrně větší prostor pro jejich výzkum. Volební systémy a samotné volby řadíme k plně usazeným politologickým tématům již více než půl století. Ačkoliv by se mohlo zdát, že

tato oblast je co do tematického pokrytí poměrně vyčerpána, v kontextu práce – přímá volba prezidenta – tomu tak úplně není. Zůstaneme-li v evropském prostředí, prezidentské volby v politicko-vědním diskursu nehrají ústřední roli. Podle Lebedy můžeme hledat důvody v atraktivitě a náročnosti problematiky volebních systémů do kolektivních orgánů. Tento autor si všímá faktu, že prezidentské volby zřídka tvoří hlavní a samostatné téma politicko-vědních textů, a bývají tak zařazovány spíše k pracím obecnější povahy (Lebeda 2008: 27). Vzhledem k potřebám práce považuji za vhodné alespoň krátce zmínit některé varianty volebního systému hlavy státu.

Nejjednodušší rozlišení, které můžeme u prezidentských voleb pozorovat, je dělení na přímou a nepřímou volbu. Ve středoevropském prostoru se setkáme s oběma případy. Přímá volba se etablovala v průběhu 20. Století v prezidentských režimech, naproti tomu nepřímá volba se stala tradiční součástí parlamentních systémů. Jak je ale patrné právě z námi sledovaného regionu, spojení parlamentního systému a nepřímé volby prezidenta již není tak pevné. Česká republika (spolu s např. Maďarskem, Albánií) tvořila mezi postkomunistickými zeměmi jednu z výjimek s nepřímo volenou hlavou státu, kdy se 80 % zemí s komunistickou stopou přiklonilo k volbě přímé. Z výčtu zemí, kterými se bude práce zabývat, využívá nepřímou volbu již pouze Německo, které ale je zajímavým případem země, jež se navrátila od přímé volby (Výmarská republika) k volbě nepřímé, a to v důsledku poválečné revize politického systému. V současné době využívá institut přímé volby prezidenta přibližně tři čtvrtiny zemí s republikánským zřízením (Lebeda 2008: 30-36).

Přímá volba nám odpovídá na otázku, kdo volí prezidenta, ale ještě nám zbývá zodpovědět otázku jak, respektive jakým volebním systémem. V případě výběru hlavy státu se jedná o personalizované volby jedné osoby, budoucí hlavy státu. Pro potřeby takovéto volby je jediný možný většinový systém. Jak již



napovídá název, v tomto volebním systému hledáme kandidáta, který dosáhl většiny. Tu můžeme rozdělit do dvou skupin – prostá (relativní) a absolutní. Podíváme-li se na nejnovější diskusi o způsobu volby prezidenta, a to do prostředí České republiky, zjistíme, že byly diskutovány tři alternativy volebních systémů (Havlík 2011), které ve své podstatě kopírují možnosti, které nám nabízí většinový systém.

První možností je relativně většinový (někdy též nazýván jednokolový) volební systém). Ten vychází z britského prostředí, systému „prvního v cíli“ (*first past the post system, winner takes all system* atp.). Aby se prezidentský kandidát mohl stát hlavou státu, musí v prvním a jediném kole, které probíhá v jednomandátovém volebním obvodu, získat prostou většinu hlasů. Tento druh volby se spíše využívá pro volby do kolektivních orgánů, kde je tou nejvyužívanější variantou. U prezidentských voleb se s ním tak často nesetkáme, jelikož se jeho účinky předvídají hůře než v případě voleb do parlamentů atp. Výhodnou se může tato varianta jevit pro kandidáty, které znevýhodňuje určitá míra kontroverze, jelikož zde nedochází k druhému kolu volby a tudíž volbě menšího zla. Ačkoliv je tato volba považována za nejjednodušší způsob přepočtu hlasů na mandáty, není, jak již bylo uvedeno, tímto volebním systémem voleno mnoho prezidentů <sup>4</sup> (Havlík 2011; Klíma 1998: 205-206, Lebeda 2008: 45-47).

Druhou variantou, debatovanou i v České republice, představuje dvoukolový absolutně většinový systém. Ten tvoří zbylých 80 % <sup>5</sup> (Lebeda 2008: 49) přímých prezidentských voleb ve světě, a je tak nejvyužívanějším modelem. Již z názvu jde vyčíst, že k dosažení vítězství ve volbách a možnosti obsadit prezidentský úřad je potřeba získat nadpoloviční většinu hlasů. Tento fakt může znamenat značný problém, jelikož se jedná o mnohem tvrdší požadavky než

---

<sup>4</sup> Lebeda uvádí, že tímto způsobem je voleno přibližně kolem 20 % prezidentů v přímých volbách a to zejména v Severní Americe (Lebeda 2008: 45).

<sup>5</sup> V Evropě je tento většinový princip využíván skoro ve všech případech. Můžeme tak hovořit o naprosté dominanci (Lebeda 2008: 49).

v předchozím případě. Proto je ustaveno ještě kolo druhé. Do něj postoupí jen ti nejúspěšnější kandidáti z kola prvního. V tento moment vyvstává zcela logická otázka – definice nejúspěšnějších kandidátů. Odpověď nám poskytne dělení dvoukolových absolutně většinových systémů<sup>6</sup> na systémy s uzavřeným a otevřeným druhým kolem. První varianta počítá s postupem dvou kandidátů, kteří získali největší voličskou přízeň, kdy jim k vítězství ve druhém kole postačí nadpoloviční většina. V případě otevřeného druhého kola do něj postupují kandidáti, kteří dosáhli předem stanovené hranice, tím pádem není předem dán počet účastníků druhého kola. Obvykle tato hranice bývá nastavena na 12,5 %. Tento model je typický pro volby do francouzského Národního shromáždění. Ve druhém kole potom vítězí kandidát, jenž získal prostou většinu hlasů. V komparativní perspektivě je tato varianta méně využívanou, jelikož nepřináší kýžený efekt nadpoloviční většiny (Lebeda 2008: 50). V českém prostředí by to podle Havlíka mohlo přinést jakési zmatení voličů, jelikož by se jednalo o další, v tomto případě nový, způsob volby (Havlík 2011). Častým jevem v případě dvoukolových voleb bývá skutečnost, že se druhého kola účastní menší počet voličů (Reynolds – Reilly – Ellis 2005: 130). Podle Sartoriho poskytuje dvoukolová volba možnost, aby volič přeorientoval mezi jednotlivými koly své preference, a tudíž zvolil odlišné volební strategie. Jedná se podle něj tak o pružný systém, který v prvním kole zpřehledňuje situaci a skutečná volba začíná až v kole druhém. Ovšem jen za předpokladu, že se nenašel kandidát, který by získal nadpoloviční přízeň voličů již v první volbě (Sartori 2001: 25-25).

---

<sup>6</sup> V souvislosti s dvoukolovým absolutně většinovým typem voleb a tzv. otevřeným druhým kolem je potřeba dodat, že v případě otevřeného druhého kola není nutné dosáhnout nadpoloviční většiny hlasů, a tudíž není naplněn požadavek absolutní většiny hlasů. Jedná se tedy o „chybu“ typologie.

## 2. 6 Prezidenti v postkomunistickém prostoru

V předešlé sub-kapitole jsem zmínil skutečnost, že 80 % zemí, které patřily pod patronaci komunistických stran do roku 1989, se vydalo cestou přímé volby prezidenta, a to většinou ihned po tranzici <sup>7</sup>. Komunistická minulost zasáhla i komparované státy, a proto považuji za dobré podívat se krátce na důvody, které vedly země postkomunistického regionu k rozhodnutí zavést přímou volbu hlavy státu.

Zlomový rok 1989, který s sebou přinesl konec studené války a pád komunismu, byl prvopočátkem prudkých změn ve středovýchodní Evropě (Ash 2009: 125). Následující léta se nesla v duchu transformace společnosti, politického či ekonomického systému. Země, jež nastoupily novou, demokratickou cestu, stály na rozcestí a musely se rozhodnout, kterak reformovat své politické systémy a jakou jim vtisknout podobu. Součástí institucionálních změn bylo i (znovu)zavedení, anebo upravení prezidentského úřadu <sup>8</sup>. Jednou z otázek bylo, jakým způsobem hlavu státu zvolit. Celá řada zemí se rozhodla pro přímou volbu prezidenta (např. Bulharsko, Chorvatsko, Litva, Makedonie, Polsko, Slovinsko atp.). Důvody můžeme shledávat ve snaze dát možnost občanům podílet se co nejvíce na veřejném životě. Ta jim po dlouhá léta nedemokratických režimů byla odepřena. Ačkoliv přímá volba prezidenta v kombinaci s parlamentním režimem působí z pohledu klasického parlamentarismu nesourodě, v prostředí střední a východní Evropy do jisté míry vyplývá toto spojení z ojedinělého procesu k přechodu k demokracii (Kubát 2003: 304-306, Kubát 2003b 58).

---

<sup>7</sup> V tomto smyslu Česká republika je specifickým případem, když se pro tento způsob volby rozhodla až po více než dvaceti letech. O důvodech více v kapitole, která se bude věnovat České republice.

<sup>8</sup> Československo bylo jedinou zemí z evropských komunistických států, které uchovalo funkci prezidenta i v éře komunismu. V jiných státech ho nahradila kolektivní hlava státu (Kubát 2003b: 58).

## 4. Polská republika

Polsko stálo na počátku demokratizačního procesu ve střední a východní Evropě a stalo se tak v tomto ohledu pomyslným „*pionýrem*“ (Kubát 2004: 271). Tato země s bohatou historií se proslavila zejména jednáním u „kulatého stolu“, které napomohlo Polsku nastoupit cestu od režimu jedné strany k demokratickému státu. Jednou z klíčových otázek byla budoucí institucionální podoba politického systému. Proces demokratické přeměny byl zatížen výraznými problémy, které (mimo jiné) souvisely s opožděnou socioekonomickou modernizací. Ústavně-politický vývoj je charakteristický bouřlivým vývojem, a to i přesto, že polské elity se opíraly o historickou tradici politiky konsensu, která se odrazila u již zmíněného jednání u „kulatého stolu“. O této skutečnosti svědčí fakt, že k dohodě o řádné ústavě došlo až v roce 1997, což řadí Polsko na konec mezi postkomunistickými zeměmi. Je nutné ale dodat, že problémy spojené s ustavením a konsolidací politického systému nebylo doprovázeno zápasem o samotnou podstatu režimu (Krok-Paszowska 1999: 173-175; Kubát 2005: 37; Prazmowska 2010: 225; Sanford 2002: 8). Polsko představuje zajímavý případ institucionálních proměn, a to zejména v případě postavení prezidenta, jehož úloha v systému v průběhu 90. let doznala změn. Tento fakt názorně ilustruje tzv. „malá ústava“ a Ústava z roku 1997, ve které došlo k omezení prezidentských kompetencí (srov. Frison-Roche 2007: 63). Ačkoliv byly tyto léta poznamenány ústavně-právními boji, můžeme říci, že základní podoba byla vymezena již v roce 1989 – dvouhlavá exekutiva a dvoukomorový parlament (Krok-Paszowska 1999: 170). V následujících letech šlo o rozdělení kompetencí jednotlivých složek politického systému. V jaké pozici z toho souboje o pravomoci vyšel prezident, to bude hlavním předmětem této kapitoly. Abychom mohli analyzovat roli prezidenta v systému

a způsob jeho volby, musíme se, i s ohledem na výše popsané skutečnosti, nejprve zaměřit v krátkosti na ústavně-právní vývoj v Polsku.

#### 4. 1 Ústavně-právní vývoj a boj za prezidentské pravomoci

Polsko v roce 1989 nemuselo čelit při transformaci svého politického systému problémům v podobě ustavování zcela nových demokratických institucí, s čímž se můžeme setkat v zemích tzv. Třetího světa. Hlavní změnou bylo odstavení komunistické strany od moci. Jako příznačné se jeví skutečnost, že k předání moci došlo za pomoci klasických a parlamentních metod (Sanford 2002: 76-77). Odrazem demokratického přístupu bylo zřízení horní komory parlamentu – stočlenného Senátu, který vycházel z dohod u kulatého stolu, a do něhož se mělo volit ve svobodných volbách. Vedle Senátu došlo k vytvoření úřadu prezidenta – „*velkého garanta*“ (Mlejnek 2004), jehož úkolem bylo dohlížet na průběh reformy a v případě potřeby zatáhnout za záchrannou brzdu. Prezident nahradil dosavadní Státní radu – kolektivní hlavu státu. Z logiky věci musel být takovýto prezident vybaven i náležitými pravomocemi – legislativní iniciativa, právo veta <sup>9</sup>, právo rozpustit parlament, pokud by ho omezoval ve výkonu jeho úřadu atp. (Javůrek 2008b: 85; Mlejnek 2004). Z pohledu této práce je důležité zmínit, že hlava státu byla volena v nepřímých volbách a to Národním shromážděním (Sejm 460 hlasů a Senát 100). Zmíněné ústavní změny vycházely z tzv. dubnové novely ústavy Polské lidové republiky (1952), která byla přijata 7. dubna 1989. Tato novela sice přinesla výrazné novinky, které se odrazily zejména v uspořádání nejvyšších státních institucí, ale neznamenal celkový „*kvalitativní průlom směrem k demokracii*“ (Kubát 2008: 10). Celkovou přestavbu politického systému umožnila až tzv. prosincová novelizace ústavy z 29. prosince 1989, která změnila název na Polskou republiku. V rámci této novely byla vyškrtnuta komunistická preambule, zrušena

---

<sup>9</sup> Toto prezidentské veto mohlo být přehlasováno 2/3 většinou v Sejmu (Javůrek 2008: 85).

vedoucí úloha Polské sjednocené dělnické strany, byla zavedena svrchovanost, politický pluralismus a hlavním principem se stal právní stát (Kubát 2004: 272). Tyto dvě novely ústavy z roku 1952 vytvořily jakýsi hybridní režim, v rámci něhož byly spojeny „*prvky parlamentní demokracie, založené na vzájemných vztazích mezi parlamentem a vládou, s pozůstatky komunistického principu jednotnosti státní moci [...doplňené] prezidentem s potenciálně širokými pravomocemi*“ (Bankowicz cit. dle Kubát 2004: 272).

#### 4. 1. 1 Kompromisní „malá ústava“

Podobně jako ostatní země, i Polsko chtělo co nejdříve přijmout novou plnohodnotnou ústavu, avšak tento cíl se mu nepodařilo splnit. Zaměříme-li se na prezidentský úřad, na zajímavosti nabývá rok 1990, kdy byly zavedeny přímé volby prezidenta (Krok-Pazskowska 1999: 171). Snaha o vytvoření ústavy byla doprovázena poměrně bouřlivou diskuzí a roky 1989-1997 se nesly ve znamení jakéhosi „*institucionálního hašteření*“ (ibidem). Jedním z bodů sváru byla i debata ohledně povahy výkonné moci, přesněji řečeno, ke které formě vlády se přiklonit, zda k prezidentské formě vlády, parlamentarismu nebo poloprezidentskému systému (Sanford 2002: 77, srov. Mlejnek 2004). Vzhledem k tomu, že novelizovaná ústava z roku 1952 zcela nevyhovovala potřebám moderního demokratického státu, bylo nutné přijmout alespoň nějaké provizorní řešení, aby se tak vyplnilo „*ústavní vzduchoprázdno*“ (Kubát 2005: 39) a vyřešila se tak politická paralýza (Cole 1998: 56). Jako dobrý nástroj se osvědčila tzv. malá ústava<sup>10</sup>, která byla přijata 17. října 1992 (srov. Cole 1998: 56; Kubát 2005: 39; Sanford 2002: 79). Tato ústava symbolizovala kompromis mezi prezidentem Wałęsą, který byl stoupencem silné pozice prezidenta, a premiérem, opírajícího ho se o parlamentní politické strany, jenž chtěl moc převážít

---

<sup>10</sup> Pod pojmem „malá ústava“ rozumíme ústavní zákon o vzájemných vztazích mezi legislativou, výkonnou mocí a místní samosprávou. Polsko tak tímto způsobem řešilo spory mezi prezidentem Wałęsą a premiérem Olszewskim (Cole 1998: 56; Krok-Pazskowska 1999: 191; Kubát 2004: 39).

ve prospěch parlamentu (srov. Sanford 2002: 81). Malá ústava stanovila prezidentské pravomoci, které se následně vyvinuly v politické praxi. Zmínit můžeme např. možnost prezidenta zahájit legislativní proces, právo veta (Sejm ho mohl přehlasovat 2/3 většinou), právo podstoupit zákony Ústavnímu tribunálu nebo rozpustit parlament v ústavou daných případech a opomenout nesmíme ani jeho roli při konstituování vlády. Další kompetence nalezneme v oblasti obranné politiky, vnitřní bezpečnosti, anebo zahraniční politice (Krok-Paszkowska 1999: 177-78; Sanford 2002: 84). S ohledem na poměrně široké prezidentské pravomoci (srov. Javůrek 2008: 86), přímou volbu hlavy státu a politickou praxi, která přinesla poměrně konfliktní vztah mezi prezidentským úřadem a ostatními složkami politické moci, to ostatně nepředpokládali ani konstruktéři malé ústavy (Krok-Paszkowska 1999: 179), můžeme prezidenta označit za ústředního hráče na politické scéně. Jako příklad rozdílného pojetí prezidentských kompetencí nám může posloužit výkon prezidentské funkce Lecha Wałęsy a Aleksandra Kwaśniewkiho. Prvně jmenovaný využíval plně svých kompetencí, přičemž mnohdy je svými kroky i překračoval, naproti tomu jeho nástupce změnil povahu prezidentství a ustoupil do pozadí (Kubát 2005: 43-45).

Ačkoliv malá ústava vykazovala určité nedostatky, znamenala kvalitativní pokrok oproti ústavě z roku 1952 a dokázala přispět k základní stabilitě politického systému. Stala se tak poměrně dobrým kompromisním řešením, kterého mohlo být dosaženo za daných okolností (Kubát 2005: 40; Sanford 2002: 85). Na druhou stranu někteří autoři poukazují na fakt, že Polsko v první polovině 90. let, v době prezidentství Lecha Wałęsy, vykazovalo silné rysy tzv. delegativní demokracie (Linz – Stepan 1996: 287), která se mimo jiné vyznačuje existencí charismatického a populisticky vystupujícího prezidenta, který se opírá o zvolení v přímých všelidových volbách (Kopeček 2006: 191).

#### 4. 1. 2 Rok 1997 a přijetí nové ústavy

Politická praxe, zmínit můžeme konflikty prezidenta Wałęsy s parlamentem, ovlivnila přípravu „řádné“ ústavy, která neprobíhala bez problémů, ačkoliv politická situace byla příznivější. Střetávaly se opět argumenty zastánců silného prezidenta a pro-parlamentní části. Aleksander Kwaśniewski například hájil prezidentský úřad těmito slovy: „*Prezident volený v přímých volbách nemůže být „slavnostním prezidentem“ jako v Německu nebo České republice*“ (Kwaśniewski cit. dle Krok-Paszowska 1999: 188), ale měl by plnit úlohu arbitra mezi parlamentem a vládou, a zároveň by měl mít vliv na politiku (ibidem). Politickou realitu tak můžeme charakterizovat jako boj o institucionální zájmy jednotlivých složek moci.

Současná polská Ústava byla přijata 25. května 1997. Její potvrzení proběhlo v rámci referenda, přičemž pro přijetí se vyslovilo 52,71 % obyvatel. Hlasování se zúčastnilo 42,86 % oprávněných obyvatel. Účinnosti nabyla 17. října 1997 (Cole 1998: 3). V Ústavě se odráží historické tradice, složitý a pozdní proces přijímání, ale i odlišné politické a ideologické postoje polské společnosti, proto bychom měli tyto aspekty zahrnout do jejího hodnocení. I přes jistá specifika nevybočuje polská Ústava z obvyklých standardů evropského konstitucionalismu. Řadí se po bok moderních evropských ústav, které respektují rozdělení a rovnováhu moci, a tvoří tak ústavní rámec pro rozvoj pro liberálně demokratické společnosti. Přijetím této ústavy byla zakončena dlouhá cesta formování politického systému Polska a prezidenta v něm (Cole 1998: 59; Kubát 2005: 41).

#### 4. 2 Politický systém Polska

Polsko je na základě ústavy, která je nejvyšším zákonem Polské republiky (The Constitution of RP 1997: Ch. I, Art. 8), jednotným demokratickým státem,



který klade důraz na sociální spravedlnost, rovnost a svobodu slova. Politický systém funguje na základě parlamentní demokracie a nejvyšší moc náleží polskému lidu, který jí vykonává prostřednictvím volených zástupců. V souvislosti s parlamentní demokracií stojí za zmínku uvést, že Polsko má druhou nejdelší parlamentní tradici v Evropě, přičemž parlament je úzce spjat s jeho národní a státní historií <sup>11</sup> (Sanford 2002: 103). Systém moci je klasicky rozdělen mezi legislativu, kterou tvoří Sejm (460 členů) a horní komora Senát (100 členů), exekutivu, jež se dělí mezi prezidenta a vládu, a moc soudní (The Constitution of RP 1997: Ch. I, Art. 1-29). Takto hovoří o politickém systému v základních obrysech Ústava, avšak, jak ukazuje polský příklad, praxe může být mnohdy odlišná. V takovém případě záleží, která si političtí aktéři a instituce vykládají Ústavu a jaký je jí vtisknut obsah. Na tomto místě nám nejde určit, o jaký politický systém se jedná (tomu bude věnován závěr pojednání o Polsku), ale spíše o to, učinit krátký úvod a představit v základních (ústavních) obrysech polský politický systém. Hlavní pozornost bude logicky upřena na prezidenta republiky, a proto není potřeba politickému systému jako celku věnovat vícero prostoru. Jednotlivé složky budou vždy dotčeny v kontextu prezidentského úřadu, k jehož představení nyní přistoupíme.

#### 4. 3 Prezident

Polský prezident představuje zajímavou složku výkonné moci, jejíž je součástí. Jak již bylo naznačeno, jeho pozice se v průběhu let měnila nejen na základě ústavního vymezení, ale současně hrála důležitou roli i osoba, která tento úřad vykonávala. Ústava přijatá v roce 1997 se věnuje prezidentu republiky v kapitole V. a hovoří o něm jako o nejvyšším reprezentantovi Polské republiky, kdy jeho hlavním úkolem je garantovat kontinuitu státní moci (The Constitution

---

<sup>11</sup> Prvopočátky parlamentní historie můžeme najít na konci 15. století. Tuto skutečnost dokládá i fakt, že Polsko si v roce 1993 připomínalo pětisté výročí parlamentarismu v Polsku, kdy v Piotrkówě, původním místě zasedání parlamentu, přednesli své projevy předsedové Sejmu a Senátu (Sanford 2003: 103, 132).

of RP 1997: Ch. V, Art. 126). Prezydent má dále „zajistit dodržování ústavy, chránit suverenitu a bezpečnost státu, jakož i nedotknutelnost a integritu jeho území“ (ibidem). Řadou kompetencí, ke kterým se dostaneme podrobněji v další části, disponuje v oblasti ozbrojených sil, jejichž je vrchním velitelem. Ze své pozice reprezentuje zemi v zahraničních věcech, přičemž se např. spolupodílí na ratifikování mezinárodních smluv nebo jmenuje a odvolává zplnomocněné zástupce Polska v dalších státech (The Constitution of RP 1997: Ch. V, Art. 133, 134). Takto je v základních ústavních obrysech definován úřad prezidenta republiky Polské republiky. Není nikterak překvapivé, že zde nenalezneme žádné výrazné odlišnosti od okolních států. Mnohem zajímavěji se ale může jevit porovnání postavení prezidenta vzhledem k období malé ústavy, tedy let 1992-97.

#### 4. 3. 1 Ústava z roku 1997 a omezení prezidentských kompetencí

V Ústavě z roku 1997 došlo oproti malé ústavě ke konsolidaci vztahů mezi premiérem a zbytkem vlády a současně také byly narýsovány jasné hranice na poli působnosti vlády a Sejmu. Prezidentské kompetence, vcelku logicky, doznaly změn. V tomto ohledu je potřeba zmínit, že nová Ústava posílila pozici premiéra vůči prezidentovi a na síle získal také parlament, kdy prezident přišel o jednu z možností, kterak jej rozpustit. Konkrétněji řečeno, prezident již nemůže rozpustit Sejm v případě, že došlo k vyslovení prosté nedůvěry vládě. Prezidentova pozice doznala změn také ve vztahu k legislativnímu procesu, kdy je možné jeho veto snáze přehlasovat. Zároveň prezident přišel o možnost požádat Ústavní tribunál o přezkum zákona, který vetoval, a toto veto bylo přehlasováno Sejmem. Rozdíly můžeme najít i ve vztahu prezidenta a vlády, kdy můžeme pozorovat zeslabení jeho vlivu na utváření budoucí vlády. Prezydent již nemůže ovlivnit obsazení postů ministrů obrany, zahraničních věcí a vnitra, kdy ztratil v těchto významných oblastech svůj dřívější vliv v podobě tzv.

„všeobecného dohledu“. Prezident hraje ústřední roli až při třetím pokusu v rámci procesu sestavování vlády, kdy iniciativa přechází plně do jeho rukou (při druhém pokusu je naopak zcela vyřazen z tohoto procesu). Ústavou je předpokládána duální exekutiva, ale jenom článek 133 (3), který se věnuje zahraniční politice, výslovně uvádí, že „*prezident republiky spolupracuje s předsedou vlády a příslušným ministrem*“<sup>12</sup> (The Constitution of RP 1997: Ch. V, Art. 133 (3)). Z toho lze dovodit, že ačkoliv je prezident součástí exekutivy, tak v souladu s principy parlamentarismu nedisponuje reálnou výkonnou mocí. Krom jiného nespadá do díkce prezidenta republiky všeobecný dohled nad bezpečností, obranou a zahraničními věcmi (Javůrek 2008b: 86-87; Krok-Paszowska 1999: 189-90; Kubát 2008: 14-15; Kubát 2009: 137).

