

## BOOK REVIEW

---

### **Miloš BRUNCLÍK, Lukáš HÁJEK, Michal KUBÁT: *Nepsané hranice moci. Ústavní zvyklosti v české politice***

Brno 2023: Books & Pipes Publishing, 168 s. ISBN 978-80-7485-276-3

Tématu ústavních zvyklostí nebyla doposud v české politologii věnována příliš velká (a systematická) pozornost. S ústavními zvyklostmi jsme se mohli setkat především v pracích ústavních právníků, několika nálezech Ústavního soudu ČR a také ve veřejném a mediálním prostoru. Scházel však ucelený politologický pohled na ústavní zvyklosti jako takové a jejich roli nejen v České republice, ale také v dalších zemích střední Evropy (Maďarsko, Polsko, Slovensko) s kontinentálním systémem práva. Tento stav napravuje monografie *Nepsané hranice moci: ústavní zvyklosti v české politice* autorů působících na FSV UK, kteří se dlouhodobě věnují analýze českého politického systému a jeho ústavně-politickým institucím (Brunclík 2008, 2020; Brunclík a Kubát 2016, 2017, 2019; Kubát 2013).

Vhodné klima pro vznik a následný rozvoj a přetrvání ústavních zvyklostí můžeme nalézt v anglosaských zemích v čele s Velkou Británií, které se vyznačují angloamerickým typem právní kultury. Součástí takového systému práva je mnohost pramenů práva, absence dělení práva na soukromé a veřejné, soudní precedenty a obyčejové právo a (s výjimkou USA) nekodifikovaná ústava umožňující značný prostor pro vznik ústavních zvyklostí, které vyplňují prostor mezi obecnými právními předpisy a jejich praktickým uplatněním pro konkrétní případy (Gerloch 2021: 118–120). V zemích s angloamerickým typem právní kultury se tedy můžeme přirozeně setkat s ústavními zvyklostmi častěji, než je tomu v případě zemí s kontinentální právní kulturou.

Recenzovaná kniha na dílčích místech vychází jednak z anglicky psané práce stejnojmenných autorů *Power Beyond Constitutions: Presidential Constitutional Conventions in Central Europe* (Brunclík et al. 2023), kteří zaměřují svou pozornost striktně na prezidentské ústavní zvyklosti v prostoru střední Evropy, a jednak z odborných článků, které autoři publikovali v souvislosti s výzkumem ústavních zvyklostí (Brunclík 2021; Hájek 2023; Brunclík a Kubát 2023).

Samotný text je čtenářsky velmi přístupný, a to včetně úvodních politologicko-teoretických kapitol opatřené vhodným poznámkovým aparátem ilustrujícím konkrétní případy, které se dotýkají teoretických konceptů zmíněných v textu. Obsahem empiricko-analytické části je zároveň faktografický přehled nejvýznamnějších politických momentů majících co dočinění s ústavními zvyklostmi, zaznamenaných ve veřejném prostoru prostřednictvím českých médií a odborné literatury.

Autoři v knize nejprve seznamují čtenáře s pojmem ústavní zvyklosti společně s jeho teoretickým vymezením (kapitola 1) a následně tematizují aplikaci definice ústavní zvyklosti v případě mladých demokracií v prostoru střední Evropy (kapitola 2). Zbývající tři kapitoly jsou věnovány ústavním zvyklostem (s jedinou výjimkou již ne striktně prezidentským) v České republice.