Vliv a „*potencionálně silnější*“ (Kubát 2005: 47) politické postavení polského prezidenta bylo formováno podle Kubáta dvěma faktory. Prvním z nich je přímá volba a druhým jakási „*krátká tradice silného prezidentství*“ (ibidem), jehož jsme mohli být svědky v letech 1990-97. Avšak přijetí nové Ústavy v roce 1997 vychýlilo mocenskou rovnováhu, která panovala ve zmíněných letech, ve prospěch parlamentu a premiéra, vůči němuž prezident nedisponuje nástroji, kterak ho omezovat (srov. Sanford 2002: 138-39).

#### 4. 3. 2 Prezidentské kompetence

Polský prezident byl v jednotlivých kategoriích hodnocen následujícím způsobem.

---

<sup>12</sup> Ústava v tomto článku hovoří o spolupráci, ale praxe nám dokazuje, že to může přinášet spory mezi prezidentem a premiérem (potažmo ministrem zahraničních věcí). Jako příklad lze uvést neúspěšné snahy prezidenta Kaczyňského činit zásahy do zahraniční politiky státu, např. kdo, kdy a s kým pojedje na zahraniční cestu atp. (Kubát 2009: 138).

## Suspensivní veto

Prezidentské veto upravuje čl. 122 Ústavy, přičemž podle něj může prezident návrh zákona vrátit Sejmu k přezkoumání. Ten může ovšem prezidentské veto přehlasovat 3/5 většinou za přítomnosti nejméně poloviny počtu poslanců. Prezident v tomto případě ztrácí nárok na postoupení návrhu Ústavnímu tribunálu. Při splnění výše uvedených podmínek je prezident povinen tento návrh zákona podepsat do sedmi dnů a nařídit jeho vydání ve sbírce zákonů (The Constitution of RP 1997: Ch. V, Art. 122). V polském případě je právo veta nejsilnějším politickým nástrojem, což dokládá i snaha o jeho omezení z důvodu lepší průchodnosti zákonů. Suspensivní veto v případě polského prezidenta je hodnoceno 4 body.

## Zákonodárná iniciativa

V tomto bodě, zákonodárné iniciativě, poráží polský prezident své soky, jelikož disponuje podle čl. 144 Ústavy (The Constitution of RP 1997: Ch. V, Art. 144) zákonodárnou iniciativou v podobě možnosti předkládání tzv. úředních aktů prezidenta, které vyžadují podpis předsedy vlády. Odstavec 3. čl. 144 uvádí výjimky, na které se pravidlo kontrasignace nevztahuje. Mezi nimi je pravomoc navrhnout zákony. Tu můžeme považovat za velmi silný nástroj, kterak zasahovat do politického dění v zemi, jako např. nastolování témat (agenda-setting). Prezidentem podaný návrh zákona prochází klasickou legislativní cestou. Uděleny budou 2 body, jelikož zde existuje možnost pozměňovacích návrhů v rámci legislativního procesu.

## Referendum

Institut referenda upravuje v polské ústavě čl. 125 ústavy (The Constitution of RP 1997: Ch. V, Art. 125), podle něhož celonárodní referendum může nařídit Sejm (nadpoloviční většina hlasů za přítomnosti alespoň poloviny

poslanců), anebo prezident, který k tomuto kroku potřebuje souhlas absolutní většiny Senátorů, za splnění podmínky přítomnosti nejméně poloviny zákonného počtu senátorů. Za zmínku stojí skutečnost, že Polsko nemá podle Kubáta s celostátními referendy nejlepší zkušenosti v historické perspektivě, ale ani po roce 1989<sup>13</sup> (Kubát 2005: 140). Do tabulky si polský prezident připsuje 2 body.

### Soudní přezkum

V otázce soudního přezkumu disponuje prezident možností podstoupit návrh zákona před jeho podpisem Ústavnímu tribunálu, který je součástí soudní moci. Prezident se v takovém případě odvolává na čl. 122 Ústavy (The Constitution of RP 1997, Ch. V, Art. 122). Tribunál v takovém případě zkoumá slučitelnost návrhu zákona s Ústavou. Pokud není shledán rozpor, prezident je povinen návrh podepsat. Bylo by chybou opomenout fakt, že vetuje-li prezident návrh zákona, ztrácí v případě přehlasování veta Sejmem možnost odvolat se k Ústavnímu tribunálu. V této kategorii získal polský prezident 1 bod.

### Jmenování vlády

Při exkurzu do ústavně-právního vývoje Polska a jeho politického systému již bylo předesláno, že kompetence v oblasti jmenování vlády doznaly jistých změn, a to směrem nevýhodným pro prezidenta. V současnosti se prezident řídí články 154 a 155 Ústavy (The Constitution of RP 1997: Ch. V, Art. 154, 155). Ty umožňují prezidentovi jmenovat předsedu vlády, který mu následně navrhne seznam ministrů. Taková vláda musí získat důvěru Sejmu. Nestane-li se tak, iniciativu přebírá z rukou prezidenta Sejm, který většinou hlasů nejméně poloviny poslanců zvolí předsedu vlády a jím navržené ministry. Prezident

---

<sup>13</sup> Kubát své tvrzení opírá o skutečnosti, které provázely všelidová hlasování. V prvním případě institut referenda sloužil komunistům jako mocenský nástroj, kdy v roce 1946 byly občanům položeny tři zavádějící otázky o zrušení Senátu, potvrzení nové západní hranice na Odře a Nise a schválení ekonomického systému, jež stavěl na znárodňování. Referendum ale bylo zfalšováno. Po roce 1989 se konalo hned několik referend (např. otázky privatizace), ale byly provázány celou řadou kontroverzních situací (Kubát 2005: 140-41).

vstupuje do hry opět ve třetím kole jmenovacího procesu, kdy jmenuje předsedu vlády včetně ministrů. Vláda musí získat důvěru Sejmu (nutný stejný počet hlasů jako v prvním kole), pokud se jí to nepodaří, prezident republiky zkrátí funkční období Sejmu. Opět ohodnoceno 1 bodem.

#### Odvolání vlády

Polský prezident v této oblasti nedisponuje výraznými pravomocemi a nemůže na základě svého rozhodnutí odvolat vládu. K odvolání vlády prakticky dochází jen na základě vyslovení nedůvěry Sejmem, anebo z iniciativy premiéra či jednotlivých ministrů. Hodnoceno 1 bodem.

#### Nedůvěra vládě

Polský politický systém obsahuje stabilizační prvek posilující vlády v podobě konstruktivního vóta nedůvěry. Rozhodne-li se Sejm vyslovit nedůvěru vládě, musí podle čl. 158 Ústavy (The Constitution of RP 1997: Ch. V, Art. 158) návrh na vyslovení (minimálně 46 poslanců) nedůvěry obsahovat i jméno nového premiéra, jemuž spolu s jeho vládou musí být vyslovena důvěra. Vzhledem k existenci institutu konstruktivního vóta nedůvěry získává prezident 1 bod.

#### Rozpuštění parlamentu

Polská ústava umožňuje prezidentovi rozpustit Sejm jen ve dvou případech a to, pokud Sejm neschválí státní rozpočet, anebo třikrát po sobě není ustavena vláda. Sejm se také může rozpustit sám 2/3 většinou hlasů všech poslanců (Kubát 2008: 17). Nastane-li jedna z těchto situací, musí prezident své rozhodnutí rozpustit Sejm konzultovat s maršálkou Sejmu a Senátu (The Constitution of RP 1997: Ch. V, Art. 98). Z oné konzultace s oběma maršálkami komor polského parlamentu lze vysledovat, že zde existuje nějaká složitost. Tou je závislost Senátu na Sejmu (společné čtyřleté volební období), kdy se funkční období zkracuje oběma společně (ibidem). Prezident Polska má

v tomto bodě oproti svým „konkurentům“ menší manévrovací prostor. Hodnoceno 1 bodem.

#### Prezidentská imunita a možnost jeho odvolání

Podle čl. 134 a čl. 145 Ústavy (The Constitution of RP 1997: Ch. V, Art. 134, 145) lze prezidenta republiky odvolat pouze za porušení ústavy, zákonu, anebo pro spáchání trestného činu. Míru zavinění posuzuje Státní tribunál<sup>14</sup>, který pokud shledá prezidenta odpovědným, rozhoduje o jeho odvolání. Návrh na vznesení obžaloby musí podat nejméně 140 členů Národního shromáždění, na jehož půdě následně probíhá hlasování o návrhu, přičemž souhlasně se musí vyjádřit nejméně 2/3 všech členů. Ústava pamatuje i na situaci ohledně odvolání prezidenta. V takovém případě by jeho povinnosti vykonával maršálek Sejmu. Hodnoceno 0 body.

#### Jmenování ústavních soudců

Polský prezident nehraje v otázce jmenování ústavních soudců žádnou roli. Tato kompetence spadá do gesce Sejmu (Kubát 2005: 74). Hodnoceno 0 body.

---

<sup>14</sup> Státní tribunál je jistým polským specifíkem, jež ztělesňuje historické tradice. Kořeny nalezneme již v roce 1791. Jeho úlohou je posuzovat míru odpovědnosti za porušení ústavy nebo zákona ústavními činiteli. V současnosti mohou být před tento orgán předvoláni prezident republiky, premiér, člen vlády, guvernér Polské národní banky atp. (Kubát 2004: 281).

Tabulka 4: Hodnocení pravomocí prezidenta Polské republiky

Legislativní pravomoci	Body	Nelegislativní pravomoci	Body
Suspensivní veto	4	Jmenování vlády	1
Zákonodárna iniciativa	2	Odvolání vlády	1
Referendum	2	Nedůvěra vládě	1
Soudní přezkoumání	1	Rozpuštění parlamentu	1
<b>13</b>		Prezidentská imunita a možnost odvolání	0
		Jmenování ústavních soudců	0

#### 4. 4 Přímá volba prezidenta

Z pohledu ústředního tématu této práce – přímé volby – je klíčový článek 127, podle něhož je prezident volen národem ve všeobecných, rovných a přímých volbách, které jsou vykonány prostřednictvím tajného hlasování (The Constitution of RP 1997: Ch. V, Art. 127). Ještě než se ale blíže podíváme na podobu volby polského prezidenta, považuji za vhodné představit historické okolnosti zavedení přímé volby.

Institut přímé volby prezidenta byl zaveden v roce 1990 a byl jedním z faktorů, který přispěl k silné pozici prezidenta v politickém systému. Balíček právních předpisů týkajících se volby prezidenta vstoupil v platnost 2. října 1990. Jedním ze záměrů těchto předpisů bylo zkrácení funkčního období stávajícího prezidenta Wojciecha Jaruzelskiho, který byl pod tíhou okolností nucen koncem roku 1990 rezignovat na svůj úřad. Historicky první přímá volba a rychlý proces příprav na její uskutečnění odrážel nálady na politické scéně a ve společnosti. Rozhodnutí zavést přímou volbu prezidenta můžeme označit za instrumentální nástroj a účelový krok. Takto zvolený prezident měl ztělesňovat důležitou symbolickou hodnotu a dodat tak hospodářské a politické transformaci legitimitu. Změna způsobu volby prezidenta a její „nutnost“ umožnila



stávajícímu prezidentu důstojný odchod, díky čemuž byl Jaruzelski přístupnější při jednáních o včasné rezignaci. Cesta do prezidentského úřadu tak byla připravena pro Lecha Wałęsu, který již v dubnu 1990 oznámil svůj záměr stát se prezidentem Polska (Krok-Paszkowska 1999: 173-176).

#### 4. 4. 1 Legislativní úprava přímé volby

Prezidentský mandát je pětiletý a přesahuje tak svou délkou trvání o jeden rok volební období Sejmu a Senátu. Polská Ústava umožňuje pouze jedno znovuzvolení, což je také obdobné jako v ostatních komparovaných zemích. Položme si další otázku, a to, kdo se může stát polským prezidentem. Uchazeč o prezidentský úřad musí být polským občanem, nejpozději v den voleb musí dosáhnout 35 let a zároveň splňuje podmínky aktivního volebního práva při volbách do Sejmu. Splní-li kandidát kritéria pro zvolení, přichází na řadu omezení kandidatury, kdy je nutné získat nejméně 100 000 podpisů občanů, kteří disponují volebním právem do Sejmu (The Constitution of RP 1997: Ch. V, Art. 127). S podpisy úzce souvisí i přihlašování kandidátů do voleb. Ti následně musí podat písemný souhlas se svým navržením. Právo navrhopvat kandidáty náleží voličům, politickým nebo společenským uskupením. Volby vyhlašuje maršálek Sejmu a kontrola nad regulérním průběhem voleb je svěřena do rukou Státní volební komisi (Kubát 2000: 37-39).

Jaký byl zvolen pro prezidentské volby v Polsku volební systém? Polsko využívá klasický dvoukolový většinový systém, kdy v prvním kole musí jeden z kandidátů získat absolutní většinu hlasů. Nestane-li se tak, koná se do 14 dnů druhé kolo<sup>15</sup>. V něm se o úřad utkají dva nejúspěšnější kandidáti z kola prvního. Vítězem se stane ten, který získá většinu platných hlasů. Razítko nad platností

---

<sup>15</sup> Ústava Polska pamatuje i na takový případ, kdy by jeden ze dvou kandidátů, kteří získali největší počet hlasů v prvním kole a postoupili tak do druhého, odstoupil z voleb. Potom ho nahrazuje kandidát, který obdržel třetí (a další) nejvyšší počet hlasů. Datum konání voleb se ale posouvá o dalších 14 dní (The Constitution of RP 1997: Ch. V, Art. 127).

voleb a definitivu uděluje v polském případě Nejvyšší soud. Vítěz voleb se stává nositelem prezidentského úřadu složením přísahy před Národním shromážděním (The Constitution of RP 1997: Ch. V, Art. 127, 129, 130).

#### 4. 5 Parlamentní nebo poloprezidentský systém?

Poměrně složitý ústavně-právní vývoj (viz výše) dává tušit, že s klasifikací polského politického systému to nebude tak snadné. Michal Kubát ve své publikaci „*Demokracie v Polsku*“ (2005) nabízí etapizaci vývoje a proměn politického systému. Ačkoliv nás primárně zajímá období po přijetí Ústavy v roce 1997, nebude od věci pohlédnout na problematiku typologie politického systému ze širší „historické“ perspektivy, díky čemuž snáze pochopíme současnost. Podle Kubáta v letech 1989-90 existoval v Polsku „hybridní režim“, který se po formální stránce nacházel v půli cesty mezi parlamentním, jemuž se blížila praktická politika v podání W. Jaruzelskiho, a poloprezidentským. Od roku 1990 se prezidenti mohli opřít o přímou volbu prezidenta a L. Wałęsa toho dokázal umně využít. Režim se tak stal jak po formální, tak i po praktické stránce poloprezidentským. Malá ústava do politického systému v tomto ohledu změnu nepřinesla a systém tak s malými výkyvy zůstal poloprezidentským. Mluvíme-li o poloprezidentském režimu, musíme zmínit roky 1993-95, kdy se Polsko dostalo do stavu tzv. kohabitace. Zvrat nastal po odchodu konfliktního prezidenta Wałęsy, kterého v úřadě nahradil ústavu dodržující A. Kwaśniewski. Spolu s jeho nástupem se změnila povaha systému, kdy Kwaśniewski přenechal hlavní úlohu v exekutivě premiérovi. Režim tak po formální stránce zůstal poloprezidentským, ale reálně vykazoval známky parlamentního systému (Kubát 2005: 44-45). Pro přehlednost si uveďme tabulku.

Tabulka 5: Typologie politických systémů v Polsku do roku 1997

Období a osoba prezidenta	Typ režimu dle ústavy	Typ režimu dle politické praxe
1989-1990 (Jaruzelski)	přibližně poloprezidentský	poloprezidentský
1990-1992 (Wałęsa)	poloprezidentský	poloprezidentský
1992-1995 (Wałęsa)	poloprezidentský	parlamentní
1995-1997 (Kwaśniewski)	poloprezidentský	parlamentní

(zdroj: Kubát 2008: 127)

Odlišný pohled a klasifikaci nabízí Sanford (2002), který čerpá od polských autorů (Antoszewski a Herbut). Sanford hovoří o normativním prezidencialismu Jaruzelskiho (nereálný) nebo Wałęsově, který trval až do přijetí malé ústavy v roce 1992 (Sanford 2002: 138). Musíme ale dodat, že Sanford vychází z typologie prezidencialismu J. Linze. I tento fakt dokládá skutečnost, že se zařazením politického systému Polska do „klasických“ kategorií není snadné a mezi autory nalezneme rozdíly.

O jaký režim se tedy jedná po roce 1997? Jak jsem již naznačil, setkat se můžeme s autory, kteří Polsko řadí mezi poloprezidentské, ale i parlamentní. Použijeme-li definici poloprezidentského režimu Roberta Elgieho, který jej vymezil poměrně široce (viz kap. 2. 2), lze Polsko označit jako poloprezidentský režim (Elgie 2007: 9, Elgie 1999: 14, srov. Javůrek 2008b: 87; Moestrup 2007: 47; Pugaciauskas 1999: 1). V případě Polska budeme jen těžko hledat jasné dominantní vedení exekutivní moci. Tento fakt vychází z kontextu pádu komunistického režimu, dohod u kulatého stolu a dlouhotrvající debat ohledně přijetí Ústavy. Proto v Polsku dochází k určitým vlnám, kdy otěže do svých

rukou berou prezident, předseda vlády, anebo se jedná o prezidentsko-premiérský styl vládnutí (Elgie 1999: 286-288). Shugart v otázce formálních vztahů mezi prezidentem a premiérem v poloprezidentských režimech zařadil Polsko do kategorie premiérsko-prezidentské (Shugart 2005: 11). Český politolog, dlouhodobě se zabývající politickým systémem Polska, Michal Kubát, výše uvedený pohled nesdílí a Polsko po roce 1997 klasifikuje jako parlamentní, a to jak z pohledu ústavního, tak i z hlediska politické praxe. Podle něj po roce 1997 nastal soulad mezi politickým konáním prezidenta a ústavním vymezením. Ačkoliv prezidenti mohou tíhnout k silnému pojetí prezidentského úřadu, ústava jim to neumožňuje. Podle Kubáta nebude „*v silách prezidenta posunout politický režim směrem k poloprezidencialismu*“ (Kubát 2008: 126). Aby se tak mohlo stát, muselo by dojít ke změně Ústavy. Kubát připouští, že dochází ke konfliktům mezi prezidentem a vládou, ale i přesto se nedomnívá, že by se jednalo o poloprezidentský režim, ani že by politický systém Polska oscilloval mezi poloprezidencialismem a parlamentním systémem (Kubát 2005: 127-28).

Další otázkou, kterou si můžeme položit je, zda můžeme Polsko zařadit do poloprezidentských režimů při aplikaci Sartoriho typologie. Jeho podmínku přímé volby Polsko splňuje, avšak u dalších kritérií, jako např. duální struktura výkonné moci už musíme vydat zamítavé stanovisko. Prezidentův vliv na politiku je omezen jednotlivými ustanoveními Ústavy. Na základě Sartoriho definice můžeme označit Polsko za parlamentní režim, ačkoliv musíme připustit, že prezident disponuje oproti svým konkurentům některými významnými pravomocemi (právo veta – potřeba silnější většiny k přehlasování, zákonodárná iniciativa atp.). Tento soud podporuje i reálný výkon politiky, kdy prezidenti Polské republiky přenechávají exekutivní otěže v rukou vlády.

Snaha o klasifikaci Polského režimu nám názorně ukazuje jakousi roztržičnost v konceptu poloprezidentského režimu, kdy na jedné straně lze

Polsko označit jako poloprezidentský, ale celá řada dalších autorů toto stanovisko zaujímat nemusí a nezaujímá. Dostáváme se k tomu, o čem hovoří Robert Elgie, a to k „subjektivnímu“ posuzování pravomocí prezidenta (Elgie 2004: 316-317). Autoři, kteří si kladou další podmínky, kdy jim nestačí pouhá přímá volba prezidenta a koexistence vlády odpovědné parlamentu a prezidenta, mohou dojít k jinému závěru, a to na základě posouzení kompetencí jednotlivých hlav států.

## 5. Slovenská republika

Slovensko představuje vzhledem ke své poloze, společné historii a analogickému ústavnímu vývoji ideální případ pro komparaci s Českou republikou (srov. Kopeček 2008: 171). Naším záměrem je srovnání postavení a způsobu volby hlavy státu, a právě slovenský příklad je z tohoto pohledu zajímavý. Slovensko v roce 1999 přešlo k přímé volbě prezidenta, která tak měla pomoci vyřešit napjatou vnitropolitickou atmosféru, jejímž vrcholem byl neobsazený prezidentský úřad od března 1998 až do června 1999 (srov. Just – Hladká 2003). Česká republika tak mohla najít inspiraci v této otázce u svého bývalého federálního partnera, kterému podle politologa Kusého přinesla změna volebního systému prezidenta republiky dobré i špatné zkušenosti <sup>16</sup> (Kusý cit. dle Černý – Piroch 2011).

Ačkoliv můžeme Slovensko a jeho politický systém považovat za standardní, lze se setkat s charakteristickými prvky, jako je třeba snaha o vyobrazení Slovenska jako národního státu (Lupták 2008: 37), anebo érou tzv. mečiarismu (1994-98). Ta podle Linzovy typologie Slovensko zařadila mezi tzv. hybridní režimy, kdy Slovensko oscillovalo mezi autoritativním režimem a volební demokracií (Kopeček 2006: 190). Na příklad Slovenska v této éře

---

<sup>16</sup> Jako pozitivum vidí Kusý nezávislost prezidenta na vládě a parlamentu, kdy se zároveň zvýšil zájem Slováků o prezidenta. Jako negativum uvedl, že prezident Gašparovič byl sice zvolen lidmi, ale díky podpoře strany SMĚR, ke které se i po volbách otevřeně hlásí. To příliš nekoresponduje s požadavkem nadstraničnosti (Kusý cit. dle Černý – Piroch 2011).

Vladimíra Mečiara lze aplikovat široký koncept hybridního režimu Fareeda Zakarii, tzv. *neliberální demokracii* (Zakaria 1997: *passim*), pro kterou je typické využívání demokratické formy vládnutí (zejména demokratické volby), která ovšem nebývá zcela naplněna demokratickým (liberálním) obsahem. Proto slovenská autorka Szomolányi hovořila o letech 1994 až 1998, ve kterých držel mocenskou taktovku Mečiar, jako o „*úsilí o změnu demokratických pravidel hry*“ (Szomolányi 1999: 77). Slovensko stejně jako další dvě komparované země – Českou republiku, Polsko – řadíme mezi postkomunistické země, které každá po svém prošly složitou cestou konsolidace demokracie, aby se mohly zařadit po bok moderních evropských států. Všechny stály před klíčovou otázkou – kterak se vypořádat s demokratickou soutěží politických elit (Lupták 2008: 44).

Pojďme se tedy podívat na vývoj po roce 1993 <sup>17</sup> (podrobně o rozpadu Československa: Stein 2000), kdy došlo ke vzniku samostatné Slovenské republiky a na spletitou vnitropolitickou situaci, která vedla k zavedení přímé volby prezidenta v roce 1999.

## 5. 1 Budování státu – pod taktovkou Vladimíra Mečiara?

Samostatná Slovenská republika vznikla 1. ledna 1993, a to na základě rozhodnutí Federálního shromáždění ČSFR o zániku České a Slovenské federativní republiky k 31. prosinci. Ústava nově vzniklého Slovenska byla schválena Slovenskou národní radou již 1. září 1992. Hlavními architekty politického „rozvodu“, který byl spíše dán vůlí politických elit, než emancipačními snahami obou národů a náladami veřejnosti, jak dokládají dobové průzkumy veřejného mínění (Vodička - Cabada 2003: 120), byl Václav Klaus a Vladimír Mečiar.

---

<sup>17</sup> Ačkoliv klíčovou roli v historii států hraje přechod k demokracii, který má zásadní vliv na utváření a podobu politického systému, v případě Slovenska (stejně pak u České republiky) popis událostí roku 1989 vynecháme.

Klíčovým hráčem na politickém kolbišti se na slovenské straně stal Vladimír Mečiar, který dokázal využít situace, jež nastala v důsledku tranzice a rozvratu ve společensko-ekonomické oblasti (Lupták 2008: 44). Na Slovensku vznikl prostor pro populistické strany akcentující národní hrdost – Mečiar a jeho HZDS (Hnutie za demokratické Slovensko) hlásí po volbách 1992 nástup na scénu. Právě HZDS a její političtí představitelé se stala hnací silou rozdělení Československa (Vodička – Cabada 2003: 120; srov. Fisher 2006: 55). Jestliže budoucí vývoj České republiky určovalo duo Havel – Klaus, které se dostalo do několika politických svárů, na Slovensku doplňoval Mečiara první prezident Michal Kováč. Jejich vzájemný vztah v 90. letech vybočoval do jisté míry z „*mantinelů demokratického režimu*“ (Kopeček 2008: 171). A právě zápolení těchto dvou osobností ovlivnilo nejen období 90. let, kdy zastávaly vrcholné posty, ale i politický systém, a co je pro nás nejdůležitější, také úřad prezidenta.

V úvodu pojednání o Slovenské republice byla tato země a její politický systém označena za hybridní demokracii, a to v kontextu tzv. éry mečiarismu. Regresivní trend demokracie vyvrcholil v polovině roku 1997, kdy opozice neměla téměř žádné páky, kterak omezit moc Mečiara. Slovensku se za to dostalo kritiky ze strany zahraničních představitelů některých států či zástupců EU. V těchto letech vrcholil konfliktní vztah mezi reprezentanty nejvyšších ústavních institucí, kdy docházelo překračování ústavního rámce ze strany vládní koalice<sup>18</sup> nebo zákonodárního sboru. To podle Szomolányi mělo v konečném důsledku vliv na konsolidaci institucionálního uspořádání, a tím pádem i na vyčlenění Slovenska ze seznamu potenciálních kandidátů euroatlantické integrace (Szomolányi 2003: 77, srov. Kopeček 2006: 180). Byl vytvořen příkop mezi ústavním vymezením politického systému a politickou praxí. Pojetí

---

<sup>18</sup> Zmiňovaná vládní koalice (1994 – 1998) vládla ve složení HZDS, ZRS (Združenie robotníkov Slovenska), a SNS (Slovenská národná strana) a zasloužila se o polarizaci slovenské politiky (Kopeček 2006: 180).

exekutivní moci v podání Mečiara, opírajícího se o parlamentní většinu, mělo podobu ničím neomezeného práva vládnout (ibidem). Politické střety mezi Mečiarom a podle Ústavy „prvním“ mužem Slovenska prezidentem Kováčem tak byly logické. Vrcholem politických soubojů bylo nezvolení nástupce prezidenta Kováče, kterému vypršel mandát v březnu roku 1998, anebo zmařením referenda o přímé volbě prezidenta a vstupu do NATO ministerstvem vnitra (Kopeček 2006: 180).

### 5. 1. 1 Mečiar vs. Kováč

Prvním prezidentem Slovenské republiky byl inaugurován 2. března 1993 Michal Kováč, odhodlán bránit demokratické principy. Stal se zároveň prvním a posledním prezidentem našeho východního souseda, jenž byl zvolen parlamentem. Jeho odhodlání být ochráncem demokratického uspořádání ovšem dostalo vážné trhliny v podobě zdatného politického konkurenta – Vladimíra Mečiara. Devadesátá léta se tak nesly v duchu bojůvek těchto dvou politických aktérů (srov. Goldman 1999: 66-74).

O charakteru režimu v těchto letech již bylo hovořeno výše, podívejme se ale na klíčový spor mezi těmito dvěma aktéry, a to spor o postavení a způsob volby prezidenta republiky. Právě první slovenský prezident byl jedním z největších zastánců přímé volby, kdy jeho volání po tomto způsobu ustavování hlavy státu zesílilo zejména v posledním půlroce jeho funkčního období. Podíváme-li se na vnitropolitickou situaci, zjistíme, že jeho zápal pro tuto změnu pramenil z pragmatických důvodů a reálného zhodnocení politické situace. V roce 1997 totiž eskalovaly již tak napjaté vztahy mezi jeho osobou a premiérem Mečiarom, který by se v případě uvolnění prezidentského úřadu stal hlavou státu. Toho se Kováč obával, proto není divu, že úřad prezidenta se stal jakýmsi centrem opozice vůči Mečiarovi (Goldman 1999: 73). Kováč



v novoročním projevu (1997) pronesl mimo jiné: „*Chtěl bych zdůraznit, že pro naši zemi a její budoucnost je velmi důležité, aby se posilnila nezávislost a nadstranickost prezidenta republiky tím, že si ho zvolí přímo občané*“ (Just – Hladká 2004). Takto zvolený prezident by tím pádem získal silnější pozici a „zbraň“ proti Mečiarovi, protože podle Kováče „*současné složení parlamentu a parlamentní nemožnost dohody mezi koalicí a opozicí nedává záruky, že prezident bude včas zvolený parlamentem*“ (Just – Hladká 2004). Reálně by tak hrozilo naplnění jeho „mečiarovské“ noční můry.

Názornou ukázkou nerespektování dělby moci přineslo s sebou referendum o přímé volbě prezidenta, které navrhla opozice prostřednictvím petice občanů. Vláda Vladimíra Mečiara se s tímto „problémem“ rozhodla vypořádat po svém, a nutno podotknout, že zcela nestandardně. Snaha o vyvolání referenda vyplynula z obav antimečiarovských stran, které s nimi sdílel prezident Kováč, tedy rizika nezvolení jeho nástupce parlamentní cestou (Fisher 2006: 154-55; Goldman 1999: 60). Téma zavedení přímé volby se v Národní radě objevilo již v prosinci 1996, ale návrh byl odmítnut. Postupem času se spory vyostřovaly a hrozba země bez prezidenta se stávala čím dál tím aktuálnější. Vládní koalice se stala terčem kritiky, že Slovensko posouvá svým pojetím výkonu vlády směrem od západních zemí a vyřazuje ho ze seznamu kandidátských zemí NATO (srov. Szomolányi 2003: 77). Mečiar se proto rozhodl uspořádat referendum o vstupu do této bezpečnostní organizace. Situace využil prezident Kováč, který na základě svých ústavních pravomocí vyhláší referendum, a spojil obě referenda dohromady. Na to ale bezprecedentně reagovala vládní koalice, která odvolávajíc se na rozhodnutí Ústavního soudu<sup>19</sup>, prostřednictvím ministra vnitra Krajčího vyškrtla z hlasovacích lístků otázku přímé volby. Opozice vyzvala

---

<sup>19</sup> Vláda se v otázce ústavnosti referenda o přímé volbě prezidenta republiky obrátila na Ústavní soud, ten ve svém usnesení zdůraznil, že Ústava SR neobsahuje zákaz, aby předmětem referenda podle čl. 93 odst. 2 byla otázka o změně ústavy nebo její části. Zároveň ale uvedl, že příloha otázky ve formě rozhodnutí prezidenta republiky odporuje úpravě zákona o způsobu vykonávání referenda (II. ÚS 31/1997).

k bojkotu referenda a tato výzva byla vyslyšena, když se referenda zúčastnilo pouze 10 % voličů. Referendum bylo následně Ústřední referendovou komisí označeno jako zmařené, což znamenalo vnitropolitické a mezinárodní důsledky. Ústavní soud rozhodl, že ministr vnitra jednal protiústavně a prezident Kováč vyhlásil nové referendum na duben 1998 (Goldman 1999: 81; Kopeček 2006: 187-188).

### 5. 1. 2 Slovensko bez prezidenta

Ačkoliv slovenské opoziční strany spojovalo nepřátelství vůči osobě a politice Mečiara, nebyly dlouhou dobu schopny spolupracovat, a to z důvodů rozporů v politických, ekonomických a sociokulturních otázkách. Rozdílné názory pramenily z na první pohled odlišných ideologických postojů. Spojit se dokázaly většinou až na ad hoc bázi, většinou v reakci na počínání „nepřítele“ Mečiara (Goldman 1999: 60-61). Nutnost společného postupu přišla právě na přelomu let 1997-98, kdy Mečiarovy kroky čím dál častěji přesahovaly demokratické mantinely. Mečiarovi se podařilo zrušit i druhé referendum o přímé volbě prezidenta vyhlášené prezidentem Kováčem. Tomu skončil v březnu 1998 prezidentský mandát a část jeho kompetencí převzal právě Mečiar. Slovensko se tak ocitlo ve slepé uličce (Goldman 1999: 87). Mečiar využil situace a krom zmíněného zastavení referenda udělil amnestii osobám, které se dopustily porušení zákona v souvislosti s prvním referendem. Amnestie se týkala i bývalého ministra vnitra Krajčího, který byl pod zmařeným referendem podepsán (Kopeček 2006: 188).

Otázka, na kterou jsem dlužen odpověď, zní, jak vůbec mohlo dojít k tomu, že nový prezident nebyl zvolen a naplnila se opoziční obava v podobě kompetenčně posíleného Mečiara? Podle Ústavy bylo potřeba ke zvolení nástupce prezidenta Kováče získat 3/5 většinu poslanců NR SR, tedy minimálně

90 hlasů. Ve druhém kole, do kterého postoupili dva nejúspěšnější kandidáti, museli opět získat 90 hlasů. Při pohledu na rozložení sil v tehdejší parlamentu se splnění takto „vysoké“ hranice zdálo nemožné, a skutečně tomu tak bylo. I přesto, že se zákonodárci pokoušeli zvolit prezidenta opakovaně, žádná volba nebyla úspěšná (Goldman 1999: 87; Just – Hladká 2004). Na této skutečnosti se podepsala mimo jiné i neochota HZDS prezidentský úřad obsadit (Kopeček 2008: 180). Opozici tak nezbylo nic jiného, než své zraky upírat k parlamentním volbám, které by mohly znamenat změnu, v níž věřila. Volby v roce 1998 byly další z řady „krizových“ voleb<sup>20</sup>, jež měly určit směřování politického systému v této zemi.

### 5. 1. 3 Volby 1998 a klíč k přímé volbě

Volby v září 1998 byly bojem o „*charakter režimu*“ (Kopeček 1999) a poutaly pozornost nejen slovenské veřejnosti, ale i zahraničních pozorovatelů. Postupná integrace antimečiarovské opozice a polarizace politiky dávaly tušit, že HZDS může mít problémy znovu získat vládní otěže. K překreslení politické mapy skutečně došlo, když proběhla úplná obměna vládních stran. Ačkoliv HZDS volby těsně vyhrála, s ohledem na svůj styl vládnutí v předchozím období postrádala politické partnery, a neměla tak s kým sestavit vládu. Kormidla se nakonec ujala koalice čtyř politických subjektů – Slovenské demokratické koalice, Strany demokratické levice, Strany maďarské koalice a Strany občanského porozumění. V čele nové vlády usedl Mikuláš Dzurinda z SDK (Svoboda 2000), která se stala reálným vítězem voleb. HZDS a SNS stanuly v opozici. Z pohledu přímé volby hlavy států je klíčové, že koalice disponovala

---

<sup>20</sup> HZDS přišla před volbami v roce 1998 se změnou volebního zákona, kterou můžeme jednoznačně označit za účelovou. Jejím cíle bylo znesnadnit pozici koaličním uskupením, kdy nový volební zákon zavedl povinnost překročit 5 % volební práh každé z koaličních stran. Na to reagovala SDK transformací na volební stranu, která byla zajímavým kvazikoaličním subjektem (Fisher 2006: 154; Kopeček 2006: 180-81).

ústavní většinou 93 hlasů, což otvíralo cestu přijetí novely Ústavy v otázce změny volebního systému hlavy státu, ale i šanci na zvolení svého kandidáta parlamentní cestou. Kromě jedné strany (SDL) šli ostatní koaliční partneři do parlamentních voleb s volebními programy, které přímou volbu prezidenta obsahovaly, ale ani SDL nebyla zcela proti. Koalice se rozhodla dostát svému programovému závazku, a nakonec byl poslanecký návrh na přímou volbu 14. ledna 1999 podpořen všemi vládními poslanci (Just – Hladká 2004). Ústavní zákon č. 9/1999 Z. z., který zavedl přímou volbu prezidenta a upravil i některé prezidentovy pravomoci. O pár měsíců později, v květnu 1999, byl slovenským prezidentem zvolen Rudolf Schuster. Slovensko tak po strastiplné cestě nakonec došlo k ustavení přímé volby prezidenta a ukončilo tak více než rok dlouhé období bez hlavy státu.

## 5. 2 Slovenská hlava státu

Slovenský prezident je zařazen do šesté hlavy Ústavy SR spolu s vládou a tvoří tak výkonnou moc. K tomu dodejme, že toto postavení musíme „*chápat především ve smyslu jejich vzájemného ovlivňování a koordinace, a ne [ve vztahu] podřizování jednoho ústavního orgánu druhému*“ (Kysela 2008: 238). Prezident je hlavou Slovenské republiky a tradičně reprezentuje zemi navenek, ale i ve vnitřních záležitostech, kdy svým rozhodováním má zabezpečovat řádný chod ústavních orgánů (Ústava SR 1992: hl. VI, čl. 101). Mezi jeho všeobecné kompetence můžeme zařadit ratifikování mezinárodních smluv nebo přijímání a odvolávání diplomatických misí (čl. 102) atp.

Prezidentské kompetence budou podrobněji rozebrány dále, a proto přistupme k zajímavějšímu pohledu na slovenského prezidenta a jeho postavení v politickém systému, který vykazoval v průběhu 90. let celou řadu specifických prvků. K faktorům, jež měly vliv na prezidentský úřad, tak i na politický systém,

můžeme připočítat i nejasné, či nedomyšlené vymezení prezidenta v Ústavě z roku 1992 (Kopeček 2008: 189). To se projevilo v nejasném výkladu jeho ústavního postavení, což v kombinaci s konfliktním politickým prostředím znamenalo značné problémy. Jako ilustrativní příklad nám může posloužit opomenutí přesnější ústavní úpravy v otázce převzetí prezidentských pravomocí v momentě, kdy nebyla prezidentská funkce obsazena <sup>21</sup>, což je příběh, který dostal reálný obsah v roce 1998. V nepříliš, co do preciznosti, vydařeném ústavním rámci v otázce postavení prezidenta republiky se mohla odrazit nevyvinutá prezidentská tradice na Slovensku.

### 5. 2. 1 Prezidentská (ne)tradice na Slovensku

V souvislosti s Českou republikou a prezidentským úřadem bude zmíněna tradice této funkce, na kterou se často odkazuje, a jenž hraje důležitou roli při pohledu na roli prezidenta v politickém systému České republiky. Lubomír Kopeček přichází s myšlenkou určité „*absence všeobecně společensky akceptované [...] tradice*“ (Kopeček 2008: 174) na Slovensku. To s sebou neslo problémy s ukotvením prezidenta v mocenské hierarchii v počátcích vzniku tohoto úřadu, což se mohlo podepsat pod skutečnost, že slovenský prezident mohl postrádat „*symbolickou a integrační roli*“ (ibidem). Osoba prvního československého prezidenta T. G. Masaryka vtělila prezidentskému úřadu nádech výjimečnosti, respekt a úctu, na což navázali i někteří jeho následovníci. Na Slovensku ovšem návaznost na prvorepublikové nebo „havlovskou“ federální éru nebyla průchodná, kdy velká část slovenské veřejnosti měla tato období spojeno s čechoslovákismem (Kopeček 2008: 174). Slovenská veřejnost postrádala pocit jisté sounáležitosti a národní hrdosti, což se odrazilo na oné „(ne)tradici“ prezidenta. Z tohoto úhlu pohledu bylo úkolem osobností, jež se

---

<sup>21</sup> Ústava např. neřešila, kdo v takovém případě bude přijímat demisi vlády, jmenovat a odvolávat prezidenta aj. (Kopeček 2008: 189).

staly prezidenty Slovenska v éře samostatnosti, začít psát novou historii prezidentství.

### 5. 2. 2 Změny v prezidentském úřadu po novele z roku 1999

Zásadní změnou novely Ústavy, kterou přinesl ústavní zákon č. 9/1999 Z. z, byla změna volebního systému pro prezidentské volby. Vzhledem k tomu, že se v této práci zabýváme i pravomocemi jednotlivých prezidentů a jejich postavením v politickém systému, bylo by chybou nechat nepovšimnuty i další novinky zmíněného zákona. Prezident Slovenska se před novelou těšil některým na poměry parlamentních republik nezvyklým kompetencím, kterým nahrávala některá nejasná ustanovení Ústavy z roku 1992. Jmenovat můžeme kontroverzní čl. 108, podle kterého byla vláda „*nejvyšším orgánem výkonné moci*“, a měla tak být nadřazena i prezidentovi. Tento výklad Ústavy ale nesdílel Ústavní soud, který konstatoval, že „*ústavní postavení prezidenta je [...] dominantní vůči ústavnímu postavení vlády*“ (rozhodnutí ÚS 39/93 cit. dle Kopeček 2008: 190). Ústava přijatá v roce 1992 vykazovala známky poloprezidentského modelu, když prezident např. předsedal zasedáním vlády, nebyla vyžadována kontrasignace aktů hlavy státu aj. Vznikal poměrně velký manévrovací prostor, čehož dokázal využít Mečiar, když na něj přešly v roce 1998 některé pravomoci hlavy státu (Kopeček 2008: 190-91). Mezi vládou a prezidentem tak vznikaly třecí plochy. Cílem novely Ústavy tak bylo tyto plochy zmenšit, a to tak, aby postavení prezidenta více přiblížilo parlamentarismu. Ústavní zákon 99/1999 posílil prezidentovu roli jako „*pouvoir neutré*“<sup>22</sup>, když mu rozšířil možnosti vracet návrhy zákonů Národní radě, stanovil podmínky, za kterých může rozpustit parlament. Zároveň ho některých pravomocí zbavil a to v oblastech, kde mohl uplatňovat vliv na výkonnou moc – jmenování vlády na návrh premiéra, nutná

---

<sup>22</sup> Pouvoir neutré představuje pomyslnou čtvrtou nezávislou nic v rámci dělby moci, kterou by měl být prezident v roli arbitra.

kontrasignace prezidentských aktů (např. amnestie) (Ústavní zákon 99/1999 Z. z.; srov. Just – Hladká 2004).

Pokud je věnován prostor změnám v postavení prezidenta, ke kterým došlo přijetím novely Ústavy z roku 1999, za zmínku jistě stojí i ústavní novela z roku 2001, v rámci které došlo k úpravě vzájemného postavení prezidenta a vlády (kritizovaný čl. 108). Vládě bylo odebráno „nejvyšší“ postavení v hierarchii výkonné moci a po této změně je vláda tradičně „vrcholný orgán“ této moci (Ústavní zákon 90/2001 Z. z.).

### 5. 2. 3 Pravomoci prezidenta

Představme si nyní některé pravomoci prezidenta Slovenska podrobněji.

#### Suspensivní veto

Prezident může vstoupit do legislativního procesu podle čl. 87 a 102 (Ústava SR 1992: hl. V, VI, čl. 87 a 102) a vrátit návrh zákona s připomínkami do 15 dnů NR k opětovnému projednání. Jak už bývá zvykem, NR může prezidentské veto přehlasovat nadpoloviční většinou všech svých členů. Hodnoceno 2 body.

#### Zákonodárná iniciativa

Prezident Slovenska stejně jako v případě ČR a Německa nemá možnost zákonodárné iniciativy.

#### Referendum

V rámci V. hlavy Ústavy SR je věnován samostatný oddíl referendu. V čl. 93-100 (Ústava SR 1992: hl. V, čl. 93-100) jsou vymezeny podmínky, které upravují vyvolání referenda. To je nutné vyhlásit u ústavních zákonů o vstupu do státního svazku s jinými státy, nebo o vystoupení z něj, případně jiné otázky

veřejného zájmu. Odstavec 3 čl. 93 jmenuje případy, kdy je vyvolání referenda nepřijatelné – základní práva a svobody, daně, odvody a státní rozpočet. Referendum vyhláší prezident republiky, a to pokud o to požádá 350 tisíc občanů prostřednictvím petice nebo se na tom usnese NR. Do výčtu prezidentských kompetencí patří i možnost nechat u Ústavního soudu přezkoumat soulad Ústavy a návrhu vyhlášení referenda. Slovenský prezident sice vyhláší referendum, ale nepodává návrh na jeho vyvolání, plní spíše formální „notářskou“ roli. Podíváme-li se na zvolenou klasifikaci, zjistíme, že tyto drobné nuance nerozlišuje a slovenský prezident dostane 0 bodů.

### Soudní přezkum

Nejvyšší představitel SR může vstupovat do legislativního procesu a v rámci možnosti podstupovat návrhy zákonů Ústavnímu soudu SR, mezinárodní smlouvy, u které je nutný souhlas NR (Ústava SR 1992: hl. VI, čl. 102), jehož úkolem je posoudit soulad s Ústavou. Z výše uvedeného bodu (referendum) je patrné, že prezident může přezkumu u této instituce podrobit i návrh na vyvolání referenda. Článek 130 Ústavy jmenuje osoby a instituce, které mohou podat ústavní stížnost. Z toho je patrné, že tímto právem disponují mimo jiné prezident, vláda a nejméně pětina poslanců NR. Proto hodnoceno 1 bodem.

### Jmenování vlády

Ke jmenování vlády zplnomocňuje prezidenta republiky čl. 102 nebo čl. 110 (Ústava SR 1992: hl. VI, čl. 102, 110), podle něhož prezident jmenuje předsedu a na jeho návrh ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev. Předsedou vlády se může stát občan, který splňuje podmínky pro zvolení do Národní rady. Vláda musí do 30 dnů požádat Národní radu SR o vyslovení důvěry (čl. 113). Prezident SR nemusí podle Ústavy brát ohled na jiné instituce a při výběru premiéra požívá autonomie. Avšak stejně jako v ostatních zemích,



i zde platí ústavní zvyklosti, kterých by se měl prezident při výkonu své funkce držet. Na rozdíl od ostatních prezidentů z komparovaných zemí není prezident omezen ani v jednom ze tří kol v procesu ustavování nové vlády. I přes jistou odlišnost je tato kategorie hodnocena dle klasifikace 1 bodem.

#### Odvolání vlády

S otázkou jmenování vlády logicky úzce souvisí její odvolání. Prezident podle čl. 115 (Ústava SR 1992: hl. VI, čl. 115, 116 a 119) odvolá vládu, jestliže jí byla Národní radou vyjádřena nedůvěra. Prezident jí pověří výkonem vlády až do jmenování nové, ovšem jen ve výlučném rozsahu podle čl. 119 (vybraná ustanovení). Další článek Ústavy (čl. 116) umožňuje Národní radě vyslovit nedůvěru i jednotlivým členům vlády, které následně prezident odvolá. V případě, že podá demisi předseda vlády, znamená to konec vlády celé. Pokud dojde k odvolání člena vlády nebo je podána demise, prezident vybere osobu, která bude jeho resort spravovat. Prezident nemůže jednat svévolně a odvolání vlády či jednotlivých členů nezáleží na jeho libovůli. Hodnoceno 1 bodem.

#### Nedůvěra vládě

Slovensko netvoří výjimku a i jeho politický systém funguje na základě odpovědnosti vlády vůči parlamentu. Slovenská vláda je podle čl. 114 (Ústava SR 1992: hl. VI, čl. 114) odpovědná NR, která může kdykoliv vyvolat hlasování o nedůvěře. Tento proces funguje i opačně, kdy vláda může kdykoliv požádat NR a vyslovení důvěry. Tento požadavek může být spojen s hlasováním o přijetí nějakého klíčového zákona. Slovensko je hodnoceno 0 body.

#### Rozpuštění parlamentu

Možností rozpustit parlament disponuje i slovenský prezident, kdy mu to umožňuje čl. 102 (Ústava SR 1992: hl. VI, čl. 102) a to v těchto případech: pokud NR ve lhůtě šesti měsíců od jmenování vlády neschválí její programové

prohlášení, pokud se NR do třech měsíců neusnese o vládním návrhu zákona, se kterým vláda spojila svou důvěru, pokud NR není déle jak tři měsíce schopna usnášet se atp. NR nemůže být rozpuštěna v posledních šesti měsících svého funkčního období, v době války atp. Ve slovenském případě nalezneme jednu odlišnou situaci ohledně rozpuštění parlamentu, a to v případě, že v lidovém hlasování o odvolání prezidenta nebyl prezident odvolán z úřadu (srov. Brunclík 2011: 120, 124). Prezident Slovenska je v této kompetenci omezen Ústavou danými případy a získává tedy 1 bod.

#### Prezidentská imunita a možnost odvolání

Odvolání prezidenta z úřadu a rozsah jeho imunity upravují čl. 106 a 107. Na Slovensku lze stíhat prezidenta republiky „za úmyslné porušení ústavy nebo vlastizrady“, kdy o podání obžaloby hlasuje NR a pro souhlasné stanovisko se musí vyslovit 3/5 všech poslanců. O jeho vině/nevině rozhoduje Ústavní soud a v případě, že vydá odsuzující rozhodnutí, tak prezident ztrácí svou funkci a pozbývá možnosti se v budoucnosti ucházet o tento post. Se zavedením přímé volby prezidenta Slovensko zakomponovalo do Ústavy další možnost jeho odvolání, kterou svěřila do rukou občanům. Před skončením prezidentského mandátu lze prezidenta odvolat za pomoci všelidového hlasování, které vyhláší předseda NR na základě usnesení, pro které je nutné získat 3/5 všech poslanců. Aby mohl být prezident odvolán, musí se s tímto stanoviskem ztotožnit nadpoloviční většina všech oprávněných voličů. Rozhodnou-li se občané pro ponechání prezidenta v úřadě, prezident rozpustí NR do 30 dnů a začíná mu plynout nové volební období. Hodnoceno 0 body.

#### Jmenování ústavních soudců

Do gesce prezidenta SR spadá i jmenování ústavních soudců, předsedy a místopředsedy tohoto soudního orgánu, který se skládá z 13 členů (funkční období 12 let; Ústava SR 1992: hl. VII, čl. 134). Jmenovací pravomoc má

prezident, který tak činí na návrh NR, která mu navrhne dvojnásobný počet kandidátů, z nichž si následně prezident vybírá (čl. 134). Hodnoceno 1 bodem.