Je zde představen historicko-právní exkurz o uvažování ústavních zvyklostí jako součásti československého a českého právního systému a také vývoj akademické a veřejné debaty o ústavních zvyklostech (kapitola 3). Stěžejní částí práce je následná analýza českých ústavních zvyklostí, které spojujeme primárně s funkcí prezidenta ČR (kapitola 4). Jako nejvíce signifikantní ústavní zvyklost spojovanou s prezidentem ČR zasadili autoři do procesu formování vlády, ve kterém hraje prezident klíčovou a nezastupitelnou roli. Prezident postupuje s vědomím a respektem ke sněmovní většině s tím, že nejmenuje vládu přímo, ale jmenuje pouze premiéra, kterého teprve následně pověří sestavením vlády. Do doby jmenování nové vlády koexistují vedle sebe dva premiéři – dosluhující, jehož vláda již nedělá razantní politická rozhodnutí a budoucí premiér, který již má legitimitu pro realizaci svého komplexního volebního programu, ovšem bez ministrů tvořících vládu, prostřednictvím které by mohl své návrhy prosazovat.

Další prezidentské ústavní zvyklosti se týkají sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv (s. 91–93), které je fakticky přeneseno na vládu a parlament; jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky bez kontrasignace předsedy vlády (s. 94–96); skutečnost, kdy prezident formálně nezakončí legislativní proces, a to buď nepodepsáním zákona, anebo nepodepsáním zákona a zároveň jeho nevetováním (s. 96–99) a jmenování více než jednoho místopředsedy Nejvyššího soudu (s. 99–101). Jako jedinou neprezidentskou ústavní zvyklost autoři zmiňují programové prohlášení vlády (s. 101–105), které vláda předkládá poslancům společně s žádostí o důvěru Poslanecké sněmovny. Existenci tohoto dokumentu, nepředpokládá Ústava ČR ani Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, nicméně se postupem času tento postup etabloval jako ústavní zvyklost.

Závěrečná pátá kapitola se věnuje nezdařilým pokusům o etablování prezidentských zvyklostí, kdy autoři definují ústavní zvyklost jako „zpravidla nepsané pravidlo, které má ustálenou podobu a vychází z ústavní praxe“,<sup>1</sup> kterou odlišují od kodifikovaných právních norem (s. 30), se kterými nemohou být ústavní zvyklosti v rozporu. Ze strany prezidenta Václava Havla se jednalo o zájem vytvořit pozici

---

<sup>1</sup> Celá definice zní: Zpravidla nepsané pravidlo, které má ustálenou podobu a vychází z ústavní praxe. Ústavní zvyklost doplňuje ústavu, je zavazující pro ústavní aktéry, nicméně není vynutitelná právními prostředky. Její normativní síla spočívá v jejím významu pro žádoucí fungování ústavně-politického systému. Porušení ústavní zvyklosti proto vede k veřejné kritice či jiné politické sankci (Brunclík et al. 2023: 30).

informatéra, který by prezidenta informoval o průběhu vyjednávání mezi politickými stranami a o realistických návrzích na složení vlády. Dále se jednalo v případě prezidenta Miloše Zemana o tvůrčí interpretaci Ústavy ČR v případě demise premiéra Bohuslava Sobotky, přičemž jeho vláda by personálně pokračovala ve vládnutí s pouhou personální obměnou na pozici předsedy vlády. Autoři také popsali skutečnost, kdy se prezident republiky rozhodne nejmenovat členy vlády a soudce z jiných než zákonných důvodů, tj. z důvodů politických a morálních, nejčastěji z důvodu nedostatečné erudice, nebo zkušeností jednotlivých kandidátů na exekutivní posty ve vládě a v případě jmenování soudců a soudců-předsedů na úrovni krajských soudů. Podobně se jednalo také o spory jmenování velvyslanců a spory mezi prezidentem republiky a ministerstvem zahraničí, kteří společně vyhotovují personální seznam zastupitelských misí, který následně schvaluje prezident republiky.