Tabulka 6: Hodnocení pravomoci prezidenta Slovenské republiky

Legislativní pravomoci	Body	Nelegislativní pravomoci	Body
Suspensivní veto	2	Jmenování vlády	1
Zákonodárná iniciativa	0	Odvolání vlády	1
Referendum	0	Nedůvěra vládě	0
Soudní přezkoumání	1	Rozpuštění parlamentu	1
<b>7</b>		Prezidentská imunita a možnost odvolání	0
		Jmenování ústavních soudců	1

#### 5. 2. 4 Způsob volby prezidenta Slovenska

Volbu prezidenta Slovenska po novele z roku 1999 upravuje čl. 101 a 103 (Ústava SR 1992: hl. VI, čl. 101a 103), přesněji řečeno odst. 2-10, a prováděcí zákon č. 46/1999 Z. z. Prezident je volen občany Slovenské republiky, a to v přímých volbách tajným hlasováním, kterého se mohou zúčastnit všichni občané, kteří disponují volebním právem do Národní rady SR. Délka trvání mandátu je pět let. Kdo se může stát prezidentem? Podle litery Ústavy se o úřad může ucházet osoba, jež dosáhla 40-ti let a je volitelná do Národní rady. V této souvislosti je potřeba ještě zmínit, že tatáž osoba může pozici prezidenta vykonávat maximálně dvě po sobě jdoucí funkční období. Kandidátem na prezidenta se může občan Slovenska stát dvěma způsoby, buď ho navrhne nejméně 15 poslanců Národní rady, anebo se jeho kandidatura odvozuje od petice, pod níž se musí podepsat nejméně 15 tisíc oprávněných občanů. Volby do prezidentského úřadu vyhláší předseda Národní rady SR.

Zbývá zjistit, kterak se kandidát může stát prezidentem. Uchazeč potřebuje získat nadpoloviční většinu platných hlasů v prvním kole volby. Najít

takto výrazného kandidáta bývá ovšem nelehké, a tak byl slovenskými zákonodárci zvolen dvoukolový většinový volební systém, kdy do druhého kola, které se koná do 14 dnů, postupují dva kandidáti s nejvyšším počtem hlasů a vítězí kandidát s největším počet hlasů. Ústava pamatuje i na možnost, že by mezi prvním a druhým kolem došlo k situaci odstoupení kandidáta nebo pozbytí práva být zvolen. Do druhého kola by tak postupoval další v pořadí z kola prvního. Slovensko, poučeno mnohými nezdary v historii prezidentských voleb, si v Ústavě pojistilo i situaci, kdy by se druhého kola neúčastnil ani jeden z postupujících kandidátů. V takovém případě se druhé kolo nekoná a předseda Národní rady vyhláší do sedmi dnů nové volby. Poslední netradiční průběh voleb může nastat, když se o funkci uchází jenom jeden kandidát. Ten by musel získat nadpoloviční většinu platných hlasů. Regulérnost a ústavnost voleb hlídá a v konečné instanci rozhoduje Ústavní soud SR (Ústava SR 1992: hl. VI, čl. 101).

Oproti českému protějšku slovenský prezident skládá svůj slavnostní slib před Národní radou do rukou předsedy Ústavního soudu, a to v den, kdy má končit volební období jeho předchůdci (ibidem).

### 5. 3 Typ politického systému

Otázka klasifikace politického systému v souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta nepředstavuje v případě Slovenska takovou porci rozdílných (někdy i protichůdných) názorů, jako tomu bylo u Polska. Ačkoliv jsme před ústavní novelou mohli pozorovat v politickém systému Slovenska některé prvky charakteristické spíše pro poloprezidentský režim, Slovensko bylo a je řazeno mezi parlamentní politické systémy. Již zmiňovaná novela upravila některá nejasná ustanovení, aby zpřesnila a vymezila pole působnosti prezidenta země. Přímá volba prezidenta sice není tradičním prvkem parlamentních režimů, ale

můžeme ji označit za „moderní“ prvek. Při snaze o typologizaci slovenského režimu zvolím cestu negace, když se pokusím zjistit, zda Slovensko splňuje některé body definice poloprezidentského systému podle Sartoriho. Slovensko před rokem 1999 narazilo hned na první překážku vytyčenou italským politologem, a to přímou volbu prezidenta. Tento bod ovšem po novelizaci Ústavy splňuje. Druhá podmínka, duální exekutivní moc, kterou vymezil Sartori na základě tří podmínečných kritérií je ale problematická. Prostor, ve kterém může prezident Slovenské republiky po roce 1999 působit je značně omezen (viz nutnost kontrasignace). Vzhledem k tomu, že prezident není zcela nezávislý na vůli parlamentu, který může iniciovat jeho odvolání prostřednictvím všelidového hlasování, nelze hovořit u tohoto bodu o jasném splnění. Slovensko nenaplnuje Sartoriho znaky poloprezidentského režimu ústavním vymezením, ani politickou praxí. Přibereme-li jednu z podmínek klasika teorie poloprezidentských režimů Duvergera – silné prezidentské pravomoci – dojdeme ke stejnému závěru. Slovensko je parlamentní republikou.

Jiný úhel pohledu již „tradičně“ přináší Robert Elgie, který ve své publikaci z roku 2007 Slovensko zařadil mezi státy s poloprezidentským režimem (Elgie 2007: 9). Avšak, jak sám dodává, jeho názor není všeobecně přijímán (ačkoliv se snaží svůj názor argumentačně doložit). Slovensko splňuje jeho definici poloprezidentského režimu, která vyžaduje přímo zvoleného prezidenta, který po určitou dobu koexistuje vedle premiéra a vlády, jež je odpovědná parlamentu (Elgie 2007: 6). Odpadá zde problém s praktickou politikou v daných státech a otázka prezidentských pravomocí. I přes odlišný pohled tohoto autora se přikláním ke klasifikaci Slovenska jako parlamentního režimu. Vycházím tedy z tradičnější typologie politických režimů.

## 6. Spolková republika Německo

Německo v této práci zaujímá zvláštní místo, a to hned z několika důvodů. Jedním z nich je do jisté míry specifické postavení prezidenta v politickém systému, který je ilustrativním příkladem ústavního činitele v roli reprezentativního představitele státu, což má, jak později uvidíme, historické konotace. Dalším je skutečnost, že západní soused České republiky tvoří spolu s pár dalšími <sup>23</sup> zeměmi pomyslné ostrovy, kde nebyla doposud zavedena přímá volba prezidenta a vedle zemí, jež byly do práce zařazeny, je tak jediným příkladem. Z tohoto pohledu se jeví velice zajímavou historická zkušenost Německa (respektive historického předchůdce - Výmarské republiky) s přímou volbou prezidenta, kdy právě Ústava Výmarské republiky z roku 1919 zavedla tento způsob volby hlavy státu jako první v Evropě. Avšak právě ona neblahá historická zkušenost se stala mementem, jež přimělo architekty poválečného uspořádání a tvůrce Základního zákona k návratu k nepřímé volbě prezidenta (srov. Deutscher Bundestag 2012: 5). Německo se tak stalo jednou z mála zemí, která vsadila na opačnou cestu (Lebeda 2008: 30). V neposlední řadě musíme zařadit mezi argumenty, jež by měly podpořit zařazení Německa do této práce, vlnu společenské poptávky po přímé volbě, která se nevyhnula ani Německu. Personální turbulence (viz vynucené rezignace Horsta Köhlera a Christina Wulffa), které postihly v posledních letech prezidentský úřad, otráslly nejen důvěrou v jednotlivé osobnosti, ale i důvěrou v úřad samotný. Německo se muselo vypořádat se dvěma rezignacemi během dvou let. Horst Köhler byl úplně první hlavou státu od konce druhé světové války, jež rezignovala na svůj post, a připsal si tak tento nelichotivý primát. Rozčarování německých občanů se odrazilo v průzkumech veřejného mínění, kdy pro přímou volbu prezidenta je podle agentury YouGov téměř 80 % lidí. To samozřejmě nemohlo zůstat bez

---

<sup>23</sup> V Evropě kromě Německa můžeme jmenovat např. Itálii, Maďarsko, Maltu, Řecko nebo Švýcarsko.

odezvy politických představitelů, mezi nimiž můžeme nalézt čím dál hlasitější hlasy podporující tento způsob volby (srov. Neuerer 2012; Volmer 2012; Zeit-online 2012).

V kontextu kancléřského typu politického systému, kdy exekutivní taktovku drží německý kancléř, může být velice zajímavé, kterak se diskuze v otázce (ne)zavedení institutu přímé volby prezidenta republiky vyvine. Proto se domnívám, že zařazení Německa do této práce má své opodstatnění.

## 6. 1 Historický exkurz

Nelze zpochybnit fakt, že politický systém každého státu je determinován historickým vývojem, a bohatá historie Německa nám dává tušit, že v tomto případě to platí dvojnásob. Zejména v „krátkém 20. století“ (řečeno s Hobsbawmem) prošla tato evropská velmoc bouřlivým vývojem a odpovědnost spolu s pocitem viny za rozpoutání druhé světové války se odrazila v mnoha politických krocích, jež následovaly po této tragické události. Cílem této kapitoly není přinést obsáhlý historický výčet klíčových událostí, ale spíše představit důležité momenty, jež by měly poskytnout jakýsi rámec pro lepší uchopení institucionálního vývoje po druhé světové válce, a to zejména v otázce postavení prezidenta. Proto začneme Výmarskou republikou, jež jako první v Evropě zavedla do praxe přímou volbu prezidenta.

### 6. 1. 1 Výmarská republika

V případě Výmarské republiky nás zajímá především ústavní úprava prezidenta republiky, která byla později nazvána „*prezidentskou rezervou ústavy*“ (Kolb 2005: 162) a jež vedla otce Základního zákona vydaného v roce 1949 k zapracování nepřímé volby. Tento krok se nesl v duchu vědomé negace některých principů Výmarské republiky (Jeřábek – Jozá 2010: 40). Ústava

Výmarské republiky byla po rozsáhlé diskusi na půdě Národního shromáždění ve Výmaru přijata 11. srpna 1919, a ačkoliv byla na svou dobu poměrně pokroková (Lee 2005: 17-18; srov. Taylor 2005: 217), byla později označena za jednu z příčin nástupu Hitlera k moci. Kontroverzní byl zejména článek 48 ústavy (Marschall 2007: 177), na jehož základě se říšskému prezidentovi (přímo volenému na sedm let) dostalo rozsáhlých kompetencí, kdy např. mohl v případě potřeby (porušení nebo ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku) učinit nutná opatření k jeho obnovení, k čemuž směl využít ozbrojenou moc (Die Verfassung des Deutschen Reichs 1919: Abs. 3, Art. 48). Svou hlavu státu si občané Výmarské republiky poprvé zvolili až v roce 1925, jelikož první prezident Friedrich Ebert byl zvolen nepřímo, tedy Národním shromážděním (Deutscher Bundestag 2012: 5).

Výmarská republika je řazena (např. Duverger) mezi poloprezidentské režimy (Veser 1997: 46, srov. Lebeda 2008: 30), kdy se prezident, posílen všelidovou legitimizací, těšil pozici jakéhosi „náhradního císaře“, kterému byl poskytnut široký prostor pro intervence. Strukturální problémy Výmarské republiky pramenily z nestability parlamentu a stranického systému (Kolb 2005: 165) a nespokojenost se stylem vládnutí otevřela cestu nástupu nacismu. Svého ústavního postavení, které si zřejmě tvůrci ústavy neuvědomovali, dokázal využít monarchisticky smýšlející polní maršál Paul von Hindenburg, který se ujal prezidentského úřadu v roce 1925. Jeho politická rozhodnutí často směřovala k oslabení parlamentu, což později vyústilo v autoritativnější prezidentský režim, od něhož byl už jen krůček k nastolení Hitlerovy Třetí říše<sup>24</sup> (Müller 1995: 237). Proto bývá někdy Hindenburg nazýván „hrobařem výmarské demokracie“ (Štern

---

<sup>24</sup> V roce 1932 Adolf Hitler poprvé kandidoval na prezidenta, a to proti stávajícímu prezidentu Hindenburgovi. Avšak ve druhém kole prezidentských voleb byl zvolen právě Hindenburg. V témže roce nacisté vyhráli volby, ale Hindenburg odmítl Hitlera jmenovat kancléřem. Designovanému kancléři von Papenovi se ale nepodařilo sestavit vládu a říšský sněm byl rozpuštěn. Z dalších voleb vyšla NSDAP ještě posílena. Když počátkem srpna 1934 prezident zemřel, Hitlerovi se podařilo v říšském sněmu prosadit spojení úřadu prezidenta a kancléře a vyřadit ze hry parlament. Německo mělo svého vůdce (Štern 2013).



2013). Snaha o vyplnění politického vakua, které následovalo po zhroucení císařství, se nezdařila, kombinace všeobecného volebního práva, dvoukomorového parlamentu, silného přímo voleného prezidenta působila na svou dobu pozoruhodně demokraticky (O'Neil – Fields – Share 2010: 165-66), ale vlivem celé řady (známých) faktorů selhala. A tak se není co divit, že po katastrofě druhé světové války nebyla ochota konstituovat politický systém (mimo jiné) se silnou hlavou státu.

## 6. 1. 2 Okolnosti přijetí ústavy v roce 1949 a otázka prezidenta v GG

Německo se po druhé světové válce ocitlo, podobně jako v roce 1919, v „kompletním institucionálním vakuu“ (O'Neil – Fields – Share 2010: 168), kdy bylo vše, průmysl, politická organizace nebo společnost, v troskách. Zdevastovaná země tak musela začít všechno budovat prakticky od základů. V prvních letech na průběh rekonstrukce dohlížely vítězné mocnosti (Británie, Francie, USA a SSSR), které si rozdělily německé území. Avšak okolnosti počátku studené války nastalý proces zkomplikovaly, a tak došlo k rozdělení Německa na dvě části – Západní a Východní. Pro potřeby této práce je stěžejní rok 1949 a přijetí Základního zákona (Grundgesetz), na jehož základě (v „západní“ části země) vznikla 23. května Spolková republika Německo. Není od věci zdůraznit, že Základní zákon byl v době přijetí chápán jako určité provizorium<sup>25</sup> (Klokočka – Wagnerová 2004: 289).

Ačkoliv příprava ústavy byla doprovázena celou řadou problémů a zajímavých okolností, my se krátce podíváme na debatu ohledně vytyčení pole působnosti prezidenta republiky. Strašák zhroucení demokracie ve Výmarské republice určovalo směr myšlenek při konstituování nového institucionálního

---

<sup>25</sup> Základní zákon byl v tehdejší době zamýšlen jako tzv. organizační statut, tj. soubor norem, který by upravoval jen základní otázky fungování státu, přičemž bližší specifikace a další záležitosti by měla upravit až nová ústava. Důvody můžeme hledat v kontextu poválečného uspořádání, kdy Německo směřovala k rozdělení na dva státy (Klokočka – Wagnerová 2004: 289).

rámce. Snaha zabránit obdobné tragedii se odrazila jak v debatě, tak i v konečné podobě Základního zákona z roku 1949. Německo tak můžeme považovat za „fascinující příklad ústavního inženýrství“ (O’Neil – Fields – Share 2010: 171). Architekti nového ústavního uspořádání hledali lepší vyvážení mezi místní a celostátní mocí, mezi legislativou a exekutivou, ale i mezi zastupitelskou demokracií a politickou stabilitou (Kippels 2009: 17). S ohledem na silné postavení prezidenta v období Výmarské republiky logicky na přetřes přišla i otázka hlavy státu. Právě v kontextu nedostatků výmarské ústavy lze lépe pochopit slabou pozici, které se prezidentovi dostalo v Základním zákoně. Výmarské „trauma“ se podepsalo téměř na každé části Základního zákona, avšak nejvíce jím byl ovlivněn právě úřad prezidenta (Beyme 2011: 331). Na druhou stranu musíme podotknout, že ačkoliv Základní zákon představuje inovativní politický systém, nalezneme v něm prvky kontinuity s institucionální tradicí Německa (O’Neil – Fields – Share 2010: 171).

Diskuse o postavení prezidenta probíhala na půdě Parlamentní rady, která se zabývala přípravou nové německé ústavy. Na tomto plénu panovala shoda hned v několika otázkách. Jednou z nich byla i otázka přímé volby prezidenta, kdy tento způsob volby hlavy státu byl shledán jako nevhodný pro Německo a jeho občany, což podle zástupce CDU v Parlamentní radě Süsterhenna ukázaly zkušenosti z voleb v letech 1925 a 1932. Politický konsensus panoval i ohledně vzájemného postavení parlamentu, spolkové vlády a prezidenta, kdy mělo oproti výmarské ústavě dojít k posílení prvních dvou institucí. Prezident měl být oslaben. V této souvislosti stojí určitě za zmínku, že se na půdě Parlamentní rady objevily i návrhy, jež s úřadem prezidenta vůbec nepočítaly. Jeho roli v systému mělo převzít např. Bundespräsidium, ve kterém by zasedali předsedové Spolkového sněmu a Spolkové rady, anebo měla být prezidentská funkce podstoupena předsedovi Spolkového sněmu. Tyto návrhy nakonec nezískaly větší podporu, a tak byl úřad prezidenta zachován. V roce 1976 vydala

závěrečnou zprávu Komise, jež se zabývala revizí ústavy v otázce způsobu volby prezidenta a jeho kompetencí. Komise se vyslovila proti zavedení přímé volby prezidenta, kdy institut přímé volby považovala za nežádoucí, a nedoporučila tak změnu konfigurace úřadu hlavy státu (Deutscher Bundestag 2012: 11-14).

Prezidentovi Spolkové republiky Německo tak byla vytyčena role ceremoniáře, jež zastupuje stát doma a v zahraničí, a která odpovídá pozici panovníka v konstitučních monarchiích (srov. Marschall 2007: 175). V otázce pravomocí slabý, nepřímě volený prezident je odrazem jednoho z principů, na nichž je založen Základní zákon (O'Neil – Fields – Share 2010: 172) a politický systém Německa.

## 6. 2 Politický systém Německa

Spolková republika Německo je demokratický, právní a sociální stát, kde státní moc vychází z vůle lidu, jež jí vyjadřuje prostřednictvím voleb (GG 1949: Abs. II, Art. 20). Nejvyšším zákonem Německa je tzv. Základní zákon (Grundgesetz, dále jen GG), který zakotvuje základní principy fungování státu. Stejně jako ostatní moderní demokratické státy hlavní úlohou státu je ochrana práv jedinců, jakými jsou např. svoboda projevu, svoboda vyznání atp., kdy tyto práva jsou jádrem liberálního demokratického řádu, a proto jim je věnována zvláštní pozornost. Základní zákon přesně vymezuje rozdělení výkonné, zákonodárné a soudní moci tak, aby nemohlo dojít k její koncentraci v rukou jedné osoby nebo instituce (Bundeszentrale für politische Bildung 2009), kdy právě Základní zákon je asi nejznámějším projevem racionalizace parlamentního režimu (Brunclík 2011: 116).

Již z názvu je patrné, že Německo je federací, jež se skládá z 16 spolkových zemí, které jsou zastoupeny ve Spolkové radě. Druhou komoru parlamentu tvoří Spolkový sněm. Ústřední role v politickém systému byla

přidělena spolkovému kancléři, v jehož stínu můžeme nalézt prezidenta republiky. Kancléř je nejsilnější politickou osobou v zemi, a proto bývá Německo označováno jako kancléřský parlamentní režim (srov. Sartori 2001: 114). Stejně jako v předešlých případech, i zde musíme vzít v úvahu politickou praxi a reálné rozložení sil, kdy se skutečná síla německého kancléře měnila v závislosti na pozici uvnitř vlastní politické strany. To souvisí s jednou ze Sartoriho podmínek kancléřského typu - pevné stranické disciplíny (Sartori 2001: 114). V historii tak můžeme nalézt jak dominantní hráče na politické scéně – Helmut Kohl, tak i slabší kancléře (O’Neil – Fields – Share 2010: 174). Tolik ve zkratce základní obrysy politického systému Německa, který již predikuje slabé postavení prezidenta, ale i tak se na jeho úlohu podíváme.

### 6. 3. Prezident Spolkové republiky Německo

Stejně jako v ostatních případech je německý prezident hlavou státu, ovšem oproti svým „souputníkům“ se těší menší míře ústavních kompetencí a nemá prakticky vliv na politiku, a to z důvodů, jež byly výše uvedeny. Náplň jeho činnosti tak tvoří spíše než aktivní politika symbolické akty, jako je podepisování zákonů nebo mezinárodních smluv (Beyme 2011: 334), a tak jsou často do toho úřadu vybíráni vysoce respektovaní starší státníci, kteří jsou schopni konsensuálního jednání (O’Neil – Fields – Share 2010: 174). V Základním zákoně je prezidentu republiky věnován samostatný oddíl V., přesněji řečeno články 54 – 61 (GG 1949: Abs. V, Art. 54-61). Avšak oproti ústavám ostatních států skýtá Základní zákon jistá specifika, a to, že prezidentský úřad upravuje celá řada dalších ustanovení, které najdeme v jiných částech GG. To může německou ústavu činit na první pohled nepřehlednější. Německý prezident každopádně plní klasické prezidentské funkce, jako je zastupování země v zahraničí nebo přijímání zahraničních návštěv, jmenuje vyslance nebo

podepisuje mezinárodní smlouvy. Ačkoliv Základní zákon neupravuje kompetence prezidenta v oblasti veřejných vystoupení a politických prohlášení, patří k politické praxi, že se prezident k ožehavým otázkám, které jsou součástí stranických půtek, nevyjadřuje. Prezident tak působí neutrálně, což dokládá i skutečnost, že prezident po dobu svého funkčního období pozastavuje členství ve straně (Der Bundespräsident 2012; srov. Deutscher Bundestag 2012: 15). S tím souvisí otázka osobnosti prezidenta republiky, která hraje vedle celé řady faktorů výraznou roli. V Německém případě to ale platí ze všech komparovaných zemí asi nejméně, což je dáno konkrétní podobou politického systému.

### 6. 3. 1 Rezignace prezidentů Köhlera a Wulffa

Německo charakterem a postavením prezidenta zaujímá v této práci zvláštní místo, tomu bude uzpůsoben i do jisté míry odlišný postup. V této části se krátce zaměřím na události, jež ovlivnili politickou scénu, zejména úřad prezidenta a (znovu) nastolily do veřejné debaty téma přímé volby hlavy státu.

Prvně zmiňovaný prezident, Horst Köhler, odstoupil nečekaně ze své funkce v květnu 2010. Důvodem měl být tlak, jemuž čelil po výročí o nasazení německých vojáků v Afghánistánu, kdy prohlásil, že existuje souvislost mezi zahraničními misemi armády a německými hospodářskými zájmy, např. volné obchodní cesty. Za to se mu dostalo tvrdé kritiky napříč politickým spektrem, ale i ze strany veřejnosti. Köhler tak porušil politickou praxi, která prezidentům velí zůstat stranou v aktuálních politických otázkách. Navíc téma zahraničních misí a obrany obecně je v kontextu německé minulosti velice ožehavou problematikou. Při svém rezignačním projevu připomněl, že tato kritika „*postrádala respekt vůči hlavě státu*“ (Stejskalová – Hromádka 2010). Jeho nástupce, Christian Wulff, se dostal pod tlak veřejnosti a následně i některých politických představitelů po aférách zveřejněných v médiích. Podle nich měl díky

přátelství s jedním z podnikatelů získat výhodnou půjčku na dům, anebo měl díky své pozici v dozorčí radě Volkswagenu nadstandardní podmínky při získání vozu Škoda. Vše vyvrcholilo, když státní zastupitelství v Hannoveru požádalo v únoru roku 2012 německý parlament o zbavení imunity. Den poté Wulff na svůj úřad rezignoval a oznámil, že hodlá své jméno očistit. Podle něj *„Německo potřebuje prezidenta, který se může bez omezení věnovat národním i mezinárodním výzvám [a] vývoj posledních dnů a týdnů ukázal, že důvěra ve mne, a tím i moje schopnosti jednat, je značně omezena“* (Čt24 2012). Wulff se ve společnosti netěšil velké důvěře, přičemž veřejnost tlačila na jeho odstoupení (Stejskalová a kol. 2012).

Rezignace druhé hlavy státu v horizontu dvou podle Roberta Schustera *„vrhá stín i na otázku, jak jsou vybíráni kandidáti do nejvyššího úřadu v zemi“* (Stejskalová a kol.), a proto lze pochopit touhu veřejnosti, zvolit si spolkového prezidenta v přímé volbě.

### 6. 3. 2 Prezidentské kompetence

Vraťme se ale do původních kolejí a zodpovězme otázku bodového ohodnocení kompetencí německého prezidenta podle zvolené metody.

#### Suspensivní veto

Německý prezident oproti prezidentům sledovaných zemí nedisponuje právem veta, což ho řadí na chvost našeho pomyslného řebříčku. Prezident sice podle čl. 82 (GG 1949: Abs. VII, Art. 82) vyhotovuje (podepisuje) zákony a následně vyhlašuje ve sbírce zákonů, avšak v tomto případě může jenom kontrolovat proces jejich schvalování a soulad se Základním zákonem. Prezident má právo návrh zákona nepodepsat, avšak jenom za předpokladu, že byly hrubým způsobem porušeny formální náležitosti zákonodárného procesu. Prezident nesupluje Ústavní soud, jelikož posuzuje jen ty nejzřejmější případy.

Nepřísluší mu tedy hodnotit politické atp. konsekvence návrhů zákonů ani materiální základ zákonů (Höret 2008: 34). Hodnoceno 0 body.

#### Zákonodárná iniciativa

Nula bodů, nepříliš překvapivě, si prezident Německa připíše i v této kategorii, což je vcelku logické vzhledem k jeho možnostem ovlivnit zákonodárný proces.

#### Referendum

Německo, nejspíše i vzhledem k neblahé zkušenosti s všelidovým hlasováním z 30. let 20. století, prakticky neupravuje celostátně institut referenda, ačkoliv na místní (zemské) úrovni je běžnou praxí. V Německu je tak možné hlasovat v referendu pouze o zákonu o změně územního členění (Pechanec 2010: 16). Skutečnost, že právní základ na spolkové úrovni v otázce referenda absentuje, prezident v této oblasti nedisponuje žádnými pravomocemi a získává 0 bodů.

#### Soudní přezkum

Prezident SRN nedisponuje oprávněním k podání návrhu na zrušení, respektive na jeho přezkum u Spolkového ústavního soudu. Tato pravomoc spadá do kompetenčního rámce Spolkové vlády, vládám jednotlivých zemí, anebo třetině Spolkového sněmu (Škaloud 2005: 211). Hodnoceno 0 body.

#### Jmenování vlády

V otázce jmenování vlády byly německému prezidentovi přiděleny formálně asi největší kompetence, kdy prezident vstupuje do hry při výběru spolkového kancléře. Tuto prezidentskou pravomoc upravuje čl. 63 (GG 1949: Abs. V, Art. 63), v němž se praví, že „*spolkového kancléře volí bez rozpravy Spolkový sněm na návrh spolkového prezidenta*“. Ústavní úprava stanoví i jisté

omezení, které se podobá právnímu ukotvení v ostatních komparovaných zemích. Prezident do hry vstupuje v prvním a případně ve třetím kole volby kancléře. V druhém kole je výběr přenesen na Spolkový sněm. Ve třetím kole volby se stává kancléřem ten kandidát, který získá nejvíce hlasů. V případě, že získá většinu hlasů Spolkového sněmu, musí ho prezident jmenovat do sedmi dnů. Pokud kandidát nedosáhne požadované (nadpoloviční) většiny, prezident buď rozpustí Spolkový sněm, anebo se rozhodne jmenovat kancléře s relativní většinou, čímž de facto dojde k vytvoření menšinové vlády (srov. Klokočka – Wagnerová 2004: 252). Hodnoceno 1 bodem.

### Odvolání vlády

Prezident disponuje pravomocí odvolávat členy vlády (GG 1949: Abs. VI, Art. 63, 64 a 67), a to na základě návrhu kancléře, což nevybočuje z klasické ústavní praxe okolních zemí. Marschall označuje tuto kompetenci jako „notářskou“, kdy prezident de facto je potvrzuje akty, aniž by na ně měl vliv (Marschall 2007: 185). Hodnoceno 1 bodem.

### Nedůvěra vládě

Německo je ilustrativním příkladem země, kde funguje institut konstruktivního vóta nedůvěry, což má stejně jako u politických systémů dalších zemí vliv na politickou stabilitu. Tato skutečnost hraje do karet kancléři, který je dominantním aktérem na politické scéně. Německý prezident si podle stanovených kritérií připisuje 1 bod.

### Rozpuštění parlamentu

Spolkový prezident není ani v této oblasti bez kompetencí a Základní zákon ho v otázce rozpuštění parlamentu vtahuje do hry ve dvou striktně vymezených situacích (GG 1949: Abs. VI, Art. 63, 68). I zde lze vysledovat jistý posun oproti praxi z období Výmarské republiky. První možnost rozpustit



parlament nastává ve chvíli, kdy kandidát na spolkového kancléře nezíská ani ve třetím kole hlasování nadpoloviční většinu hlasů Spolkového sněmu. V takovém případě má prezident dvě možnosti. Buďto může do sedmi dnů jmenovat tzv. menšinového kancléře, jenž potřebuje získat prostou většinu hlasů, anebo rozpustí Spolkový sněm. Druhá možnost je vymezena následovně. V momentě, kdy požádá kancléř o důvěru vládě a ta není vyslovena, může osoba kancléře požádat prezidenta o rozpuštění Spolkového sněmu. Prezident takovému návrhu může vyhovět a do 21 dnů ho rozpustí, anebo návrh odmítne (Rudzio 2006: 297). Hodnoceno 1 bodem.

#### Prezidentská imunita a možnost odvolání

Podle Základního zákona (GG 1949: Abs. V, Art. 61, srov. Hesselberger 2003: 267). Spolkový sněm nebo Spolková rada mohou obžalovat prezidenta pro úmyslné porušení ústavy nebo jiného spolkového zákona, a to u Spolkového ústavního soudu. Návrh na vznesení žaloby musí podat čtvrtina členů Spolkového sněmu nebo stejný počet členů Spolkové rady. Při samotném hlasování o návrhu je nutné souhlasné stanovisko 2/3 členů Spolkového sněmu nebo 2/3 Spolkové rady. V případě, že soud shledá prezidenta vinného z úmyslného porušení ZZ nebo jiného spolkového zákona, může ho zbavit úřadu. Čl. 61dále umožňuje, aby soud po vznesení obžaloby předběžným nařízením zakázal prezidentovi výkon funkce.

V otázce imunity, kterou upravují čl. 60 a 46 (GG 1949: Abs. III, Art. 46 a 60), pojímá prezident podobný rozsah imunity jako poslanci. Přesněji řečeno čl. 60 uvádí, že odst. 2 až 4 čl. 46 platí pro spolkového prezidenta přiměřeně. Německý prezident se těší běžné imunitě a jeho odvolání je možné pouze pro úmyslné porušení ZZ, anebo jiného zákona. Proto hodnoceno 2 body.

## Jmenování ústavních soudců

Kontrola ústavnosti je vzhledem k federativnímu uspořádání Spolkové republiky Německo odlišný od ostatních zemí. Tato kompetence nespadá do rukou jednoho orgánu, ale krom Spolkového ústavního soudu může tento proces probíhat i u ústavních soudů jednotlivých zemí, které se musí řídit jak zemskými ústavami, tak Základním zákonem. Spolkový ústavní soud se skládá z 16 soudců, kteří jsou voleni výlučně zákonodárnými orgány – Spolkovým sněmem a radou. Funkční období je u ústavních soudců stanoven diferencovaně a délka jejich funkčního období se liší (Wagnerová 1996: 43-44). Z toho je patrné, že prezident, ačkoliv podle čl. 60 (GG 1949: Abs. V, Art. 60) formálně jmenuje ústavní soudce, musí se řídit návrhy výše zmíněných zákonodárných orgánů. Německý prezident tak pozbývá možnosti posuzovat vhodnost daného kandidáta z politického hlediska a respektuje rozhodnutí navrhujeících (Rudzio 2006: 296). Hodnoceno 0 body.

Tabulka 7: Hodnocení pravomocí prezidenta Německa

Legislativní pravomoci	Body	Nelegislativní pravomoci	Body
Suspensivní veto	0	Jmenování vlády	1
Zákonodárná iniciativa	0	Odvolání vlády	1
Referendum	0	Nedůvěra vládě	1
Soudní přezkoumání	0	Rozpuštění parlamentu	1
<b>6</b>		Prezidentská imunita a možnost odvolání	2
		Jmenování ústavních soudců	0

### 6. 3. 3 Volba hlavy státu

V předchozích případech byly v části věnované volbě hlavy státu představeny konkrétní formy přímé volby, které jednotlivé státy používají. Německo v současnosti nepatří ke státům, kde je vybírán nejvyšší představitel

státu podle pravidel přímé volby. Proto bude v následující části představen stávající postup volby Spolkovým shromážděním.

V Německu je volba prezidenta upravena několika články Základního zákona - čl. 46, 54, 56, 12 (GG 1949: Abs. V, Art. 46, 54, 56, 121) a zákonem o volbě prezidenta Spolkovým shromážděním z roku 1959 (Deutscher Bundestag 2012b: 21), které se schází výlučně za účelem volby prezidenta (Jeřábek – Joza 2010: 42-43). Shromáždění je svoláváno předsedou Spolkového sněmu a je tvořeno jeho členy a stejným počtem delegátů, kteří jsou nominováni zemskými parlamenty, a to na základě poměrného zastoupení. Rozhodnutí o počtu volitelů z jednotlivých zemských sněmů náleží spolkové vládě, která se řídí výsledky posledního sčítání lidu (Deutscher Bundestag 2012b: 7; GG 1949: Abs. V, Art. 54).

Spolkový prezident je volen (až) ve třech kolech, kdy je podle čl. 54 prezidentem zvolen ten kandidát, který dosáhne absolutní většiny hlasů ve Spolkovém shromáždění. Požadavek absolutní většiny se týká prvních dvou kol. Není-li v těchto kolech vybrán prezident, přichází na řadu poslední, třetí kolo, ve kterém zvítězí osoba, pro niž se vysloví nejvíce hlasů, tzn. prostá většina hlasů. Prezident po převzetí úřadu vykoná tradiční přísahu, a to před členy Spolkového sněmu a Spolkové rady (Hesselberger 2003: 263).

Zbývá ještě zodpovědět otázku, kdo se může ucházet o post spolkového prezidenta. Tím se může stát každý Němec, který disponuje volebním právem do Spolkového sněmu a dosáhl věkové hranice čtyřiceti let. Prezidentský mandát trvá pět let a bezprostředně se ucházet o tuto funkci je možné jen jednou (GG 1949: Abs. V, Art. 54). Právem navrhnout svého kandidáta disponují všichni členové Spolkového shromáždění, přičemž nominační praxe funguje na základě stranických nominací, které jsou odrazem rozložení sil a výsledky většinou reflektují vládní většinu (Jeřábek – Joza 2010: 43). To je vcelku pochopitelné

a nevybočuje to nikterak ze zásad politického boje. Vzhledem k významu a reálnému vlivu prezidentského úřadu na politiku v zemi, kdy je od prezidenta vyžadována politická „neutralita“, je tato skutečnost spíše ukázkou či demonstrací momentální politické síly.

#### 6. 4 Přímá volba v programech politických stran a postoje politických představitelů

Německo se v roce 2013 chystá na parlamentní volby (srov. Der Bundeswahlleiter 2013), a strany budou zápasit o přízeň voličů. Otázka tedy zní, hraje přímá volba v programech stran nějakou roli či nikoliv. Vzhledem k výsledkům průzkumu veřejného mínění a poptávce po zavedení přímé volby mezi občany Německa (viz výše) by se dalo očekávat, že tento bod bude do programů politických stran zařazen. Jaká je tedy skutečnost?

Politické elity nejsou jejímu zavedení příliš nakloněny, což dokládá i názor Angely Merkelové, spolkové kancléřky, která odmítla plán nyní již bývalého prezidenta Köhlera, který krátce po svém znovuzvolení (2009) přišel s návrhy posilujícími přímou demokracii (referendum atp.) a s myšlenkou přímé volby prezidenta. Merkelová přímou volbu prezidenta odmítla s odůvodněním, že by tento způsob volby hlavy státu narušil „*statiku německého státu*“. Její kolega a bavorský lídr CSU svůj zamítavý postoj hájil názorem, že „*současný způsob volby prezidenta a jeho oficiální postavení prokázaly, že nepotřebují žádnou změnu*“ (Die Welt 2009). Pro tehdejší návrh prezidenta Köhlera nenašly pochopení ani další strany jako SPD a Zelení. Podporu našel Köhler jen u FDP (ibidem). Nástupce Horsta Köhlera v prezidentském úřadě Christian Wulff (CDU), který se stejně jako jeho předchůdce musel vzdát funkce, naopak nezaujímal k přímé volbě kladný postoj. Podle něj takovýto způsob volby v populaci vyvolává „*příliš velká očekávání*“, kterým ovšem prezident vzhledem

ke svým možnostem nemůže dostat (Die Welt 2010). Na politické scéně nalezneme i stoupence přímé volby, kdy europoslanec z řad CSU Manfred Weber zastává názor, že prezident má v krizových chvílích důležitou roli a Německo by mělo o změně vážně uvažovat (Die Welt 2010b).

Již jsme zmínili pohled dvou prezidentů, jejichž aféry otřásly důvěrou veřejnosti v prezidentský úřad, zbývá nám ještě uvést postoj současného prezidenta Joachima Gaucka. Ten se netajil v průběhu let, ještě před nástupem do funkce, náklonností k posilování demokratických prvků a nebyl proti diskusi ohledně přímé volby prezidenta. Reagoval tak na společenskou poptávku (Handesblatt 2010). Otázkou ovšem zůstává, zda podpora přímého způsobu volby hlavy státu nebyla dána skutečností, že Gauck byl v roce 2010 neúspěšným kandidátem, kdy ho porazil Christian Wulff.

Po krátkém představení postojů politických osobností se podíváme do programů politických stran, které, jak bylo uvedeno, směřují své úsilí k volbám do Spolkového sněmu. Pro tuto krátkou analýzu byly vybrány programy, které již prošly schvalovacím procesem Spolkového volebního úřadu – CDU, SPD, Grüne, Die Linke a Piraten (Bundestagwahl 2013). Ačkoliv strany ve svých programech přicházejí s tématy přímé demokracie např. online-petice u SPD nebo požadují více zapojení občanů do rozhodovacího procesu jako Grüne, nenajdeme u sledovaných stran žádnou zmínku o změně volebního systému u volby hlavy státu (programy jednotlivých stran, dostupné na Bundestagwahl 2013). Z toho můžeme usoudit, že přímá volba prezidenta u politických stran nehraje výraznou roli a diskuse ohledně tohoto tématu na politické scéně jsou spíše důsledkem aktuálnosti tématu (odstoupení prezidentů Köhlera a Wulffa, průzkumy veřejného mínění atp.).

## 6. 5 Přímá volba a změna politického systému?

Zavedení přímé volby prezidenta, a to i vzhledem k chladnému postoji politické scény, se nejeví jako příliš pravděpodobné. Ačkoliv Německo patří mezi posledních pár zemí, které se ke přímé volbě nepřiklonily, a jejich počet se neustále zmenšuje (viz Česká republika), domnívám se, že sílící tlak veřejnosti nepovede v nejbližší době ke změně volebního systému v případě prezidentského úřadu. Přání občanů, požadujících větší zapojení do demokratického procesu, bude realizováno jinými formami, čemuž nasvědčují volební programy stran. Otázka rozdělení moci a vzájemné vztahy mezi jednotlivými složkami jsou v Německu natolik citlivou otázkou (viz kapitola 6. 1. 1 aj.), že se nenajde politická vůle k posílení pozice prezidenta. Vezmeme-li v úvahu, že je úřad prezidenta ceremoniální povahy a je vyžadována politická „neutralita“ v zásadních politických otázkách, postrádá při zachování této role zavedení přímé volby většího smyslu. V případě, že by došlo zároveň k posílení jeho pravomocí, v politické aréně by o vliv zápolili dva političtí aktéři – prezident a kancléř. Tuto variantu pokládám za méně pravděpodobnou, a to z důvodu, že by došlo k narušení kancléřského typu režimu (srov. Sartori 2001: 114), který po druhé světové válce zapustil pevně své kořeny. Německo se nebude chtít pouštět do velkého ústavního inženýrství a měnit něco, co poměrně dobře funguje.

U dalších komparovaných států si klademe otázku, zda se jedná o parlamentní či poloprezidentský režim v kontextu přímé volby hlavy státu. Pokud by Německo nakonec zvolilo tuto cestu a do Základního zákona vepsalo přímou volbu, splnění této podmínky by samo o sobě (srov. Sartori 2001: 93) neučinilo z Německa poloprezidentský režim. Výmarská zkušenost je natolik trpká, že takovýto vývoj jen těžko předpokládat.

## 7. Česká republika

Posledním z řady států, které byly zařazeny do této komparativní studie, je Česká republika. Na první pohled je zřejmé, že její místo na konci narušuje abecední logiku z předcházející části, avšak důvod tohoto kroku je prostý – aktuálnost tématu, význam pro české prostředí, tedy i autora samotného, navíc Česká republika v otázce přímé volby hledala inspiraci u sousedních států, a její postavení na konci také kopíruje časovou posloupnost zavádění přímé volby hlavy státu (vyjma Německa).

Česká republika se rozhodla v roce 2013 zvolit si svou hlavu státu v přímých volbách, a to na základě schválené ústavní novely 71/2012 Sb. o zavedení přímé volby prezidenta <sup>26</sup>. Byla tak nastoupena cesta celé řady evropských států, včetně sousedních zemí (Polsko, Rakousko a Slovensko), které využívají institut přímé volby při obsazování úřadu prezidenta. V současné době se již prezidentské „taktovky“ chopil prezident Miloš Zeman, který prošel dvoukolovým sítím přímé volby. V ČR pomalu odeznívají dozvuky předvolební kampaně jednotlivých kandidátů a (mediální) nálady spojené s inaugurací nové hlavy státu, která začala úřadovat. Mou ambicí není hodnotit průběh kampaně a události s ní spojené, ani průběh samotných voleb (není to cíl práce), ačkoliv se zde nechá najít celá řada témat vhodných k podrobné analýze. Záměrem je zmapovat cestu České republiky k přímé volbě prezidenta, okolnosti, které vedly k přijetí novely Ústavy a její (možný) vliv na politický systém ČR.

Polsko, které zavedlo přímou volbu prezidenta jako první ze sledovaných zemí <sup>27</sup>, je charakteristické zajímavým průběhem přijímání řádné ústavy a silným prezidentstvím v podání Lecha Wałęsy, Slovensko naopak „proslavila“ éra

---

<sup>26</sup> Dne 7. 2. 2012 byl schválen vládní návrh politických stran ODS, TOP 09 a Věcí veřejných na přímou volbu prezidenta Senátem ČR, kdy se pro změnu volby hlavy státu vyslovilo 49 z přítomných 79 senátorů. Změna Ústavy nabyla účinnosti 1. října 2012.

<sup>27</sup> Pokud nebudeme počítat Výmarskou republiku, k jejímuž odkazu se dnešní Německo jen nerado hlásí.

„mečiarismu“, která vedla k typologizaci Slovenska jako „hybridního“ režimu. Další země v pořadí, Německo, se muselo vypořádat s poválečným traumatem a dědictvím Výmarské republiky, jež se odrazilo na pozici prezidenta uvnitř politického systému. Otázka tedy zní, a co Česká republika? Zde zvolím odlišný postup. Myslím, že v případě České republiky není potřeba se rozepisovat o takto širokém kontextu a souvislostech, zmiňovat přechod k demokracii, rozpad československé federace atp. A to z důvodu, že je novodobý vývoj České republiky v našem prostředí všeobecně známý. Navíc oproti ostatním státům nezažila naše země po roce 1993 takové ústavní „turbulence“ (Polsko), problémy s konsolidací demokracie (Slovensko) a díky prezidentské tradici, o které se zmíním hned v zápětí, u nás nebyl takový problém s vymezením úřadu prezidenta (Německo).

## 7. 1 Tradice prezidenta – „tatíček“ národa

Zmínka o (ne)tradici prezidentství na Slovensku, dává tušit, že u České republiky tomu bude naopak. Prezidentský úřad se od doby první hlavy československého státu, T. G. Masaryka, těší velké úctě a výjimečnému postavení (srov. Kysela 2008: 235). Zakladatel tradice Masaryk dal prezidentské funkci autoritu, důvěru a jakousi auru nadstranickosti a nedotknutelnosti. Masaryk se mohl do jisté míry opřít o symboliku českých králů a jejich historii. Tuto skutečnost zvýrazňuje i prezidentské sídlo na Pražském hradě. Jeho osoba, spojená s počátkem naší moderní historie a státnosti, byla pro mnohé lidi projekcí nadějí. Masaryk se stal „*idolem a [skutečným] otcem národa, který jej ochraňuje podobně jako sv. Václav*“ (Tabery 2008: 7). V kontextu Masarykovu vlivu na utváření politiky v Československu se nemusíme bát říci, že jeho možnosti přesahovaly formální rámeček. Deklarovat toto tvrzení lze na první volbě prezidenta republiky, kdy v nadšené náladě nikdo moc neřešil přepočítání hlasů, a tak byl Masaryk zvolen aklamací. Jak uvádí ve své knize publicista Tabery,



Masaryk se mohl stát „*veleknězem nové církve*, [nebo] *novým mesiášem*“ (Tabery 2008: 8). Ano, takovéto vyobrazení prezidenta Masaryka je do jisté míry nadnesené, ale může nám to pomoci pochopit prezidentskou tradici v Československu a České republice, které se dovolával ne jeden prezident (srov. Kysela 2008: 235). V této souvislosti stojí za to zmínit, ještě jeden postřeh, a to, že na prezidentskou tradici dokázali nejvíce navázat (anebo se do ní stylizovali) „revoluční“ prezidenti – Gottwald a Havel. To je dáno právě kontextem revolučních událostí, které generují silné osobnosti. Prvně jmenovaný, Gottwald, požíval přívisek jako „*nedotknutelný symbol režimu*“ (Kaplan – Košatík 2004: 11), „*první dělnický prezident*, [anebo] *prezident sjednotitel*“ (Tabery 2008: 37). K síle Gottwaldova postavení musíme ještě připočíst Komunistickou stranu Československa, o kterou se opíral, jelikož došlo ke spojení funkce hlavy státu a předsedy strany. Havel naproti tomu ztělesňoval představu českého národa – považujíc se za kulturní – o prezidentovi s humanistickým, filozofickým či nadstranickým rozměrem. Právě požadavek nadstranickosti, kterou by měl představovat prezident, je podle Michala Kubáta v českém prostředí velmi oblíben u široké veřejnosti, ale nechybí ani mezi nejpoužívanějšími frázemi politických představitelů, prezidentských kandidátů či samotných prezidentů. Kubát k tomu v souvislosti s přímou volbou prezidenta dodává, že se jedná o naprostou iluzi (srov. Hloušek 2008: 279, Mlejnek 2002) projektovat touhu po nadstranickém prezidentovi do toho způsobu volby. To dokládají zkušenosti ze zahraničí (Kubát 2012), a dle mého soudu i výsledky našich prvních voleb – ačkoliv se oba „finalisté“ snažili tuto představu u voličů vyvolat, viz snaha Karla Schwarzenberga a jeho volebního týmu o vyobrazení jeho osoby jako „nad(T)opáckého“ kandidáta.

S tradicí prezidentského úřadu souvisí i faktická role prezidenta v politickém systému. Právě výše zmínění prezidenti, ale v polském případě např. Lech Wałęsa, dokázali využít svého postavení, jež bylo dáno dobovými

okolnostmi a osobním kapitálem (řečeno s Bourdieuem), a jejich praktické kroky tak mnohdy vykračovaly z ústavního rámce. Vývoj prezidentského úřadu na našem území přímo souvisí s tím, kdo tuto funkci zastával. Proto musíme brát v úvahu politickou praxi jednotlivých osobností, a rozlišovat jí od ústavního vymezení (Hloušek 2008: 265; Kysela 2008: 235). Každopádně ale můžeme říci, že je díky tradici a české ústavní kultuře prezident „*vysokou morální a politickou autoritou*“ (Vodička 2003: 154).

## 7. 2 Prezident České republiky

Jestliže se Německo snažilo zapomenout na období Výmarské republiky a Slovensko postrádalo „svou“ tradici prezidentského úřadu, Česká republika při tvorbě své konstitucionální podoby chtěla navázat v této otázce na prvorepublikové Československo. Prezident České republiky se tak v návaznosti na prvorepublikovou zkušenost těší na poměry jiných parlamentních systémů poměrně širokým rozhodovacím pravomocím, a to i přesto, že došlo k jejich podstatnému omezení<sup>28</sup>. Nová česká Ústava tak nezachovala dualismus exekutivních orgánů, který za první republiky fungoval v podobě rozdělení moci mezi „*Hrad [...a] vládu*“<sup>29</sup> (Vodička 2003: 155). Rozhodujícím aktérem na poli výkonné moci se stala vláda, když byla dle Ústavy definována jako „*vrcholný orgán výkonné moci*“ (Ústava ČR 1993: hl. III, čl. 67). Podívejme se tedy, jaká úloha byla svěřena prezidentovi České republiky v politickém systému podrobněji, než tomu bylo u ostatních zemí.

---

<sup>28</sup> Došlo k omezení pravomocí směrem k vládě, kdy prezident přišel o vliv nad složením a činností vlády (Vodička 2003: 155).

<sup>29</sup> Hradem byla v tehdejší době nazývána skupina lidí okolo prezidentů Masaryka a Beneše (ibidem).

## 7. 2. 1 Postavení a role prezidenta v politickém systému ČR

V hierarchii právních norem nejvýše postavený zákon – Ústava ČR<sup>30</sup> – označuje prezidenta v čl. 54 jako hlavu státu, jež zastupuje stát navenek, sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, je vrchním velitelem ozbrojených sil atp. (Ústava ČR 1993: hl. III., čl. 54 a 63). Podle Karla Klímy můžeme ze spojení „hlava státu“ odvodit hlavní smysl jeho funkce, kdy je prezident hlavním reprezentantem a ztělesňuje svrchovanost státu (Klíma 2010: 508). Ústavní právník Jan Filip k tomu dodává, že „hlava státu“ je v terminologickém kontextu „*pozůstatek středověkého pojetí reprezentace v podobě caput – corpus teorie*“ (Filip 2004: 305). Charakter jeho postavení v rámci systému moci určuje čl. 54, podle kterého je prezident neodpovědný za výkon funkce, přičemž odpovědnost za jeho rozhodnutí na sebe bere vláda (Ústava ČR 1993: hl. III, čl. 54). Z toho můžeme dovodit prezidentovu „*moderační funkci*“, která je ve světě typická pro parlamentní formy vlády (Filip 2004: 305-306). Zakotvení ústavní neodpovědnosti hlavy státu nebylo v historii našeho ústavního práva vždy samozřejmostí. Ústava z roku 1960 stanovila, že prezident byl odpovědný Národnímu shromáždění, které ho volilo a odvolávalo. V praxi prezident abdikoval sám, a to když ztratil podporu Národního shromáždění (Chrástilová – Mikeš 2003: 41; srov. Filip 2004: 306). Odstranění takového ustavení zahrnoval již návrh Ústavy Československé federace z roku 1991, který byl dílem Václava Havla a jeho spolupracovníků, a jež nakonec nebyl přijat (ibidem).

V otázce pravomocí disponuje prezident České republiky rozmanitými pravomocemi, které můžeme rozdělit do třech skupin (podle jejich povahy) – reprezentativní, rozhodovací a kreační. Z formálního hlediska se kompetence dělí

---

<sup>30</sup> Ústava ČR, zákon č. 1/1993 Sb. nabyla účinnosti 1. ledna 1993, v den, kdy vznikla samostatná Česká republika. Současná Ústava vychází z Ústavy z roku 1920, kdy zachovává systém rozdělení moci mezi zákonodárnou, výkonnou a soudní, a hlásí se k parlamentní formě vlády. Navíc na první pohled vidíme obdobnou strukturu (viz zařazení Preambule, obecných ustanovení atp.; Pavlíček 2003: 81).

na samostatné a kontrasignované (srov. Blahož – Baláš – Klíma 2007: 134-135). Nutnost kontrasignace je prvek, který Ústava z roku 1920 neznala, a dochází zde k rozchodu s prvorepublikovou koncepcí. Podle ní (§ 68) „*jakýkoliv prezidentův úkon moci vládní nebo výkonné potřebuje ke své planosti spolupodpis odpovědného člena vlády*“ (Kysela 2008: 240). Tato skutečnost logicky vedla k celé řadě sporu mezi prezidentem a vládou. Architekti Ústavy ČR se podobným problémům chtěli vyhnout, a tak omezili nutnost kontrasignace pouze na rozhodnutí. Spolu s tím vytvořili poměrně početný seznam pravomocí (čl. 62 Ústavy ČR), které jí nevyžadují, ale jejich výkon je v některých případech vázán na součinnost jiných orgánů <sup>31</sup> (ibidem). S vysvětlením této skutečnosti přišel Václav Pavlíček, podle něhož současná podoba Ústavy v této otázce vychází z kombinace Ústav z roku 1920 a 1960. První z nich podmiňovala akty prezidenta kontrasignací, zatímco podle druhé odpovídal prezident za výkon své funkce parlamentu a tím pádem byl logicky zbaven omezení v podobě kontrasignace. Ústavní koncepce prezidentského úřadu snoubila některé prvky z modelu jednoty moci socialistické ústavy a prvky, které kopírují dělbu moci dle Ústavy 1920. Jinými slovy se jedná o mix principů parlamentní republiky a autokratické vlády. Prezident je tak neodpovědný ze své funkce, a to i v případech, kde rozhoduje sám (Pavlíček 2003: 86-87). Jiří Pehe ústavní neodpovědnost u přímo voleného českého prezidenta považuje za raritu, což si vysvětluje jeho historickou autoritou (Pehe 2013).

Celkové postavení prezidenta odvozujeme od vztahu k ostatním státním orgánům (právní rovina; srov. Filip 2004: 306), ale musíme sem také zahrnout další faktory, jako např. sílu osobnosti, politickou situaci atp. Máme-li se v poslední části zabývat polemikou ohledně podoby politického systému po zavedení přímé volby, je pro nás stěžejní vztah prezidenta a vlády, tzn. dualismus

---

<sup>31</sup> Např. jmenování ústavních soudců je vyžadován souhlas Senátu ČR.

výkonné moci. Ten podle Filipa lze vyjádřit na základě zásady „vláda může vše v této oblasti, prezident republiky jen to, co je mu taxativně svěřeno v ústavním nebo obyčejném zákoně“ (Filip 2004: 306). Prezidentu ČR je tak, i přes jeho morální a politický kredit <sup>32</sup>, přisouzena role arbitra při konfliktech mezi nejvyššími ústavními orgány (Vodička 2003: 155) v duchu parlamentní tradice, a některé další poměrně významné kompetence. Na ně se blíže podíváme v následujícím přehledu.

## 7. 2. 2 Pravomoci prezidenta

V této části bychom se měli dozvědět něco o pravomocech prezidenta České republiky, jež změříme pomocí stanovené metody.

### Suspensivní veto

Prezident České republiky může podle čl. 50 (Ústava ČR 1993: hl. III, čl. 50) vrátit přijatý zákon (mimo ústavního zákona), a to s odůvodněním ve lhůtě 15 dní ode dne, kdy mu byl podstoupen. PS o vráceném zákonu hlasuje, přičemž nejsou přípustné pozměňovací návrhy. Aby byl zákon přijat, musí pro něj zvednout ruku nadpoloviční většina všech poslanců. Proto hodnoceno 2 body.

### Zákonodárná iniciativa

Prezident nedisponuje zákonodárnou iniciativou, proto hodnoceno 0 body.

### Referendum

Česká republika doposud nezavedla institut celostátního referenda, kdy jeho otázka byla řešena v případě vstupu České republiky do EU přijetím jednorázového ústavního zákona – 515/2002 Sb. Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č.

---

<sup>32</sup> Při pohledu na současnou oblibu prezidenta Klause u veřejnosti, musíme toto konstatování spíše směřovat k úřadu jako takovému.

1/1993 Sb. Z důvodu chybějící právní úpravy nelze mezi prezidentskými pravomocemi nalézt příslušnou kompetenci, tudíž je tato kategorie hodnocena 0 body.

#### Soudní přezkum

V otázce soudního přezkumu může prezident podat návrh na zrušení zákona, případně jeho jednotlivých částí podle čl. 87 odst. 1 písm. a). (Ústava ČR 1993: hl. IV, čl. 87). Tuto kompetenci upravuje Zákon o Ústavním soudu § 64 z. 182/1993 Sb. Abychom mohli určit bodovou hranici podle stanovených kritérií, musíme zjistit, zda je prezident jediný, kdo touto pravomocí disponuje či nikoliv. Krom prezidenta může návrh podat skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů, vláda podle § 118 z. 182/1993 Sb.<sup>33</sup> aj. Výše uvedený paragraf (§ 64) upravuje ještě další možnosti, kdo a za jakých podmínek může podat návrh, ale to z našeho pohledu nehraje důležitou roli. Podle zvolené klasifikace je tato kategorie ohodnocena 1 bodem.

#### Jmenování vlády

Podle čl. 68 (Ústava ČR 1993: hl. III, čl. 68) předsedu vlády jmenuje prezident republiky a následně na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády. Úkolem vlády je získat do 30 dnů důvěru Poslanecké sněmovny. Pokud se tak nestane a vláda důvěru nezíská, proces se opakuje. Prezident je v této kompetenci omezen v případě, že vláda ani napodruhé nezíská důvěru Poslanecké sněmovny, tak prezident jmenuje předsedu vlády na návrh předsedy Sněmovny. Brunclík k tomu dodává, že prezident v této pravomoci není nikterak omezen a není tak závislý na vůli ostatních aktérů (Brunclík 2008: 287). Z hlediska ústavní tradice

---

<sup>33</sup> § 118 z. 182/1993 Sb. (1) Shledal-li mezinárodní soud, že zásahem orgánu veřejné moci byl porušen závazek, který pro Českou republiku vyplývá z mezinárodní smlouvy, zejména, že tímto zásahem bylo porušeno lidské právo nebo základní svoboda fyzické nebo právnické osoby, a jestliže takové porušení spočívá v platném právním předpisu, podá vláda Ústavnímu soudu návrh na zrušení takového právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, pokud zrušení nebo změnu nemůže zajistit jiným způsobem.

je zajímavým jevem skutečnost, zda pověřit sestavením vlády předsedu vítězné strany, anebo tuto možnost dát osobě, která je schopna sestavit vládu, jež může reálně získat důvěru Poslanecké sněmovny (ibidem). Před takovýmto rozhodnutím stál po posledních volbách do PS v roce 2010 prezident Klaus, který právo sestavit vládu udělil předsedovi druhé nejsilnější strany ODS Petru Nečasovi (Kabátová 2010). Hodnoceno 1 bodem.

#### Odvolání vlády

Stejný článek Ústavy, tedy čl. 68 hraje roli i v tomto bodě, kdy prezident na jeho základě odvolává na návrh předsedy vlády ostatní členy vlády. Ústava upravuje odvolání a podávání demise i v dalších člancích – 62, 73, 74, 75 (Ústava ČR 1993: hl. III, čl. 62, 68, 73, 74 a 75), které vymezují případy, kdy prezident odvolává vládu. Z čl. 73 a 74 je patrné, že prezidentovi není dán prostor nevyhovět předsedovi vlády, pokud mu předloží návrh na odvolání člena vlády. Prezident nedisponuje možností odvolat vládu z vlastního rozhodnutí. Hodnoceno 1 bodem.

#### Nedůvěra vládě

Česká republika na rozdíl od sousedních zemí, které jsou v této práci komparovány, nemá v Ústavě zakotven institut konstruktivního vóta nedůvěry. Z mého pohledu by se touto otázkou měla Česká republika zabývat a nechat se tak inspirovat politickou praxí dalších zemí. Vyjádření konstruktivní nedůvěry může vést k větší stabilitě politického systému. Vezmeme-li v úvahu těsné vládní většiny, jež generuje volební systém, frekvenci pokusů o svržení vlády, nebylo by dle mého soudu od věci zvážit jeho zavedení.

Vyjádření nedůvěry vládě upravuje čl. 72 (Ústava ČR 1993: hl. III, čl. 72) podle něhož může PS vyslovit vládě nedůvěru. Podmínkou je podání návrhu na vyslovení nedůvěry alespoň 50 poslanci. K přijetí je potřeba získat nadpoloviční

většinu všech poslanců. Podle nastaveného bodování je tato kategorie ohodnocena 0 body.

#### Rozpuštění parlamentu

Prezident republiky rozpouští Poslaneckou sněmovnu (Ústava ČR 1993: hl. III, čl. 62), přičemž Senát je v České republice nerozpustitelný. Kompetence hlavy státu v této otázce upravuje čl. 35 (Ústava ČR 1993: hl. II, čl. 35), který stanovuje podmínky, za kterých je možné PS rozpustit: např. a) PS nevysloví důvěru ani vládě, jejíž předseda byl navržen předsedou PS, b) PS se neusnese do tří měsíců o vládním návrhu, se kterým vláda spojila otázku důvěry. Odstavec 2 tohoto čl. 35 stanoví, že prezident republiky rozpustí PS, navrhne-li mu to PS, která přijala toto usnesení 3/5 většinou všech poslanců. PS nelze rozpustit tři měsíce před skončením jejího volebního období. Hodnoceno 1 bodem.

#### Prezidentská imunita a možnost odvolání

Podíváme-li se na literu ústavního zákona, zjistíme, že podle čl. 65 (Ústava ČR 1993: hl. III, čl. 65) prezidenta republiky nelze „*zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt*“ po dobu výkonu jeho funkce. Horní komora zákonodárné moci Senát může se souhlasem PS žalovat prezidenta u Ústavního soudu pro „*velezradu nebo hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku*“, k přijetí návrhu ústavní žaloby je potřeba 3/5 většina přítomných senátorů a 3/5 většina všech poslanců. V této souvislosti je nutné zmínit, že tohoto článku se dotkla novela Ústavy zákon o přímé volbě prezidenta – 71/2012 Sb. Nově do procesu vstupuje PS, která byla v dosavadním znění vyloučena. Do Ústavy byla zanesena přesná definice velezrady<sup>34</sup>, kterou doposud upravoval zákon 182/193 Sb. o Ústavním soudu a důvody pro žalobu

---

<sup>34</sup> Definice velezrady podle čl. 65 (Ústava ČR 1993: hl. III, čl. 65) - „*velezradou se rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu*“



byly rozšířeny o část: „*hrubé porušení Ústavy...*“ (Ústava ČR 1993: hl. III, čl. 65). Na základě žaloby Senátu může Ústavní soud rozhodnout o ztrátě prezidentského úřadu a způsobilosti jej v budoucnosti znovu nabýt, tzn., že je znemožněna i další kandidatura do této funkce. Zrušeno bylo v čl. 65 (3) ustanovení o trestním stíhání prezidenta pro trestné činy spáchané po dobu výkonu této funkce, které bylo navždy vyloučeno.

Prezidenta Klause, na něhož byla Senátem podána žaloba pro velezradu, se týkala ještě stará úprava čl. 65, tudíž nebylo potřeba souhlasu PS. Tato část novely nabyla účinnosti k 8. 3. 2013, tedy v den, kdy vypršel Klausovi mandát (71/2012 Sb.; srov. Rámiš 2013).

Ačkoliv byla možnost odvolání prezidenta republiky částečně rozšířena a byl zrušen odstavec 3 čl. 65 ústavním zákonem 71/2012 Sb., český prezident se může opřít o čl. 54 odst. 3 (Ústava ČR 1993: hl. III, čl. 54), podle něhož je z výkonu své funkce neodpovědný, a proto můžeme hodnotit 4 body.

#### Jmenování ústavních soudců

Ústavní soud ČR se skládá z 15 soudců volených na deset let (Ústava ČR 1993: hl. IV, čl. 84). Mezi jmenovací pravomoci prezidenta patří i jmenování ústavních soudců, jeho předsedy a místopředsedů (Ústava ČR 1993: hl. III, čl. 62), zároveň je nutný souhlas Senátu. Hodnoceno 1 bodem.

Tabulka 8: Hodnocení pravomocí prezidenta České republiky

Legislativní pravomoci	Body	Nelegislativní pravomoci	Body
Suspensivní veto	2	Jmenování vlády	1
Zákonodárná iniciativa	0	Odvolání vlády	1
Referendum	0	Nedůvěra vládě	0
Soudní přezkoumání	1	Rozpuštění parlamentu	1
<b>11</b>		Prezidentská imunita a možnost odvolání	4
		Jmenování ústavních soudců	1

### 7. 3 Modernizace ústavního postavení prezidenta, nespokojenost s politikou (?)

Úvahy a diskuse o změně ústavy jsou tradiční a neodmyslitelnou součástí politických systémů a jejich vývoje. Nás zajímají v této souvislosti změny týkající se úřadu prezidenta. V českém prostředí se můžeme setkat s dvěma rovinami návrhů ústavních zákonů, přičemž tu podstatně větší tvořily návrhy zvažující zavedení přímé volby prezidenta (srov. Kysela 2008: 250). Druhá skupina návrhů se týká oblasti prezidentských kompetencí, ale jedná se spíše o marginální záležitost. Novely, které byly přijaty<sup>35</sup> a upravovaly nějakým způsobem prezidentský úřad, nebyly nikterak významné a nemělnily výrazně koncepci funkce prezidenta v politickém systému. Tyto dvě roviny tak vlastně ilustrují dvě základní otázky, a to, jaké pravomoci by prezident měl mít a, jaký je nejvhodnější způsob ustavování prezidenta do funkce. Diskuse ohledně přímé volby prezidenta, která byla lemována celou řadou nepřijatých návrhů<sup>36</sup>,

<sup>35</sup> Prezidentského úřadu se dotkla např. úprava, která byla přijata v souvislosti potřebou přijetí ústavního zákona o referendu o přistoupení České republiky k EU (ústavní zákon č. 515/2002), kdy toto jednorázové referendum prezident vyhlášoval.

<sup>36</sup> Zmínit můžeme např. návrh poslanců ODS (2002), Strany zelených (2008), ČSSD (2010).

nakonec vyústila v přijetí příslušného ústavního zákona a konání přímých prezidentských voleb v lednu 2013.

Volba nadpisu této kapitoly předjímá jeden směr úvah o důvodech zavedení přímé volby prezidenta. Podle Jana Kysely totiž existují jen dvě relativně korektní možnosti, proč se zabývat tématem přímé volby prezidenta. Za prvé to může být snaha překreslit vztahy a poměr sil mezi ústavními orgány, kdy důvody lze hledat v nespokojenosti s podobou (nefunkčností) politického systému. Tou druhou variantou (a podle Kysely smutnější) je jakési „*nouzové řešení*“ (Kysela 2008: 251), které jen ilustruje špatný stav politické kultury (ibidem). Politická reprezentace se snaží prostřednictvím zavedení přímé volby omluvit svou neschopnost (nejen zvolit hladce hlavu státu), a dostat tak společenské poptávce tím, že nabídne občanům možnost zvolit si „svého“ prezidenta bez dalších úprav jeho postavení v politickém systému. Potom se můžeme ale ptát, zda se nejedná o účelové řešení a partikulární zájem, jehož cílem je vytěžit politické body.

Výše uvedená distinkce pohledů nám ukazuje dvě cesty, jak zreformovat (s ohledem na soudobé „zaklínání“ se pojmem reforma, bych měl spíše užít jiný termín) politický systém v otázce postavení prezidenta. Tuto myšlenku, která se bude pohybovat v abstraktní, ústavně-právní rovině, bych rád rozvinul. První cestou je „silnější“ prezident, který svou legitimitu odvozuje od přímých voleb, kdy jsou zároveň upraveny jeho kompetence, tak aby mohl plnit roli „*pouvoir neutre*“. Kombinace legitimacy a silnějších kompetencí tak může podle Karla Klímy vést k vytvoření samostatné „*prezidentské moci*“ (Klíma 2005: 40-41). V kontextu teorie dělby moci bychom prezidenta, který by byl konstituován v tomto duchu, tedy jako arbitr politických sporů, garant základních demokratických hodnot a stabilizátor systému, mohli (s jistou dávkou nadneseného významu) vydělit z klasického troj-instančního pojetí a vytvořit tak

moc „čtvrtou“. K tomu je ale nutné zvážit rámec jeho kompetencí, na jejichž základě může činit kroky tímto směrem, a to, zda by nemělo dojít k jejich posílení. V této souvislosti je třeba říci, že není potřeba posilovat jeho postavení v rámci exekutivní moci, tím bychom se pak mohli dostat ke změně charakteru politického systému. Jde spíše o vztah prezident – zákonodárna moc, kdy přímá volba vede ke „*kreační nezávislost[i] na parlamentu, [což] posiluje jeho postavení ve struktuře nejvyšších orgánů*“ (Holländer 1996: 20). Zde se ale dostáváme k problému, se kterým souvisí druhá cesta naznačená výše. Pokud se omezíme na pouhé zavedení institutu přímé volby bez další úpravy pole působnosti (odpovědnost/neodpovědnost, kontrasignace atp.), nelze příliš předpokládat, že přímo volený prezident bude významným hráčem na politické scéně. Samozřejmě za předpokladu, že se bude pohybovat v ústavních mantinelech a nevyužije své legitimacy k aktivistickému chování. To jsem ale vybočil z abstraktního uvažování do roviny politických (politologických) aspektů. Nicméně tento pohled přináší Šimíček, podle něhož „*přímá volba prezidenta sice dá prezidentovi větší legitimitu, [ale] sama o sobě nic neznamená*“ (Šimíček 2001: 389). Česká republika se vydala právě touto druhou cestou <sup>37</sup>, kdy v souvislosti se zavedením přímé volby prezidentský úřad nedoznal prakticky žádných dalších (významných) úprav. V jedné z předcházejících kapitol (4. 2. 1), která se věnovala postavení prezidenta v českém politickém systému, jsem uvedl, že prezident plní roli arbitra v politických konfliktech, která je charakteristická pro parlamentní režimy. Tato část měla za cíl nastolit otázku, zda je nynější postavení prezidenta dostatečné pro plnění této role, a ukázat jakým směrem se zákonodárci mohli ubírat (současně netvrdím, že měli).

---

<sup>37</sup> Otázkou ovšem je, nakolik je silné postavení českého prezidenta podle stávající ústavní úpravy. Podle Vodičky lze považovat českého prezidenta oproti jiným, v obdobných politických systémech úřadujícím prezidentech, za poměrně silné (Vodička 2003: 155).

Vzhledem k tomu, že jsem se pustil do představování možných řešení institucionálního ukotvení prezidenta republiky, s čímž souvisí i otázka způsobu volby, není od věci nabídnout koncepci volby hlavy státu, se kterou přišel Šimíček. Po vzoru ústav Německa a Itálie navrhl vznik sboru volitelů, který by se skládal z 281 poslanců a senátorů a stejného počtu zástupců VÚSC. Takovýto (nebo obdobně konstruovaný) speciální volební orgán by mohl podle něj být řešením případných patových situací, které mnohdy vznikají při volbách na parlamentní půdě. Kolegium volitelů by např. mohlo nastoupit poté, co se parlamentu nepodaří najít prezidenta (Šimíček 2001: 391). K tomuto návrhu, kterak se vypořádat s volbou prezidenta republiky, je potřeba dodat, že se jednalo o odbornou polemiku, která si nenašla své místo v oficiálních politických návrzích. Na druhou stranu nám to může ukázat alternativní možnost.

### 7. 3. 1 Poptávka po přímé volbě prezidenta – neschopný Parlament

Po ústavně-právním exkurzu přistupme k okolnostem, které rozpoutaly debaty okolo (ne)zavedení přímé volby, čímž se dostaneme k reálnému výkonu politiky. Tato část ve své podstatě navazuje na úvodní pasáž předcházející kapitoly, na otázku nespokojenosti s politickou kulturou a parlamentním handrkováním o to, kdo bude hlavou státu.

Půjdeme-li po stopách diskuse o přímé volbě prezidenta, začít musíme již v prosinci roku 1989, kdy tento návrh představila komunistická strana <sup>38</sup> (Kubát 2003: 299). Ale tato skutečnost má spíše jen ilustrativní charakter. Naše pozornost se bude upírat k událostem po roce 2000, kdy se pomalu začal hledat nástupce Václava Havla <sup>39</sup>, kterému skončil mandát 2. února 2003. Tento rok můžeme bez debat označit za rok, který odstartoval jakýsi „politický folklór“

---

<sup>38</sup> Komunisté chtěli zvýšit šance na zvolení Ladislava Adamce, který se těšil popularitě, a zamezit tak zvolení Václava Havla (Kubát 2003: 299).

<sup>39</sup> V této souvislosti přešla na podzim roku 2001 na přetřes opět otázka přímé volby (Kysela 2008b: 48).

spojený s přímou volbou prezidenta. Parlament se k příležitosti volby nového prezidenta sešel 15. ledna 2003 ve Španělském sále Pražského hradu, což můžeme v duchu sousloví „španělská vesnice“ označit za příhodné.

Tyto volby naplno ukázaly peripetie, které může přinést parlamentní způsob volby hlavy státu. První volby se účastnilo hned několik kandidátů<sup>40</sup>, přičemž mezi největší favority se řadil Václav Klaus, který volby ve svém projevu označil za „první skutečnou volbu v historii naší země“ (Klaus 2003: 15). Ani v jednom ze tří kol první volby nebyl zvolen prezident. Na řadu přišla druhá volba, již se účastnil opět Klaus a nově bývalý předseda ČSSD Miloš Zeman. Tuto dvojici ještě doplnila senátorka Moserová. Ta se stala překvapivou účastnicí dalšího kola, když postoupila na úkor favorita celé volby Zemana. Pod jeho neúspěch se podepsal vnitrostranický boj uvnitř jeho mateřské ČSSD, se kterou se poté Zeman rozkmořil. Jenže ani druhé a třetí kolo volby jméno nového prezidenta nepřineslo. Stávajícímu prezidentovi Havlovi končil mandát a Česká republika stále neměla nového prezidenta. To byla voda na mlýn zastánců přímé volby prezidenta, jejichž hlasy opět nabraly na síle. Prezidentem byl ve třetí volbě, která se konala 28. února 2003, zvolen Václav Klaus, jenž porazil ve třetím kole Jana Sokola (srov. Hloušek 2008: 267-269). Volba z počátku roku 2003 po sobě zanechala nepříjemnou pachut’.

Podobné nálady vyvolala i volba prezidenta v roce 2008, kterou doprovázely nejrůznější zákulisní dohody a intriky (uvažující v zákonné rovině) a po jejímž konci stanul na Hradě opět Václav Klaus, když porazil Jana Švejnara. Při obsazování prezidentského úřadu v roce 2008 bylo nutné zorganizovat dvoje tříkolové volby, což opět ilustruje komplikovanost politického vyjednávání. Nikterak překvapivě se v kontextu těchto událostí objevilo volání po přímé volbě

---

<sup>40</sup> Dalšími kandidáty byli Jaroslav Bureš, Petr Pithart a Miroslav Kříženecký.

a nářek nad stavem politické kultury. Otázku přímé volby a politické kultury <sup>41</sup> jsem nadnesl v předcházející části. Pokud je cílem její zlepšení za pomoci změny volebního systému, nemohu se pak zbavit dojmu, že je to nedostatečný argument a naivní představa. Zákonodárci, zaštiťující se průzkumy veřejného mínění, ve kterých se přímá volba těší velké oblibě <sup>42</sup>, tak s jejím zavedením plní přání veřejnosti, zbavují se zodpovědnosti za volby hlavy státu a přenáší jí na voliče (Kubát 2012). Dle mého pohledu zde ale chybí širší debata o postavení prezidenta v rámci politického systému a zvažování otázky, jaká je (má) být jeho úloha (srov. Klíma 2003; Kubát 2012).

### 7. 3. 2 Pro a proti v očích odborné veřejnosti a politických představitelů

Závěr předešlé kapitoly opět předznamenal hlavní téma, které bych chtěl nyní představit. Je jím odborná debata otázky přímé volby prezidenta, pomocí níž bych chtěl ukázat jednak názory obhajující tento způsob volby, ale také jeho kritiku.

Jestliže mezi politickými představiteli panuje ve velké míře (proti se staví např. senátor Kubera) shoda o přínosu přímé volby prezidenta, a můžeme se ptát po důvodech, u odborné veřejnosti to neplatí. Lze konstatovat, že většina odborníků nejsou příznivci přímé volby hlavy státu. Jak upozornil Šimíček, v důvodové zprávě a na parlamentní půdě je přímá volba obhajována nejčastěji názory ve formě – chtějí to občané, je to součást programového prohlášení vlády – avšak nejen on zde postrádá přesvědčivější a hlavně širší argumentaci pro její zavedení (Šimíček cit. dle Petřík 2012). Obdobný pohled zastává Karel Klíma, podle něhož je snaha o řešení nedostatků současného systému legitimní. Obecně

---

<sup>41</sup> Politickou kulturu v tomto případě chápu v jejím úzkém významu, a to jako konání politických představitelů.

<sup>42</sup> Z výzkumů veřejného mínění agentury CVVM je patrná velká obliba přímé volby prezidenta, od roku 2002 do roku 2012 se její podpora pohybovala mezi 57-67 %, zároveň z tohoto průzkumu můžeme vyčíst, že respondenti dávají přednost nestraniickým kandidátům nebo lidem mimo politiku (Ďurďovič 2012: 5).

ale nepovažuje přímou volbu za koncepční řešení současné situace, když zároveň dodává, že přímá volba „řeší standardně technologii volby, ale neřešení důsledky změny v celém systému“ (Klíma cit. dle Petřík 2012), a proto tuto změnu lze označit za „vydělenou ze systému“ (ibidem). Naproti tomu Radovan Suchánek hájí přímou volbu se slovy, že se jedná „o demokratizaci politického systému“ (Suchánek cit. dle Petřík 2012). S výtkami o neblahých důsledcích na politický systém se vyrovnává za asistence příkladů jiných parlamentních republik s přímo voleným prezidentem, kde „není rozsah prezidentských pravomocí pro způsob jeho volby určující“ (ibidem). Stejně jako Suchánek se přímé volbě prezidenta nebrání ani Gerloch, podle něhož „je zvolení prezidenta republiky v nepřímých volbách [...] stále větším problémem“ (Gerloch cit. dle Petřík 2012). Mezi známé zastánce přímé volby můžeme zařadit Jiřího Pehe, který poukazuje na skutečnost, že tímto způsobem v evropských zemích volí prezidenta velká část, což je důkazem bezpečnosti přímé volby pro zastupitelské demokracie (Pehe 2013). Proti tomuto argumentu můžeme postavit postoj Michala Kubáta, podle něhož uvádění seznamu zemí s přímou volbou nereflektuje „lokální specifika a kvalitativní rozdíly mezi státy“ (Kubát 2012).

Přehledný seznam, který shrnuje základní argumentační body pro a proti, sestavil několikrát zmiňovaný Vojtěch Šimíček a právě pro jeho přehlednost považuji za dobré ho na tomto místě uvést (Šimíček 2001: 389-390).

Výhody:

- Prezident jako hlava státu získává díky přímé volbě i silnější mandát a legitimitu
- Prezident má sehrávat integrující roli ve společnosti a je proto lepší, když reprezentuje většinu občanů než jen aktuální většinu v Parlamentu
- Prezidentem by měla být zvolena silná (a charismatická) osobnost, která dokáže oslovit občany napříč politickým spektrem



- Přímá volba prezidenta potlačuje vliv politických stran na volbu, zvolený kandidát je sice podporován politickou stranou či stranami, musí ale současně respektovat širší zájmy občanů
- Došlo by alespoň k posílení přímé demokracie
- Omezuje se riziko patové situace

Nevýhody:

- Přímá volba prezidenta koresponduje spíše s prezidentskou formou (poloprezidentskou) vlády, nikoli s parlamentní
- Přímá volba sice zvýší legitimitu prezidenta, ale bez zvýšení jeho pravomocí sama o sobě nic neznamena
- Přímá volba nezaručuje automaticky zvolení apolitického či nadstranického kandidáta, politické strany budou mít na volbu vždy určitý vliv
- Přímá volba je finančně nákladná
- Zavedení přímé volby prezidenta znamená další zvýšení počtu voleb, což vede k "únavě voličů" a tím pádem klesající volební účasti (např. u parlamentních voleb)

### 7. 3. 3 Přímá volba prezidenta – ústavní úprava

Volbu hlavy státu a další okolnosti vzniku, délky mandátu ... upravují čl. 55 - 60 (Ústava ČR 1993: hl. III, čl. 55 – 60). Jelikož čl. 58 Ústavy odkazuje na zákon, který upravuje další podmínky výkonu volebního práva, podrobnosti navrhování kandidátů atp., byl za tímto účelem přijat z. č. 275/2012 Sb. o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů.

Prezident České republiky je volen na pět let v přímých volbách a svého úřadu se ujímá složením slibu do rukou předsedy Senátu na společné schůzi obou

komor<sup>43</sup>. Podle Ústavy se prezidentem může stát občan, který splňuje podmínky volitelnosti do Senátu. Stejně jako v ostatních zemích, ani český prezident nemůže být zvolen více než dvakrát za sebou. A jaká jsou pravidla přímé volby? Ústavní úprava přímé volby začíná klasickým ustanovením, podle kterého se volba prezidenta republiky koná „*tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva*“ (Ústava ČR 1993: hl. III, čl. 56). Pro přímou volbu prezidenta republiky, jak už víme, byl zvolen většinový dvoukolový model s uzavřeným druhým kolem. Aby se kandidát mohl stát prezidentem, musí získat v prvním kole nadpoloviční většinu platných hlasů. Pokud se tak nestane, koná se do 14 dnů nové, druhé kolo, do kterého postupují dva nejúspěšnější kandidáti. Ústava ČR upravuje i situaci, ve které dojde k rovnosti hlasů, potom „*do druhého kola volby [postupují] všichni kandidáti, kteří v prvním kole volby získají nejvyšší počet platných hlasů oprávněných voličů*“, [příčemž] *nejsou-li takoví kandidáti alespoň dva, postupují i kandidáti, kteří obdrželi druhý nejvyšší počet [...] hlasů*“ (ibidem). Druhé kolo vyhrává ten kandidát, který dosáhne nejvyššího počtu hlasů. Opět je pamatováno na možnost, že takového výsledku dosáhne více uchazečů o prezidentský úřad. V takovém případě není prezident zvolen a do deseti dnů se koná nová volba<sup>44</sup>.

Terčem kritiky se v České republice stala hranice petičních podpisů pro navrhování kandidátů. Podle z. č. 275/2012 Sb. (ale i Ústavy) může kandidáta na prezidenta navrhnout nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů, a také každý občan ČR, který ovšem musí pro svůj návrh petice získat 50 tisíc podpisů oprávněných voličů. Právě tato hranice se stala předmětem diskusí

---

<sup>43</sup> Novela ústavního zákona 71/2012 Sb. přinesla změnu, když předsedu Poslanecké sněmovny nahradil právě předseda Senátu (71/2012 Sb.). V případě, že prezident republiky odmítne složit slib, anebo ho složí s výhradou, je na něho pohlíženo, jako by nebyl zvolen. Do rukou předsedy Senátu se může prezident vzdát svého úřadu (Ústava ČR 1993: hl. III, čl. 60 a 61).

<sup>44</sup> V Ústavě najdeme ustanovení, které pokrývá možnost ztráty volitelnosti, anebo vzdání se kandidatury, před druhým kolem. Do kola druhého se posouvá další kandidát v pořadí. Existuje možnost konání volby (druhého kola) za účasti pouze jednoho kandidáta (Ústava ČR 1993: hl. III, čl. 56).

a nakonec její kritika byla součástí několika ústavních stížností, z nichž nejznámější byla stížnost neúspěšného uchazeče Tomia Okamury. Ústavní soud ale konstatoval, že požadovaný počet petičních podpisů je přiměřený, a kandidáti, které nominují poslanci nebo senátoři, nejsou zvýhodněni. Hranice 50 tisíc není podle soudu diskriminační. Do budoucna soud s ohledem na problémy s ověřováním podpisů petentů Ministerstvem vnitra doporučil změnu právní úpravy, aby se zacelila mezera (Pl. ÚS 27/12).

#### 7. 4 Změna politického systému?

V předchozích dvou případech (u Polska a Slovenska) jsme díky datu zavedení přímé volby mohli provést hodnocení vlivu přímé volby na systém s časovým odstupem, tudíž jsme do něj mohli případně zahrnout i reálný výkon funkce jednotlivými osobnostmi (Wałęsa atp.). Klasifikace Německa se nesla v rovině úvah, co by... Před námi stojí úkol klasifikovat politický režim ČR po zavedení přímé volby, a zodpovědět otázku, zda došlo k jeho posunu směrem k poloprezidentskému režimu. Vzhledem k době, kdy je tato práce tvořena, není možné do analýzy politického režimu ČR možné zařadit politickou praxi nového prezidenta Miloše Zemana, a to z důvodu krátkého časového intervalu. Spekulativní by tak bylo zaobírat se tím, zda bude výrazně zasahovat do politického dění, nakolik bude využívat (překračovat) své ústavní kompetence a nakolik bude aktivistickým (neplést s aktivním) prezidentem <sup>45</sup>. Proto tuto rovinu ponechme stranou. Jsem toho názoru, že to na konečný výsledek nebude mít zásadní vliv.

Domnívám se tak proto, že rozsah prezidentských pravomocí, vzhledem k tomu, že zůstal nedotčen, neodpovídá definičním znakům poloprezidentských

---

<sup>45</sup> Jan Kysela v souvislosti s výkonem funkce dosavadních prezidentů, Václavy Havlem a Klausem, dodává, že jejich postoje a názory, zejména v zahraniční politice, často v očích zahraničních pozorovatelů nabourávaly představu o České republice jako parlamentním režimu (Kysela 2006: 5).

režimů. Jmenovat můžeme Duvergerův požadavek významných prezidentských pravomocí. Shugart a Carey zase požadují, aby prezident disponoval politickou mocí a legislativními pravomocemi. Podíváme-li se na legislativní pravomoci českého prezidenta, zjistíme, že sice má právo suspensivního veta (snadněji přehlasovatelné než polský prezident) nebo možnost soudního přezkumu, ale do jeho kompetencí již nepatří zákonodárná iniciativa, kterou můžeme označit za důležitý nástroj v legislativní oblasti. S rozsahem pravomocí souvisí i Sartoriho podmínka, a to duální struktura exekutivní moci, v rámci níž dochází k přesouvání mocenské „taktovky“. Stejně jako u předešlých komparovaných případů, také Česká republika nenaplnuje toto kritérium. Ačkoliv se prezidentské pravomoci dělí na kontrasignované a nekontrasignované, manévrovací prostor prezidenta není v exekutivní oblasti tak velký, abychom mohli říci – Sartoriho podmínka je splněna. Další oblastí je nezávislost na parlamentu (Sartori). Český prezident oproti jeho slovenskému protějšku nemůže být odvolán všelidovým hlasováním. Lze tak říci, že se těší větší nezávislosti na parlamentu, který na Slovensku dává podnět k tomuto hlasování. Sartoriho podmínce je tedy český prezident blíže. Jsem toho názoru, že by se čeští zákonodárci měli do budoucna zabývat jeho (ne)odpovědností, kterou Pehe označil za raritní (Pehe 2013), a to právě v kontextu zavedení přímé volby.

Zavedení přímé volby prezidenta republiky připsalo našemu prezidentovi vyšší stupeň legitimacy, který z pohledu klasické teorie parlamentarismu neodpovídá jeho roli (srov. Beyme 1999: 378). Česká republika učinila krok A (přijala přímou volbu), ale ten nebyl doplněn krokem B (úprava kompetencí), proto se kloním k tomu názoru, že Česká republika nepatří do poloprezidentských režimů (Robert Elgie by nejspíše nesouhlasil). ČR tak dle mne zůstává parlamentním politickým systémem, který si přisvojil tento (ne)tradiční prvek. Jak už bylo uvedeno výše, přímá volba sama o sobě nemusí

znamenat změnu klasifikace politického systému. Jaké dopady ale bude mít na politiku (její reálný výkon) ukáže až čas.

## 8. Závěr

V úvodu práce jsem naznačil, jaký význam může mít pro svou zem nejvyšší státní představitel, a že je přirozenou tendencí společnosti hledat si takovou osobnost, která by dokázala splnit její očekávání spojená s daným úřadem. V tomto případě s úřadem prezidenta republiky. Procedura „hledání“, resp. prezidentské volby, byly spolu postavením prezidenta a jeho pravomocemi ústředním tématem této práce. Byly vytyčeny tři výzkumné otázky, na něž jsem se v průběhu práce snažil najít odpověď. Tomu jsem se snažil uzpůsobit i strukturu této práce, tak aby nebylo obtížné rozpoznat, jaké kapitoly nám mohou objasnit otázky. Zde bych rád shrnul závěry, ke kterým jsem v průběhu práce dospěl. Pro přehlednost se pokusím postupně zodpovědět jednotlivé otázky u států, jež byly součástí komparativní analýzy.

První otázka měla následující znění: Jaké jsou okolnosti a důvody zavádění přímé volby prezidenta v těchto zemích?

V celé řadě zemí postkomunistického prostoru sehrál důležitou roli v otázce způsobu volby a postavení prezidenta přechod k demokracii v roce 1989. Polsko je v tomto smyslu názorným příkladem. Právě kontext revolučních událostí je jedním z hlavních faktorů, který měl vliv na pozici prezidenta na počátku „nové“ demokratické éry. Vezmeme-li v úvahu, že revoluce generují silné osobnosti, které následně přebírají mocenské otěže do svých rukou a (spolu)určují z pozice klíčových ústavních činitelů další směřování svých států, není zanesení přímé volby prezidenta do ústavního pořádku proti logice. V Polsku se tomu tak stalo již v roce 1990. Prezident měl ztělesňovat jakéhosi garanta politické transformace a ochránce demokratických principů, z toho vycházely i jeho široké kompetence. Přímá volba tomu dodávala jakýsi legitimizační punc. V případě, že si personifikujeme prezidentskou funkci

a dosadíme si jméno „hrdiny“ revoluce – Lecha Wałęsy – nabývá nám předcházející argumentace konkrétních obrysů.

Slovensko zavedlo přímou volbu prezidenta (až) v roce 1999. Ve své historii tak mělo pouze jednoho prezidenta, který byl zvolen parlamentem – Michala Kováče. Konsolidace demokracie na Slovensku si prošla trnitou cestou, když hlavní postava politické scény – Vladimír Mečiar – volil při svém politickém jednání často „nestandardní“ nástroje. Slovensko si tak vysloužilo za jeho éry označení „neliberální demokracie“. Tato éra byla provázena spory mezi jeho osobou a prezidentem Kováčem. Vrcholem politické nestability bylo nezvolení Kováčova nástupce a převzetí části prezidentských kompetencí premiérem Mečiarom, čehož se obávala opozice napříč stranickými sekretariáty. Ačkoliv snaha o zavedení přímé volby prezidenta byly patrná již od roku 1996 (jedním z hlavních zastánců byl Kováč), Mečiarovi a jeho vládě se dařilo tyto snahy odrážet i za cenu protiústavních kroků (viz neúspěšné referendum). Po volbách v roce 1998 došlo ke změně na politické scéně a i ke změně způsobu volby prezidenta. Novela Ústavy přinesla krom přímé volby i přesnější vymezení prezidentského úřadu, a vyplnila tak mezery ústavní úpravy z roku 1992. I přesto, že Slovensko přešlo k přímé volbě prezidenta až 6 let po vzniku samostatného státu, nevyčleňoval bych (vzhledem k okolnostem) její zavedení z procesu konsolidace demokracie. V tomto duchu nachází její přijetí své opodstatnění.

V případě Německa, kde doposud nebyla přímá volba zavedena, bychom odpověď na tuto otázku mohli vynechat, ale domnívám se, že její zavedení bylo doprovázeno okolnostmi v podobě tlaku veřejnosti a nespokojenosti (viz rezignace Köhlera a Wulffa). Německo je ale zajímavější spíše z hlediska důvodů, proč byl v roce 1949 v Základním zákoně definován jako nepřímo volený a v otázce kompetencí poměrně slabý prezident. Společným jmenovatelem je špatná historická zkušenost se silným přímo voleným

prezidentem v období Výmarské republiky. Krom jiného můžeme právě výmarskou ústavní úpravu prezidentského úřadu nalézt na seznamu příčin, které vedly k nástupu Adolfa Hitlera k moci. Tomu chtěl ZZ zabránit.

Česká republika představuje oproti Polsku a Slovensku jiný příběh zavedení přímé volby. Při srovnání s Polskem je to poměrně jasné. U Slovenska tomu tak už být nemusí, vždyť český Parlament se předvedl při volbě prezidenta také ve „špatném světle“ a ukázal tak do jisté míry svou neschopnost. Podle mého soud zde ale chybí druhý rozměr, který byl na Slovensku patrný – a to problémy s konsolidací demokracie, kdy přímo volený prezident zapadl do kontextu snah o větší demokratizaci Slovenska v „post-mečiarovské“ době. Jsem toho názoru, že v českém prostředí takovýto další motiv absentuje a zakotvení přímé volby je spíše snahou o „politiku s lepší tváří“, která by vyšla vstříc přání občanů. Svou domněnku opírám o argument, že v České republice neproběhla širší diskuse o postavení prezidenta v systému a jeho roli. Přímá volba byla svým způsobem vytržena z komplexnějšího souboru ústavních opatření, která s úřadem prezidenta souvisí, a veřejnosti představena jako „spásné“ řešení problémů prezidentské funkce v ČR. Na druhou stranu je potřeba dodat, že okolnosti posledních dvou prezidentských voleb na půdě Parlamentu ČR nevystavily politikům dobrou vizitku a zastánci přímé volby tak dostaly do rukou silné argumenty. Je otázkou, do jaké míry budou představy občanů o přímo voleném prezidentu <sup>46</sup> naplněny.

Polsko je příkladem země, ve které bylo zavedení přímé volby součástí institucionálních změn po pádu komunismu. V tomto smyslu se od ostatních států do jisté míry liší. Polsku se nejvíce z komparovaných zemí blíží Slovensko, u kterého důvody přijetí přímé volby souvisely s demokratickou krizí v období

---

<sup>46</sup> Zmíněnými představami nemíním osobnostní charakteristiky prezidenta(ů), ale přímo volený úřad jako takový.



vlády Mečiar. Českou republiku a Německo bych zařadil do jiné kategorie, když úvahy o přímé volbě hlavy státu byly v těchto zemích podníceny (zejména) všeobecnou oblibou institutů přinášejících „více“ demokracie. Tyto tendence jsou patrné při „nepovedených“ volbách nebo nespokojenosti s osobou prezidenta (př. politikou). Ačkoliv tento faktor hrál důležitou roli i u prvních dvou zemí, domnívám se, že u Polska a Slovenska lze najít širší pozadí.

Další otázkou, na kterou jsem hledal odpověď, měla následující znění: Jak se změnilo/může změnit postavení hlavy státu v kontextu zavedení přímé volby a jaké mají prezidenti jednotlivých zemí pravomoci?

Polský prezident se mohl opřít o legitimitu získanou v přímých volbách již od roku 1990, připočteme-li k tomu, vliv, kterému se těšil Lech Wałęsa, snáze pochopíme polské problémy s přijetím „řádné“ ústavy (1997). „Nestandardní“ cesta k Ústavě byla lemována spory o vymezení prostoru jednotlivých složek moci. Z úst zastánců silného rezidentského úřadu často zaznívalo, že přímo volený prezident by měl mít i široké kompetence. Nakonec došlo v rámci Ústavy z roku 1997 k omezení prezidentských kompetencí a oslabení jeho pozice v systému. Když se podíváme na vývoj v oblasti pravomocí prezidenta v Polsku, lze zde vysledovat degresivní tendenci. Jeho silné postavení z počátku 90. let nebylo zachováno, což bylo dáno skutečností, že političtí aktéři chtěli zmenšit třecí plochy mezi prezidentem a vládou. Polský prezident, který je volen na základě dvoukolového většinového systému, dosáhl v hodnocení prezidentských pravomocí podle stanovené metody nejvyššího čísla – 13. Nejvyšší zisky si připsal v oblasti legislativních pravomocí, kdy za zmínku určitě stojí možnost suspensivního veta (k přehlasování je potřeba 3/5 většina hlasů) a zákonodárná iniciativa, kterou ostatní prezidenti nemají. I z pohledu hodnocení je zřejmé, že polský prezident se těší oproti svým soupeřům silnějšímu postavení a většímu vlivu na praktickou politiku.

Slovenský prezident na základě Ústavy z roku 1992 disponoval na parlamentní systém poměrně nezvyklými pravomocemi, jako nepotřeba kontrasignace aktů prezidenta republiky atp. Při komplexním pohledu na jeho ústavní vymezení zjistíme, že Ústava obsahovala celou řadu nejasných ustanovení, které stály u zrodu celé řady sporů. Novela Ústavy z roku 1999, která zavedla přímou volbu prezidenta a posílila tak jeho legitimitu, upravila postavení prezidenta směrem k roli „pouhior neutré“, přičemž omezila jeho vliv na výkonnou moc. Slovenský prezident získal v hodnocení 7 bodů. Z tohoto výsledku je patrné, že slovenský prezident není nikterak silný. Za zmínku určitě stojí institut všelidového hlasování, kterým je možné slovenského prezidenta odvolat, což je v kontextu přímé volby podle mě poměrně dobrý nástroj.

Prezident Spolkové republiky Německo vychází z našeho hodnocení jako nejslabší, což je očekávané konstatování. V hodnocení dosáhl 6 bodů. Všechny své body získal v části nelegislativních pravomocí. Z toho pohledu je patrné, že německý prezident nedisponuje příliš možnostmi, kterak zasáhnout do politického života země. Na druhou stranu to od něho ani není očekáváno, přičemž je zvykem, že se prezident ani nevyjadřuje k politickým otázkám. Je otázkou, zda by došlo k posílení jeho pravomocí v případě, že by se Německo nakonec přiklonilo k zavedení přímé volby hlavy státu. Ačkoliv se nedomnívám, že se Německou touto cestou v nejbližší době vydá, dala by se předpokládat široká diskuse o komplexní úloze prezidenta v systému, tudíž i o jeho kompetencích. V takovém případě by podle mne vyšel německý prezident posílen nejen vyšší legitimitou z přímých voleb, ale co do kompetenční stránky.

S ohledem na to, že novela Ústavy, která zavedla přímou volbou, nechala stranou kompetence českého prezidenta, můžeme hovořit pouze o posílení legitimacy. Nakolik může mít zvýšená legitimita vliv na politický systém a postavení prezidenta je otázka, kterou bych zařadil do roviny úvah. A to

zejména, pokud přihlédneme ke krátkému časovému odstupu od první přímé volby na našem území. V tomto bodě přichází na řadu reálný výkon prezidentského úřadu. Ačkoliv mu Ústava přiznává pravomoci, díky nimž může zasáhnout do politické hry, celkový soubor kompetencí výrazně nevybočuje ze standardů parlamentních republik. Záleží tedy spíše na osobnosti daného prezidenta, na tom, zda bude aktivním či aktivistickým prezidentem. V hodnocení prezidentských pravomocí skončil český prezident na druhém místě, když dosáhl 11 bodů. Porazil tak poměrně výrazně prezidenta Slovenska. Je ale nutné zmínit skutečnost, že získal nejvyšší hodnocení v kategorii „prezidentská imunita a možnost odvolání“. Právě otázka odpovědnosti je oblast, kterou by se čeští zákonodárci směrem k funkci prezidenta měli do budoucna zabývat, protože její míra je poněkud „nestandardní“. V dalších kategoriích bylo hodnocení podobné.

Poslední otázka zněla: Do jaké míry může přímá volba změnit charakter systému jako celku – parlamentní x poloprezidentský režim?

Přímá volba podle klasických typologií politických režimů není sama sobě znakem poloprezidencialismu. Robert Elgie se nestaví příliš pozitivně k subjektivnímu hodnocení prezidentských kompetencí, a proto se můžeme setkat se zařazením Polska a Slovenska do této kategorie. Nejvíce se z komparovaných států blíží poloprezidentskému režimu Polsko, o čemž může svědčit i skutečnost, že získalo nejvíce bodů v hodnocení pravomocí. Krom Elgieho ho do této kategorie řadí další autoři (např. Javůrek 2008b: 87; Moestrup 2007: 47; Pugaciauskas 1999: 1). Naproti tomu jiní autoři Polsko po roce 1997 charakterizují jako parlamentní systém. To svědčí o jakési teoretické nejednotnosti konceptu poloprezidentských režimů. Polsko je toho podle mě důkazem. V této práci jsem se přiklonil k „tradičnějším“ typologiím, a proto jsem klasifikoval všechny státy jako parlamentní politické systémy.

## 9. Seznam literatury

- Ash, T. G.: 2009. *Rok zázraků*. Paseka: Praha – Litomyšl.
- Ágh, A.: 1998. *The Politics of Central Europe*. SAGE: London.
- Beyme, K. von: 1999. *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*. Westdeutscher Verlag: Weisbaden.
- Beyme, Klaus von. 2011. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag Sozialwissenschaften.
- Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.: 2007. *Srovnávací ústavní právo. 3 vydání. ASPI*: Praha.
- Brunclík, M.: 2008. Role prezidenta při vládních krizích v České republice. In: Novák, M.; Brunclík, M.: 2008. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. 1. vyd. Dokořán: Praha, pp. 286-309.
- Brunclík, M.: 2011. Rozpouštěcí právo v ČR v komparativní perspektivě. *Acta Politologica*, Vol. 3, No. 2, pp. 116-144.
- Cole, D. H.: 1998. Poland's 1997 Constitution in its Historical Context. *Saint Louis Warsaw Transatlantic Law Journal*, vol. 1/98, pp. 1-78.
- Duverger, M.: 1980. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*, 8., pp. 165-87.
- Elgie, R.: 1999. The Politics of Semi-Presidentialism, In: Elgie, R. eds.: 1999. *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford University Press: Oxford, pp. 1-21.
- Elgie, R.: 2004. Semi-presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations. *Political studies Review*, 2, pp. 314-330.

- Elgie, R.: 2007. What is semi-presidentialism and where is it found? In: Elgie, R. – Moestrup, S., at all.: 2007. *Semi-presidentialism Outside Europe. A comparative study*. Routledge: London and New York, pp. 1-14.
- Filip, J.: 2004. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Masarykova univerzita: Brno.
- Filip, J.: 2004b. Volební inženýrství v ČSFR a ČR v letech 1990 až 1992. In: Novák, M.; Lebeda, T. et. all: 2004. *Volební a stranické systémy, ČR v mezinárodním srovnání*. Aleš Čeněk: Dobrá voda, pp. 197-230.
- Fisher, S.: 2006. *Political Change in Post-Communist Slovakia and Croatia. From Nationalist to Europeanist*. Palgrave MacMillan: New York.
- Fortin, J.: 2012. Measuring presidential powers: Some pitfalls of aggregate measurement. *International Political Science Review*, 0 (0), pp. 1-22.
- Frison-Roche, F.: 2007. Semi-presidentialism in a post-communist context. In: Elgie, R.; Moestrup, S. et. all.: 2007. *Semi-presidentialism outsider Europe. A Comparative study*. Routledge: London, pp. 56-78.
- Goldman, M., F.: 1999. *Slovakia since Independence. A Struggle for Democracy*. Praeger Publishers: Westport.
- Hesselberger, D.: 2003. *Das Grundgesetz. Kommnetar für die politische Bildung*. Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn.
- Hloušek, V.: 2007. Parlamentní a prezidentské demokracie. In: Hloušek, V.; Kopeček, V. eds.: 2007. *Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Mezinárodní politologický ústav: Brno, pp. 193-203.

- Hloušek, V.: 2008. Přímá volba prezidenta – český kontext. In: Novák, M.; Brunclík, M.: 2008. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. 1. vyd. Dokořán: Praha, pp. 263-285.
- Holländer, P.: 1996. Hlava státu v parlamentním systému. In: *Aktuální problémy parlamentarismu (sborník příspěvků)*. Mezinárodní politologický ústav: Brno, pp. 12-25.
- Chang, Chun-hao: 2011. The Competition/Cooperation Relationship in Executive Power Operating of Semi-presidentialism. *International Journal of Social Sciences and Humanity Studies*, Vol. 3, No. 2, pp. 105-116.
- Chrastilová, B., Mikeš, P.: 2003. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. ASPI Publishing: Praha.
- Javůrek, P.: 2008. Prezidenti poloprezidentských systémů. In: Novák, M.; Brunclík, M.: 2008. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní retrospektivě*. 1. vyd. Dokořán: Praha, str. 11-26.
- Javůrek, P.: 2008b. Postavení prezidentů v politickém systému Polska, Litvy a Rumunska. In: Novák, M.; Brunclík, M.: 2008. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. 1. vyd. Dokořán: Praha, pp. 78-118.
- Jeřábek, M. - Joza, J.: 2010. Role prezidenta. In: Jeřábek, M. eds.: *Srovnání politických systémů Německa a Rakouska. Institucionální a systémové ukotvení*. Filozofická fakulta Západočeské univerzity v Plzni: Plzeň.
- Kaplan, K.; Kosatík, P.: 2004. *Gottwaldovi muži*. Paseka: Praha – Litomyšl.

- Kippels, K.: 2009. Demokratie und Exekutive. In: Czerwick, E. – Lorig, W. H. – Treutner, E., (Hrsg.): 2009. *Die öffentliche Verwaltung in den Demokratien der Bundesrepublik Deutschland*. VS Verlag: Wiesbaden, pp. 17-42.
- Klaus, V.: 2004. *Rok první – Projevy, články, eseje*. 1. vyd. Knižní klub: Banská Bystrica.
- Klíma, K.: 2005. Výkonná moc v parlamentním systému ČR (aneb nakolik je forma vlády v ČR ještě parlamentní)? In: Hloušek, V.; Šimíček, V. eds.: *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Masarykovi univerzita: Brno, pp. 38-69.
- Klíma, K.: 2010. *Ústavní právo*. 4. vyd. Aleš Čeněk: Plzeň.
- Klíma, M.: 1998. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Radix: Praha.
- Klíma, M.: 2003. Systémový přístup a promyšlení ústavních změn. In: Kysela, J. eds.: 2003. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Eurolex Bohemia: Praha, pp. 98-113.
- Klokočka, V.: 1996-97. K ústavnímu postavení prezidenta republiky. *Parlamentní zpravodaj*, č. 04-05.
- Klokočka, V.: 1996. *Ústavní systémy evropských států*. Linde: Praha.
- Klokočka, V. – Wagnerová, E.: 2004. Německo. In: Klokočka, V. - Wagnerová, E.: 2004. *Ústavy států evropské unie*. Linde: Praha, pp. 232-292.
- Kolb, E.: 2005. *The Weimar Republic*. Routledge: New York.
- Kopeček, L.: 2006. *Demokracie, diktatury a politické stranictví na Slovensku*. CDK: Praha.

- Kopeček, L.: 2008. Prezident v politickém systému Slovenska – nelehké hledání fungujícího modelu. In: Novák, M.; Brunclík, M.: 2008. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní retrospektivě*. 1. vyd. Dokořán: Praha, pp. 171-210.
- Krok-Pazskowska, V. d. Meer, A.: 1999. Poland. In: Elgie, R.: 1999. *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford University Press: Oxford, pp. 170-193.
- Krouwel, A.: 2003. Measuring presidentialism of Central and East European countries. *Working Papers Political Science*, No. 02/2003, Amsterdam.
- Kubát, M.: 2000. *Politika v Polsku po roce 1989. Volby, volební systémy a jejich konsekvence*. UK: Praha.
- Kubát, M.: 2003. Přímá volba prezidenta v České republice?. In: Kysela, J.: 2003. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Eurolex Bohemia: Praha, pp. 299-314.
- Kubát, M.: 2003b. *Postkomunismus a demokracie. Politika ve středovýchodní Evropě*. Dokořán: Praha.
- Kubát, M.: 2004. In: Kubát, M. a kol.: 2004. *Politické ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Eurolex Bohemia: Praha, pp. 271-288.
- Kubát, M.: 2005. *Demokracie v Polsku. Politický systém Polské republiky (1989-2005)*. Slon: Praha.
- Kubát, M.: 2008. Polsko: Politický a ústavní systém třetí republiky. In: Cabada, L. a kol.: 2008. *Nové demokracie střední a východní Evropy*. Oeconomica: Praha. 9-33
- Kubát, M.: 2009. Racionalizace parlamentního režimu: Polské zkušenosti jako poučení nejen pro Českou republiku. *Czech Journal of Political Science*, Issue: 2 / 2009, pp.: 131-147.



- Kysela, J.: 2006. Česká republika mezi poloprezidentským a parlamentním režimem? *Politologická revue*, 12 (1): 5-28.
- Kysela, J.: 2008. Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In: Novák, M.; Brunclík, M.: 2008. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní retrospektivě*. 1. vyd. Dokořán: Praha, pp. 235-262.
- Kysela, J.: 2008b. Přímá volba prezidenta republiky jako symptom krize legitimacy ústavního systému?. In: Šimíček, V., et al. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Masarykova univerzita: Brno, pp. 42-59.
- Lane, J. E. – Ersson, S.: 2002. *The New Institutional Politics. Performance and outcomes*. Routledge: London – New York.
- Lebeda, T.: 2008. Volební pravidla pro prezidentské volby. In: Novák, M.; Brunclík, M.: 2008. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní retrospektivě*. 1. vyd. Dokořán: Praha, pp. 27-62.
- Lee, J. S.: 2005. *The Weimar Republic*. Routledge: London – New York.
- Lijphart, A.: 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press: New Haven.
- Linz, J. – Stepan, A.: 1997. *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore – London.
- Mainwaring, S. – Shugart, M.: 1993. Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal. Working Paper #200, Kellogg Institute for International Studies.

- Marschall, S.: 2007. *Das politische System Deutschlands*. UVK Verlagsgesellschaft: Konstanz.
- Metcalf, L.: 2000. Measuring Presidential Powers. *Comparative Political Studies*, 33, 5, pp. 660-685.
- Moestrup, S.: 2007. Semi-presidentialism in young democracies: help or hindrance? In: Elgie, R. – Moestrup, S., at all.: 2007. *Semi-presidentialism Outside Europe. A komparative study*. Routledge: London and New York, pp. 30-55.
- Müller, C. et al.: 2003. Parliamentary democracy: Promise and Problems. In: Strøm, K.; Müller, C. W.; Bergman, T.: 2003. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press: Oxford and New York, pp. 3-32.
- Müller, H.: 1995. *Dějiny Německa*. Nakladatelství Lidové noviny: Praha.
- O'Neil, H. P. – Fields, K. – Share, D.: 2010. Germany. In: O'Neil, H. P. – Fields, K. – Share, D.: 2010. *Cases in Comparative Politics*. Norton & Company: New York – London, pp. 157-199.
- Pavlíček, V.: 2003. Teoretická koncepce Ústavy ČR. Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí. In: Kysela, J. eds.: 2003. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Eurolex Bohemia: Praha, pp. 78-88.
- Poguntke, T.; Webb, P. eds.: 2005. *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford University Press: New York.
- Prazmowska, A.: 2010. *Poland A Modern History*. I. B. Tauris and Co Ltd: London.

- Pugaciauskas, V.: 1999. Semi-presidential Institutional Models and Democratic Stability: Comparative Analysis of Lithuania and Poland. *Lithuan Political Science Review*, pp. 1-29.
- Reynolds, A. Reilly, B., Ellis, A.: 2005. Electing a President. In: Reynolds, A. Reilly, B., Ellis, A. et. al.: 2005. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA, pp. 130-137.
- Rudzio, W.: 2006. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. VS Verlag Sozialwissenschaften: Wiesbaden.
- Sanford, G.: 2002. *Democratic Government in Poland. Institutional Politics since 1989*. Palgrave Macmillan: New York.
- Sartori, G.: 2001. *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur a podnětů*. Slon: Praha.
- Shugart M. S., Carey J. M.: 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press: New York.
- Shugart, M. S.: 2005: Semi-Presidential Systems: Dual Executive Mixed Authority Patterns. Working Paper, Graduate School of International Relations and Pacific Studies, University of California, pp. 1-21.
- Siaroff, A.: 2003. Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction. *European Journal of Political Research*, 42, pp. 287-312.
- Stein, E.: 2000. *Česko-Slovensko. Konflikt, roztržka, rozpad*. Academia: Praha.
- Szomolányi, S.: 1999. *Křukatá cesta Slovenska k demokracii*. Stimul: Bratislava.
- Šimíček, V.: 2001. Alternativa k navrhovaným způsobům volby prezidenta republiky. *Politologický časopis*, Vol. 8, No. 4. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity: Brno, pp. 388-392.

- Škaloud, J. 2005. Spolková republika Německo. In: Dvořáková, V. eds.: 2005. *Komparace politických systémů I*. Vysoká škola ekonomická v Praze: Praha, 199-240.
- Tabery, E.: 2008. *Hledá se prezident. Zákulisí voleb hlavy státu*. Respekt Publishing: Praha.
- Taylor, A., J.: 2005. *The Course of German History: A Survey of the Development of German History Since 1815*. Routledge: London – New York.
- Veser, E.: 1997. Semi-presidentialism -Duverger's Concept – A New Political System Model. *Journal of Social Sciences and Philosophy*, Vol. 11, No. 1, pp. 39-60.
- Vodička, K. – Cabada, L.: 2003. Rozpad československé federace. In: Cabada, L. – Vodička, K.: 2003. *Politický systém České republiky*. Portál: Praha, pp. 115-132.
- Vodička, K.: 2003. Antitotalitní podstata demokracie v České republice. In: Cabada, L. – Vodička, K.: 2003. *Politický systém České republiky*. Portál: Praha, pp. 133-160.
- Wagnerová, E.: 1996. *Ústavní soudnictví. Původ, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Linde: Praha.
- Zakaria, F.: 1997. The Rise of Illiberal democracy. The Next Wave. *Foreign Affairs*. Vol. 76, No. 6, 22-43.

## 9. 2 Internetové zdroje

- Černý, O. – Piroch, J.: 2011. Slovenský prezident je podle politologa díky přímé volbě emancipovanější. *Český rozhlas*, 14. 12. 2011  
([http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/\\_zprava/slovensky-prezident-je-](http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/_zprava/slovensky-prezident-je)

podle-politologa-diky-prime-volbe-emancipovanejsi--990032, 2. 4. 2013).

ČT24: 2012. *Německý prezident rezignoval*. 17. 12. 2012.

(<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/164781-nemecky-prezident-rezignoval/> , 2. 4. 2013).

Bundeszentrale für politische Bildung: 2009. *24 x Deutschland*. 2. 11. 2009

(<http://www.bpb.de/politik/grundfragen/24-deutschland/>, 2. 4. 2013).

Bundestagswahl: 2013. *Wahlprogramme*.

(<http://bundestagswahl.me/wahlprogramme/>, 2. 4. 2013).

Der Bundespräsident: 2012. *Constitutional basic*.

(<http://www.bundespraesident.de/EN/Role-and-Functions/ConstitutionalBasis/ConstitutionalBasis-node.html>, 2. 4. 2013).

Der Bundeswahlleiter: 2013. *Wahl zum 18. Deutschen Bundestag*.

([http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/index.html](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/index.html), 2. 4. 2013).

Deutscher Bundestag: 2012. *Die Bundesversammlung – die Wahl des Bundespräsidenten* (<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/20205000.pdf>, 2. 4. 2013).

Deutscher Bundestag: 2012b. *Dokumentation Die Bundesversammlungen 1949 bis 2010*

(<http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/weitereaufgaben/bundesversammlung/dokumentation.pdf>, 2. 4. 2013).

*Die Welt*: 2009. Merkel ist gegen eine Direktwahl des Präsidenten. 25. 5. 2009

(<http://www.welt.de/politik/article3800168/Merkel-ist-gegen-eine-Direktwahl-des-Praesidenten.html>, 2. 4. 2013).

- Die Welt*: 2010. Wulff lehnt Direktwahl des Bundespräsidenten ab. 16. 6. 2010  
(<http://www.welt.de/politik/deutschland/article8042917/Wulff-lehnt-Direktwahl-des-Bundespraesidenten-ab.html>, 2. 4. 2013).
- Die Welt*: 2010b. SU – Bürger sollen Bundespräsidenten wählen. 6. 6. 2010  
(<http://www.welt.de/politik/deutschland/article7925467/CSU-Buerger-sollen-Bundespraesidenten-waehlen.html>, 2. 4. 2013).
- Ďurďovič, M.: 2012. Postoje občanů k prezidentskému úřadu. *Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR*, 10. 12. 2012  
([http://cvvm.soc.cas.cz/media/com\\_form2content/documents/c1/a6758/f3/pi120210a.pdf](http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6758/f3/pi120210a.pdf), 2. 4. 2013).
- Havlík, V.: 2011. Přímá volba prezidenta. Jak, kým... Nebo vůbec ne? *Revue politika*, I/2011 (<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1415/prima-volba-prezidenta>, 2. 4. 2013).
- Handelsblatt-online*: 2012. Gauck will Volksabstimmung. 30. 12. 2012  
(<http://www.handelsblat.com/politik/deutschland/bundespraesidentenwahl-gauck-will-volksabstimmung/3751826.html>, 2. 4. 2013).
- Höreth, M.: 2008. Das Amt des Bundespräsidenten und sein Prüfungsrecht. *Bundeszentrale für politische Bildung*, 3. 4. 2008  
([http://www.bpb.de/publikationen/FTTV7M,0,0,Das\\_Amt\\_des\\_Bundespr%EA4sidenten\\_und\\_sein\\_Pr%FCfungsrecht.html#art0](http://www.bpb.de/publikationen/FTTV7M,0,0,Das_Amt_des_Bundespr%EA4sidenten_und_sein_Pr%FCfungsrecht.html#art0), 2. 4. 2013).
- Just, Petr-Hladká, Malvína: 2004. Cesta k přímé volbě prezidenta na Slovensku. *Czech-Slovak Political Science Students' Union*.  
(<http://www.cpssu.org/view.php?cisloclanku=2004032001>, 2. 4. 2013).

- Kabátová, M.: 2010. Klaus pověřil Nečase jednáním o sestavení vlády. *Zpravodajský server Lidových novin*, 4. 6. 2010  
([http://www.lidovky.cz/klaus-poveril-necase-jednanim-o-sestaveni-vlady-ftg-/zpravy-domov.aspx?c=a100604\\_093607\\_In\\_domov\\_mk](http://www.lidovky.cz/klaus-poveril-necase-jednanim-o-sestaveni-vlady-ftg-/zpravy-domov.aspx?c=a100604_093607_In_domov_mk), 2. 4. 2013).
- Kopeček, L.: 1999. Bútorá, M. – Mesežnikov, G. – Bútorová, Z. eds.: 1999. Slovenské volby '98: Kto? Prečo? Ako? (recenze). *Středoevropské politické studie*, Vol. 1, No. 0. (<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=148>, 2. 4. 2013).
- Kubát, M.: 2012. Přímá volba prezidenta je omyl. *Centrum pro ekonomiku a politiku (CEP)*, 9. 2. 2012 (<http://cepin.cz/cze/clanek.php?ID=1063>, 2. 4. 2013).
- Mlejnek, J.: 2002. Iluze o nadstranické moci. Přímá volba prezidenta nesmí být věcí momentálních nálad. *Revue politika*, I/2002,  
(<http://www.revuepolitika.cz/clanky/896/iluze-o-nadstranicke-moci>, 2. 4. 2013).
- Mlejnek, Josef: 2004. Léto 1989 – poslední triumf Solidarity?. *Revue politika*. 6-7/2004,  
(<http://www.revuepolitika.cz/clanky/688/leto-1989-posledni-triumf-solidarity>, 2. 4. 2013).
- Neuerer, D.: 2012. Politiker liebäugeln mit Volkswahl des Bundespräsidenten. *Handelsblatt-online*, 15. 3. 2012  
(<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/nach-dem-wulff-debakel-politiker-liebaeugeln-mit-volkswahl-des-bundespraesidenten/6331878.html>, 2. 4. 2013).
- Pehe, J.: 2013. Je přímá volba hrozbou demokracii. *Právo*, 9. 2. 2013  
(<http://www.pehe.cz/Members/redaktor/je-prima-volba-hrozbou-demokracii>, 2. 4. 2013).

- Pechanec, P.: 2010. Přímá demokracie v Rakousku a Německu. *Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů VŠE*. IV/V. Oeconomica: Praha, pp. 7-24. ([http://vz.fmv.vse.cz/wp-content/uploads/5\\_2010.pdf](http://vz.fmv.vse.cz/wp-content/uploads/5_2010.pdf), 2. 4. 2013).
- Petřík, L.: 2012. Skrytá hrozba: Přímá volba prezidenta destabilizuje stát. Máme analýzy, *Parlamentní listy*, 8. 2. 2012 (<http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/Skryta-hrozba-Prima-volba-prezidenta-destabilizuje-stat-Mame-analyzy-222365>, 2. 4. 2013.).
- Rámiš, V.: 2012. Ústavní žaloba na prezidenta Klause. *Zpravodajský portál iDnes.cz*, 4. 3. 2013 ([http://finance.idnes.cz/ustavni-zaloba-na-prezidenta-klause-d7d-/pravo.aspx?c=A130304\\_193728\\_pravo\\_vr](http://finance.idnes.cz/ustavni-zaloba-na-prezidenta-klause-d7d-/pravo.aspx?c=A130304_193728_pravo_vr), 2. 4. 2013)
- Stejskalová, K. – Hrodmádka, M.: 2010. Německý prezident Horst Köhler nečekaně odstoupil z funkce. *Český rozhlas*, 31. 5. 2010 ([http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/\\_zprava/740271](http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/_zprava/740271), 2. 4. 2013).
- Stejskalová, K. a kol. 2012. Německý prezident Christian Wulff kvůli skandálům rezignoval. *Český rozhlas*, 17. 2. 2012 ([http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/\\_zprava/1019936](http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropa/_zprava/1019936), 2. 4. 2013).
- Svoboda, J.: 2000. Slovenská vládní koalice: její typová charakteristika. *Středoevropské politické studie*, Vol. II, No. 2. (<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=127>, 2. 4. 2013).
- Štern, I.: 2013. Hitler a silný prezident. *Český rozhlas*, 30. ledna ([http://www.rozhlas.cz/cro6/komentare/\\_zprava/ivan-stern-hitler-a-silny-prezident--1168745](http://www.rozhlas.cz/cro6/komentare/_zprava/ivan-stern-hitler-a-silny-prezident--1168745), 2. 4. 2013).
- Volmer, H.: 2012. Für eine Direktwahl des BundespräsidentenSchluss mit der Kastration!, *N-Tv.de* ([http://www.n-tv.de/politik/politik\\_kommentare/Schluss-mit-der-Kastration-article5303591.html](http://www.n-tv.de/politik/politik_kommentare/Schluss-mit-der-Kastration-article5303591.html), 2. 4. 2013).



*Zeit-online*: 2012. Große Mehrheit für Direktwahl des Bundespräsidenten. 8. 3. 2012  
(<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2012-03/bundespraesident-direktwahl-umfrage>, 2. 4. 2013).

### 9. 3 Právní předpisy

Die Verfassung des Deutschen Reichs: 1919.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: 1949, zuletzt geändert durch Gesetz. Bundeszentrale für politische Bildung.

Nález pléna Ústavního soudu. Spis. Zn. Pl. ÚS 27/12.

Rozhodnutí Ústavního soudu SR II. ÚS 31/1997, Z NaU ÚS SR 1997.

The Constitution of the Republic of Poland: 1997.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Ústavní zákon 460/1992 Zb., *Ústava Slovenskej republiky*, ako vyplýva zo zmien a doplnení.

Ústavný zákon 9/1999 Z. z., v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z.

Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., v znení neskorších prepisov.

Zákon č. 46/1999 Z. z., *o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky*.

Zákon č. 182/1993. *Zákon o Ústavním soudu*.

Zákon č. 275/2012 Sb., *Zákon o volbě prezidenta republiky*.

## 10. Resumé

This diploma thesis deals with the direct presidential election in the region of central Europe. Comparative analysis includes - Czech Republic, Poland, Slovak Republic and German Federal Republic. The author asks three basic questions:

- 1) What are the circumstances and reasons of establishing the direct presidential election in these countries?
- 2) What has changed and what could change with the establishing of direct presidential election regarding the head of state role and which competence do presidents of the individual states have?
- 3) To which extent could direct election change the nature of the system as a whole - parliamentary vs. semi-presidential regime?

This thesis comprises two parts – the theoretical-methodological and the analytical. The theoretical apparatus includes typology of parliamentary and semi-presidential regime based on the work of comparative political scientists - Sartori, Duverger, Lijphart, Elgie etc. Basic principles of working of these political regimes are defined in this chapter. Attention is focused mainly on the role of president. In the part two of the introduction chapter measuring methods for presidential authorities are examined. There are two approaches to the issues in this field. Modified concept of authors Shugart and Carey was used for purposes of this work. The original model is suitable rather for presidential political systems, thus it was necessary to adapt it to parliamentary and semi-presidential regime conditions. Revision of this concept was elaborated by L. K. Metcalf. The author has added two items to ranking categories of presidential authorities - "presidential immunity and appealing" and "appointment of constitutional judges". This revised method should better correspond to needs of

this work. In the analytical part the individual countries are presented as follows: Poland, Slovak Republic, German and Czech Republic. Structure of chapters follows the mentioned questions and the aim of this thesis is to resolve them.

Preface to the chapter about Poland covers with historical-law development. Poland introduced the direct presidential election in 1990. This change was part of institutional reformations in connection with the fall of communism. President was perceived as a guarantor of transformational changes and democratization. This corresponded to the catalogue of presidential authorities. Lech Wałęsa became a strong president and based on so called "Small Constitution" and political practice Poland was ranked as a semi-presidential system. Poland "has become famous" with riotous fight for competitions of individual power bodies. In 1997, „legitimate“ Constitution was adopted and presidential power was reduced. Whole bunch of authors classified Poland after 1997 as a semi-presidential regime. Based on the determined method the Polish president was ranked as the most strong. The author of this work has inclined to "traditional" typologies and categorized Poland as a parliamentary political system.

The same approach has been chosen in the chapter about "Slovak Republic" - historical circumstances, president of the Republic (role, authorities), direct election and the type of political regime. Consolidation of democracy in Slovakia in the 90's had a whole array of drawbacks which arised from political actions of Vladimír Mečiar and his governments. These governments often did non-democratic steps. In the era of "Mečiarism", Slovak Republic was ranked as a "non-liberal democracy". Irreconcilable adversary of Mečiar was president Kováč. He was an advocate of direct presidential election. This political crisis culminated when the president wasn't elected by the parliament way. In 1998 opposition had won elections and in 1999 direct presidential election was

adopted. In author's opinion the institute of direct presidential election has not had significant impact on the change of typology of the political system.

Germany had experienced the direct presidential election in the period of "Weimar Republic". When Hitler took the power, whole era, institutional bounds and strong presidential office were discarded. Basic law (1949) defines president as a representative of the country with the weak authorities. This was caused by the bad experience of Weimar Republic. Thus, historical introduction deals with the Weimar era and the role of president. Nowadays, direct presidential election is a red-hot topic in Germany. The reasons are as follows: resignation of Horst Köhler and Christian Wulff on the presidential post. Trust in this office was shaken to its foundation and according to inquiries public wants the change of presidential election system. Author of this thesis does not suppose there will be any change. German political system is characterized by stability and direct presidential elections do not have major support of lawmakers. Role of president in this system corresponds to his authorities. Head of Germany was ranked as the weakest.

Czech Republic has introduced the direct presidential election in 2012. This way of election does not correspond to the Czech (Czechoslovak) tradition which plays very important role. Founding father of this was T. G. Masaryk. Author analyzes this fact in the beginning of the chapter about Czech Republic and then focuses on the role of president in the political system. In the next part are outlines of possible alternatives of constitutional bounds of presidential office. Author is convinced there was not any broad discussion about the general status of president in the Czech Republic political system.