Nyní k několika připomínkám, které ovšem nejsou natolik zásadní, aby ovlivnily celkovou kvalitu a přínos textu jako důležitého příspěvku k porozumění současnému českému politickému systému. V podkapitole věnované dvěma premiérům (s. 89–90) by bylo vhodné upozornit na situaci z listopadu roku 2021, která zde chybí. Jedná se o společnou tiskovou konferenci tehdejších dvou premiérů – dosluhujícího premiéra Andreje Babiše a designovaného premiéra Petra Fialy, kteří informovali občany o společném a kontinuálním postupu v rámci pandemie COVID-19 v roce 2021 (Seznam Zprávy 2021). Jednalo se až o státnické gesto dvou politiků, kteří donedávna proti sobě stáli ve vyhrocené volební kampani ve sněmovních volbách. V kontextu covidové krize tento krok nepochybně působil na velkou část občanů důvěryhodně a bylo tak více realistické získat podporu a důvěru pro následnou protipandemickou politiku, která obsahovala politicky neatraktivní zásahy a omezení každodenního života občanů.

Autoři se v textu věnují skutečnosti (s. 88), kdy ne vždy jsou pověřeni sestavením vlády zástupci nejsilnějších politických stran (premiéři Petr Nečas a Petr Fiala), protože optikou ústavní zvyklosti není tolik důležitá politická strana s největším počtem mandátů v Poslanecké sněmovně jako potenciál získat pro vládu důvěru vzhledem ke sněmovní většině 101 a více poslanců a z toho důvodu nelze hovořit o ústavní zvyklosti. Nicméně v případě Petra Fialy je zapotřebí doplnit kontext o změnu volebního zákona, která byla přijata v souvislosti se zrušením části volebního zákona pro volby do Poslanecké sněmovny Ústavním soudem, který argumentoval porušením rovnosti volebního práva vzhledem k diametrálně odlišnému počtu hlasů pro získání jednoho mandátu ve srovnání pro malé a velké politické strany, čímž byla porušena zásada poměrného zastoupení (Lidovky 2021). Došlo tak ke změně matematické formule a navýšení počtu skrutinií o jedno, přičemž volební obvody jako klíčová proměnná ovlivňující míru (dis)proporcionality volebních výsledků zůstaly konzervativně zachovány. I přes to, že koalice SPOLU prostřednictvím Petra Fialy nedisponovala největším počtem poslanců, tak vyhrála volby o 35 765 hlasů (0,67 %) před druhým hnutím ANO.

Sestavením vlády byl následně pověřen lídr fakticky vítězné koalice SPOLU Petr Fiala. V souvislosti se změnou volebního zákona si musíme položit otázku, do jaké míry je taková podoba volebního zákona v souladu s kritizovanou nerovností volebního práva v kontextu principu poměrného zastoupení, když vítězná politická strana (koalice), tj. strana s nejvíce voličskými hlasy, nezíská největší počet mandátů, jako tomu bylo právě do roku 2021.

V knize bohužel nenalezneme jednu z dalších klíčových pravomocí prezidenta republiky, totiž jmenování ústavních soudců.<sup>2</sup> Problematika procesu jmenování ústavních soudců a nutnost komunikace mezi prezidentem a Senátem, který se na jmenování ústavních soudců podílí, naskýtá prostor pro zmapování a následnou analýzu tohoto procesu také optikou ústavních zvyklostí. Není totiž samozřejmostí, že prezidentem navrženými kandidáty jsou Senátem automaticky schváleni, jako jsme to mohli vidět například v případě nezvolení Pavla Simona ústavním soudcem (ČTK 2023).

V případě pokusů o nezdařilé prezidentské zvyklosti bychom mohli teoreticky doplnit také agendu udělování milostí prezidentem republiky. Prezident Miloš Zeman v roce 2013 převedl agendu udělování milostí na Ministerstvo spravedlnosti (Seznam Zprávy 2023) z personálních a nákladových důvodů podobně jako v případě sjednávání mezinárodních smluv, které převedl prezident Václav Havel v roce 1993 prostřednictvím Kanceláře prezidenta republiky na vládu ČR (s. 91–93). Nicméně prezident Petr Pavel navrátil tuto agendu zpět do kompetencí Kanceláře prezidenta republiky.

V případě nalézání ústavních zvyklostí v České republice se autoři věnují striktně textu Ústavy ČR. Stojí ovšem za pozornost podrobit analýze také další prameny ústavního práva. Pro naše potřeby tematizujeme pojmy ústavní pořádek ČR a ústavní činitelé. Ústavní pořádek zahrnuje právní předpisy nejvyšší právní síly, jedná se tedy kromě Ústavy také o Listinu základních práv a svobod, ústavní zákony upravující státní hranice, ústavní zákony přijaté podle ústavy apod. (Wintr 2020: 12–14). Pro naše potřeby zmiňme konkrétně Ústavní zákon č. 542/1992 Sb. o zániku České a Slovenské Federativní Republiky. Ústavní činitele jsou zástupci lidu zastupující orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní, jejich kompetence a způsob jmenování vychází z Ústavy ČR. Jedná se o prezidenta republiky, poslance a senátory, členy vlády, soudce Ústavního soudu a obecných soudů, předsedy soudů, státních zástupců, Nejvyššího státního zástupce, prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu a členy bankovní rady České národní banky (Wintr 2020: 35–39). Pro naše potřeby zmiňme kromě prezidenta republiky také předsedu vlády a ministra zahraniční.

Naše úvaha jde tím směrem, že lze první zahraniční cestu vybraných ústavních činitelů, kteří získali, nebo obhájili svůj mandát ve volbách, na Slovensko označit za ústavní zvyklost (Vláda ČR 2022). Taková úvaha je v souladu s definicí ústavní zvyklosti od Brunclíka, Hájka a Kubáta (2023). Jedná se o (1) nepsané pravidlo, které má ustálenou

---

<sup>2</sup> Nalezneme zde pouze problematiku (ne)jmenování soudců v rámci soustavy obecných soudů (s. 117–121).

podobu; (2) v našem případě sice nedoplňuje ústavu, ale vychází z ústavního pořádku, tj. pramenu ústavního práva; (3) s ohledem na tradici po rozdělení Československa je v jistém smyslu pro ústavní aktéry (činitele) zavazující, nicméně není právně vynutitelná; (4) má symbolický význam s ohledem na relativně poklidné rozdělení federativního státu na dva (což není při pohledu na mezinárodní zkušenost žádnou samozřejmostí) a je v zájmu České republiky a její občanů udržovat dobré vztahy se Slovenskem a (5) případné porušení této zvyklosti by mohlo s ohledem na bod čtyři vyvolat u občanů jistou nevoli, protože většina občanů má stále vzpomínky na společný stát se Slováký ve své paměti. Ačkoliv se nejedná o vztah dvou institucí v rámci jednoho státu, nýbrž o vztah mezi ústavními činiteli dvou zemí, tak s ohledem na společnou historii federativního státu, můžeme hovořit o zcela jedinečné formě ústavní zvyklosti, pro kterou budeme nejspíše těžko hledat analogii.

Úloha prezidenta v českém politickém systému s prezidentstvím Petra Pavla s největší pravděpodobností dozná (a již doznává) mnoha změn. Jedná se o čtvrtého prezidenta samostatné České republiky, druhého zvoleného v přímé volbě. Zároveň jeho tři předchůdci byli velké osobnosti polistopadové politiky a zkušené političtí matadoři. Prezident Pavel nepřichází z čistokrevné politiky nýbrž z diplomacie, resp. vojensko-obranného paktu NATO a mezinárodní politiky a od domácí praktické české politiky měl po nějaký čas odstup. Následná profilace prezidenta Pavla v předvolební kampani byla zaměřena jednak na jeho odbornost a zkušenosti z NATO, a jednak na to, že není politikem v pravém slova smyslu.

S prezidentem Petrem Pavlem tak přichází určité zcivilnění úřadu, ať už se jedná o pracovní cestování vlakem do sousedních zemí, nebo rekreační jízdu na jeho motocyklu, či o fotografie s kočkou Mickou. Prezident Pavel se snaží prezentovat, tak, že má blízko k běžným občanům v České republice a bude zajímavé jeho prezidentství sledovat také v kontextu prezidentských ústavních zvyklostí.

## Literatura

- Brunclík, M. a Kubát, M. 2016. "Český demokratický režim po roce 2012: přechod k poloprezidencialismu?" *Sociologický časopis* 52 (5): 625–646. <https://doi.org/10.13060/00380288.2016.52.5.274>
- Brunclík, M. a Kubát, M. 2019. *Semi-presidentialism, Parliamentarism and Presidents Presidential Politics in Central Europe*. Abingdon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315166452>
- Brunclík, M., Kubát, M. et al. 2023. *Power Beyond Constitutions Presidential Constitutional Conventions in Central Europe*. Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-34244-8>
- Brunclík, M. 2020. *Úřednické kabinetů v Evropě*. Brno: Books & Pipes.
- Brunclík, M. 2021. "Three-Fold Gap: Researching Constitutional Conventions in the Czech Republic." *Politologický časopis* 28 (1): 20–36. <https://doi.org/10.5817/PC2021-1-20>
- Brunclík, M. 2008. "Role prezidenta při vládních krizích v České republice." In: M. Novák a M. Brunclík (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech – Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, Praha: Dokořán. 286–309.

- Brunclík, M. a Kubát, M. 2017. *Kdo vládne Česku? Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry*. Brno: Barrister & Principal Publishing.
- Brunclík, M. a Kubát, M. 2023. "Constitutional Conventions in Central Europe: Presidents in Government Formation Process." *Problems of Post-Communism* 70 (1): 42–54. <https://doi.org/10.1080/10758216.2021.1942067>
- ČTK. 2023. "Pavel poprvé neuspěl se svým kandidátem do ÚS – Senát odmítl Simona." [online]. [cit. 27. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/2428099>
- Gerloch, A. 2021. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Hájek, L. 2023. "Idiotic or Columbo's Wife? Constitutional Conventions in the Czech Republic." *East European Politics and Societies* 37 (4): 1425–1447. <https://doi.org/10.1177/08883254221144721>
- Kubát, M. 2013. *Současná česká politika. Co dál s neefektivním režimem?* Brno: Barrister & Principal.
- Lidovky. 2021. "Ústavní soud zásadně mění systém voleb. Koalicím stačí pro vstup do sněmovny pět procent hlasů." [online]. [cit. 27. 2. 2024]. Dostupné z: [https://www.lidovky.cz/domov/zmeni-se-system-snemovnich-voleb-a-rozdelovani-mandatu-ustavni-soud-oznami-sve-rozhodnuti.A210203\\_083337\\_In\\_domov\\_vag](https://www.lidovky.cz/domov/zmeni-se-system-snemovnich-voleb-a-rozdelovani-mandatu-ustavni-soud-oznami-sve-rozhodnuti.A210203_083337_In_domov_vag)
- Seznam Zprávy. 2021. "Fiala vedle Babiše. Takto vypadá „plán proti covidu“ dvou premiérů." [online]. [cit. 27. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-fiala-vedle-babise-takto-vypada-plan-proti-covidu-dvou-premieru-182206>
- Seznam Zprávy. 2023. "Udělování milostí se vrací od Ministerstva spravedlnosti k prezidentovi." [online]. [cit. 27. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-udelovani-milosti-se-vraci-od-ministerstva-spravedlnosti-k-prezidentovi-240786>
- Ústavní zákon č. 542/1992 Sb. Ústavní zákon o zániku České a Slovenské Federativní Republiky*
- Vláda ČR. 2022. "Premiér Fiala navštívil během první zahraniční cesty Slovensko, s partnery se shodl na důležitosti středoevropské spolupráce." [online]. [cit. 27. 2. 2024]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/media-centrum/aktualne/premier-fiala-navstivil-behem-prvni-zahranicni-cesty-slovensko--s-partnery-se-shodl-na-dulezitosti-stredoevropske-spoluprace-193656/>
- Wintr, J. 2020. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk.

**Jiří Čečrle**

Filozofická fakulta

Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem