

Michal Kubát:

SOUČASNÁ ČESKÁ POLITIKA. CO S NEEFEKTIVNÍM REŽIMEM?

Brno: Barrister & Principal, 2013.
119 stran.

DOI: 10.5817/PC2013-3-358

V době, kdy se prohlubuje nedůvěra české veřejnosti vůči vrcholovým politickým institucím ČR (Kunštát 2013) a kdy byla navzdory varováním značné části odborné veřejnosti prosazena do ústavy a v praxi též provedena historicky první přímá volba prezidenta, přichází na pulty knihkupectví publikace Michala Kubáta s výmluvným názvem: „Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?“

Samotný název knihy reflektuje existenci konsensu politologické obce na tom, že česká politika trpí vážnými potížemi. Odborníci se již však liší v přístupech při nalézání příčin těchto potíží, v různé míře akcentu, který je přikládán jednotlivým problémům české politiky, a také v nabízených řešeních těchto problémů. Na jedné straně stojí představitelé dlouhé tradice upozorňující na institucionální předpoklady fungování české politiky a zdůrazňující například (ne)funkčnost volebního systému, nejvyšších ústavních institucí a jejich vzájemných vztahů atp. Michal Kubát se k této tradici hlásí. Jeho přístup však není čistě institucionální (ve smyslu pouhé analýzy ústavních institucí), naopak zkoumá širší (politický) kontext fungování ústavního systému, přičemž největší pozornost věnuje stranickému systému.

Na druhé straně jsou politologové, kteří sice neodmítají institucionální přístup k problémům českého politického systému, ale upozorňují zejména na všudypřítomnou korupci a s ní další negativní související jevy,

jež zasahují politické strany, jako klíčové aktéry demokratického procesu. Politické strany se staly nástrojem zájmových skupin k prosazení velice úzkých skupinových či dokonce individuálních soukromých zájmů. Politické strany jsou tedy nemocné, nakažené klientelismem a korupcí, což se pak odráží i ve špatném fungování ústavních institucí (blíže Dvořáková 2011, Klíma 2012). Michal Kubát ale deklaruje svůj záměr „analyzovat politiku ve smyslu konkrétní formy vlády“. Problémy korupce ponechává stranou s tím, že tyto otázky spadají mimo zaměření jeho knihy (s. 16).

Autorovou ambicí nebylo napsat učebnici o politických režimech, výhodách či nevýhodách rozmanitých ústavních uspořádání, ale posunout se oproti čistě analytickému či teoretickému textu o krok dál: k návrhům konkrétních opatření za účelem zefektivnění fungování českého politického systému, či přesněji řečeno s Michalem Kubátem – politického režimu¹. Kniha je tak psána ve stylu „policy paper“ či „policy recommendation“, čímž se poněkud odlišuje od většiny politologické produkce². Autor se „neschovává“ za učebnicová schémata či citace slavných politologů, ale na základě komparativní analýzy (provedené v této knize či v jiných svých textech) dospívá k vlastním návrhům a doporučením. Ty se nemusejí setkat vždy a beze zbytku s jednoznačným souhlasem, ale jsou vždy dobře zdůvodněné. Vybízejí k diskuzi, polemice, což je pro českou odbornou diskuzi velmi pozitivní.

V české politologické obci se například již dlouhá léta vede diskuze či spor o optimální podobu volebního systému do Poslanecké sněmovny. Někteří politologové (např. Novák 2004) se hlásí k zachování proporčního volebního systému se změnou některých klíčových parametrů s cílem posílit jeho disproporčnost. Michal Kubát ale obhajuje zavedení dvoukolového většinového volebního systému. Podle něj trpí český parlamentarismus mnoha neduhy. Autor ale

vychází z předpokladu, že „nejzávažnějšími problémy českého parlamentarismu jsou antisystémová politická opozice (KSČM) a slabé většiny v Poslanecké sněmovně“ (s. 88). Z tohoto důvodu obhajuje dvoukolový většinový systém pro volby do Poslanecké sněmovny, jehož hlavní výhodou je, že by s velkou pravděpodobností eliminoval KSČM v roli relevantní strany a umožnil formování většinových vlád. Proto naopak zachování proporčního volebního systému i přes případné posílení většinových prvků kritizuje. Takový systém by sice napomáhal vytváření jednoznačné parlamentní většiny, KSČM by ale eliminovat nedokázal, neboť je tato strana „natolik silná, že si dokáže poradit i s výraznějšími většinovými účinky proporčního volebního systému, než jaké jsou dnes“ (s. 89–90). Jistě lze diskutovat o tom, zda je KSČM antisystémovou stranou a zda je dvoukolový většinový systém s 12,5% hranicí pro postup do druhého kola, který se používá jen při volbách do Národního shromáždění ve Francii, optimálním řešením. Zvláště to platí při slábnoucí struktuře politických stran, kterou by mohlo právě zavedení většinového volebního systému dále oslabovat. V každém případě autorova argumentace nepostrádá logiku.

Na knize je třeba ocenit autorovu snahu přistupovat k tematice českého politického režimu systémově či komplexně (byť některým ústavním institucím je věnováno velmi málo prostoru – viz níže). Nevybírání si jen dílčích problémů a nenabízí dílčí řešení. Naopak autor začíná svou analýzu obecnějšími úvahami o žádoucí podobě fungování politického režimu, zamýšlí se nad akceschopností, problematikou většinové či konsensuální demokracie atp. Bohužel tyto snahy o komplexní náhled na českou politiku absentují v úvahách českých zákonodárců, kteří při neexistenci jakékoli koncepce žádoucího stavu českého ústavního systému a konkrétní při absenci jasné představy o roli jednotlivých ústavních institucí schválili při-

mou volbu prezidenta. Tuto ústavní změnu Michal Kubát přesvědčivě v závěru své knihy (s. 95–104) napadá a dokládá chybnost tohoto kroku. V této části práce navázal na svůj o deset let starší text (Kubát 2003), který podobně jako řada dalších autorů (např. Hloušek 2008: 278–279; Kysela 2008; Antoš 2013) kritizoval ideu přímé volby prezidenta ČR. Tu by bylo možné akceptovat jen tehdy, pokud by bylo cílem zavést v ČR poloprezidentský režim. Jak trefně poznamenal Jan Kysela s odkazem na nesystémovost ústavního inženýrství v ČR: „Pokud si myslíme, že vládnutí v ČR je neefektivní, poučme se v Berlíně nebo v Paříži, ale neexperimentujme“ (Kysela 2013). Je třeba dodat, že zavedení přímé volby prezidenta český ústavní systém k Paříži přibližuje jen málo, současně jej ale vzdaluje od Berlína.

Michal Kubát poloprezidentský režim hájí, nikoli však nekriticky. Naopak poctivě uvádí nejen výhody tohoto systému, jenž pozitivně hodnotí i Giovanni Sartori (2001: 128–146), ale také jeho negativní stránky. Přes svůj převažující pozitivní pohled na tuto formu vlády autor uvádí, že zavedení poloprezidentské formy vlády je v ČR prakticky nemožné.

Jako jedinou reálnou alternativu vidí Michal Kubát racionalizaci stávajícího parlamentního režimu. Koncepci racionalizovaného parlamentarismu se paradoxně česká odborná literatura až na výjimky (např. Kubát 2009) příliš nevěnuje. Pojem racionalizovaný parlamentarismus je sice běžnou součástí slovníku českých politologů, kteří jej v různých souvislostech používají, ale bohužel spíše v okrajových zmínkách bez širšího či hlubšího pojednání. Studenti politologie se většinou dozvídají, že racionalizovaný parlamentarismus je „vylepšená“ forma parlamentní formy vlády, kterou zvolila SRN po druhé světové válce. Jako příklad institutů racionalizace bývá v naprosté většině případů uváděno konstruktivní vyslovení nedůvěry. Autor knihy jej však považuje jen za jeden

z více nástrojů racionalizace, kam spadá též změna procedury formování vlády, institucionální posílení vlády a premiéra a revize jednacího řádu Poslanecké sněmovny, resp. legislativního procesu tak, aby vládní návrhy měly přednost před návrhy poslaneckými a aby bylo omezeno právo individuálních poslanců podávat bezpočet pozměňujících návrhů (s. 79–86). Do racionalizace parlamentního režimu ještě řadí politické faktory – změnu volebního systému (viz výše).

Pokud jde o konstruktivní vyslovení nedůvěry, je obecně pozitivně přijímáno a hlásí se k němu i Michal Kubát (s. 79–80), který však správně poukazuje na poněkud krkolomnou podobu tohoto institutu ve vládním návrhu ústavního zákona (Vládní návrh 2012). Vláda, jež vzniká na základě konstruktivního vyslovení nedůvěry, musí získat podporu Poslanecké sněmovny prakticky dvakrát (srov. též Havlík 2012; Brunclík 2012). Obecným důvodem těchto obtíží je snaha „naroubovat“ proceduru, která funguje v poněkud jiném prostředí, resp. v odlišné podobě parlamentní formy vlády, na český případ. V SRN, odkud byl tento institut převzat, platí, že odpovědnost vlády vůči parlamentu se vztahuje na kancléře, který je Spolkovým sněmem do své funkce volen absolutní většinou hlasů. Kancléř si pak následně vybírá do své vlády ministry, kteří již nepodléhají schvalování parlamentní většiny. Do této logiky premiéřské koncepce odpovědnosti zapadá i procedura pro vyslovení nedůvěry, kterou Spolkový sněm vyslovuje kancléři, nikoli vládě jako celku (čl. 67).

V ČR ovšem platí jiné pojetí odpovědnosti, které se vztahuje nikoli k premiérovi, ale k vládě jako celku, jež má povinnost předstoupit před Poslaneckou sněmovnou s žádostí o důvěru (čl. 68, 71 a 72). Je tedy logické, byť poněkud krkolomné, že za předpokladu zavedení vládního návrhu ústavního zákona o konstruktivním vyslovení nedůvěry, musí premiér, který se na základě tohoto instrumentu dostal do funkce, sestavit vládu,

kteří je pak následně povinna získat důvěru parlamentu, čímž se ale prakticky důvěra v novou vládu osvědčuje dvakrát (blíže Brunclík 2012). Tato těžkopádnost vládního návrhu ústavního zákona by mohla být odstraněna jen za předpokladu širší novelizace ústavy, např. po vzoru Základního zákona SRN.

Pokud jde o autorovy návrhy na posílení vlády v čele s premiérem, je třeba těmto úvahám přitakat. Je docela zajímavé, že v případě procedury formování vlády hledá Michal Kubát inspiraci v Polsku (s. 82–84). V tomto procesu je poněkud oslaben prezident, který má sice jako první právo navrhnout premiéra, druhý pokus však již přechází na parlament. V Polsku je premiér posílen vůči parlamentu (prostřednictvím konstruktivního vyslovení nedůvěry) i vůči ostatním ministrům (ústava dává premiérovi jasnou převahu nad svými ministry). Podle mého soudu by bylo v případě procedury formování vlády vhodnější hledat inspiraci spíše v SRN, kde existuje hladší či elegantnější propojení procedur formování vlády a vyslovení nedůvěry. Pozice hlavy státu je v SRN rovněž oslabena, a to ještě více než v případě polského prezidenta. Naopak pozice premiéra je silná. Musí ke svému zvolení získat sice absolutní většinu hlasů Spolkového sněmu (na rozdíl od Polska), ale pokud by taková reforma byla spjata i s přechodem na nějakou formu většinového volebního systému, nemuselo by dosažení absolutní většiny být nepřekonatelným problémem. Je českou ústavní praxí, že za životaschopné jsou chápány zpravidla jen ty vlády, které se těší podpoře nadpoloviční většiny všech poslanců.

Na s. 18–20 Michal Kubát vymezuje dva typy faktorů, které zásadním způsobem ovlivňují podobu politických režimů: 1) ústavní instituce a 2) politické faktory (zvláště stranický systém). Domnívám se, že na tomto místě by měl být ještě explicitně zdůrazněn vliv ústavní praxe, prostřednictvím které ústavní aktéři někdy ve střetu

s jinými ústavními aktéry (např. Ústavní soud) dotvářejí poněkud hrubou strukturu ústavních institucí a formují svým chováním a svou (někdy i svévolnou) interpretací ústavy nové ústavní zvyklosti, které ovlivňují praktické fungování politického režimu.

Navzdory snaze o komplexní přístup k problematice českého politického režimu může čtenáři scházet větší zohlednění dvou důležitých ústavních institucí: prezidenta a Senátu. Autor se sice poměrně podrobně věnuje způsobu volby hlavy státu, ale jinak se čtenář o autorově představě o postavení prezidenta v českém ústavním systému mnoho nedoví. Z knihy vyplývá velmi dobře zdůvodněná teze o nutnosti posilovat vládu, nikoli však prezidenta. V kontextu úvah o racionalizovaném parlamentarismu, který roli prezidenta upozaďuje a oprávněně zdůrazňuje silnější pozici vlády, se může jevit diskuze o roli prezidenta v parlamentním režimu jako poněkud přebytečná. Takový přístup je nutné ale odmítnout. Za prvé, hlava státu je součástí výkonné moci, která se s vládou dělí o kompetence. V ČR prezident dokonce disponuje celou řadou kompetencí, které nejsou navázány na kontrasignaci vlády (čl. 62). Ovšem nutné je zvažovat nejen formálně-ústavní kompetence hlavy státu ale i jeho obecnější roli, kterou by měla hrát. Za druhé, v českém kontextu, kde hlava státu hraje vlivem řady faktorů větší roli, než tu, kterou mu připisuje ústavní text a kterou posílila přímá volba, je nutné věnovat této instituci zvýšenou pozornost. Z textu knihy Michala Kubáta lze snad vyčíst (s. 36), že se kloní ke kompetenčně slabé, neodpovědné a nepřímé volené hlavě státu, která se nestane mocenským centrem soupeřícím s vládou. S takovou představou lze jednoznačně souhlasit.

Pokud jde o Senát, autor uvádí, že o tématu bytí či nebytí Senátu se většinou vedly „málo seriózní politické diskuze“ (s. 86), avšak v knize je Senátu věnováno jen několik řádků. Autor stručně obhajuje existenci Senátu a jeho roli jako ústavní pojistky.

Z textu knihy lze vyčíst veskrze kladné autorovo hodnocení postavení a fungování Senátu, které „není překážkou racionalizace parlamentarismu“ (tamtéž). Domnívám se však, že autor mohl Senátu věnovat větší pozornost. Jednak zde chybí diskuze nad obecným významem a rolí Senátu v ústavním systému ČR, jednak schází zamyšlení nad volebním systémem do Senátu, a to zvláště s přihlédnutím k tomu, že autor zvažuje dvoukolový většinový systém s 12,5% hranicí pro postup do druhého kola pro volby do Poslanecké sněmovny.

Závěrem lze uvést, že knize by vzhledem k šíři problematiky prospěla větší délka a místy i hlubší analýza dílčích témat. Celkově lze ale knihu hodnotit velmi pozitivně. Text je logicky uspořádaný, srozumitelný, čtivý a konzistentní. Závěry jsou podloženy věrohodnými argumenty. Knihu tak lze jednoznačně doporučit jednak všem zájemcům o problematiku vládnutí v ČR, jednak odborné veřejnosti a samozřejmě také studentům politologie a příbuzných oborů. Kniha by se mohla velmi dobře osvědčit v seminářích příslušných kurzů studia politologie, kde by mohla vybízet k diskuzi a kritickému uvažování.

Není pochyb, že tato kniha vzbudí (a již také vzbudila – např. Balík 2013) v politologické obci zájem a ještě více rozvíří odbornou diskusi. Autorovi knihy navíc ale popřejme, aby se naplnilo jeho největší přání, kterým je „aby si ji přečetli čeští politici a začali o problematice alespoň vážně přemýšlet“ (s. 11).

Poznámky:

1. Mezi oběma termíny je podle Michala Kubáta významný obsahový rozdíl: politický režim je pojem užší a znamená „reálný způsob vykonávání politické moci v konkrétních podmínkách“ (s. 16–17). Teno výkon moci je závislý jednak na institucionálním uspořádání, jednak na politických faktorech, kam lze zařadit zejména charakter stranického systému. Politický

systém je pojem daleko širší a týká se obecnějšího vztahu politické moci a společnosti. Boj s korupcí, který není spojen jen s politikou, ale také s ekonomickou či sociální sférou, proto spadá spíše do sféry politického systému než politického režimu (s. 15–16).

2. Je dobře, že tento náročný úkol není přenechán představitelům jiných oborů. Na konci roku 2012 vyšla publikace ekonoma a publicisty Pavla Kohouta, který navrhuje zásadní proměnu české ústavy. Ponechme stranou řadu velmi sporných návrhů a argumentů v této knize a uveďme jen, že tento návrh nové ústavy se výrazně inspiroval prezidentským režimem USA a navrhuje zavést výrazné většinové prvky do české ústavy (Kohout 2012).

Použité zdroje:

- Antoš, Marek. 2013. *Proč jsem proti přímé volbě prezidenta*. 1. 2. 2013 (<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/marek-antos.php?itemid=15456>).
- Balík, Stanislav. 2013. Co s neefektivním režimem. *Lidové noviny*, 16. 3. 2013.
- Brunclík, Miloš. 2012. „Konstruktivní vyslovení nedůvěry jako nástroj k posílení pozice vlády vůči parlamentu.“ *Středoevropské politické studie* 14, č. 4, 501–527.
- Dvořáková, Vladimíra. 2011. *Kroužkovací revoluce končí drsným probuzením*. *Ekonom*, 14. 4. 2011.
- Havlík, Vlastimil. 2012. „Ústavní galimatyáš na pokračování. Několik poznámek k ústavní novele plánující zavedení konstruktivního vyjádření nedůvěry.“ *Revue Politika* 9, č. 11.
- Hloušek, Vít. 2008. „Přímá volba prezidenta – český kontext.“ In: *Hlava státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: ČR v komparativní perspektivě*. Eds. Miroslav Novák a Miloš Brunclík. Praha: Dokořán, 263–285.
- Klíma, Michal. 2012. *Lék existuje. A chce to koňské dávky*. *Lidové noviny*, 24. 10. 2012.
- Kohout, Pavel. 2012. *Úsvit. Kritika politického systému a návrh nové Ústavy pro Českou republiku*. Příbram: Pistorius & Olšanská.
- Kubát, Michal. 2009. „Racionalizace parlamentního režimu: polské zkušenosti jako poučení nejen pro českou politiku.“ *Politologický časopis* 16, č. 2, 131–147.
- Kunštát, Daniel. 2013. *Důvěra ústavním institucím v lednu 2013*. Praha: CVVM. (<http://cvvm.soc.cas.cz/instituce-a-politici/duvera-ustavnim-institucim-a-spokojenost-s-politicou-situaci-v-lednu-2013>).
- Kysela, Jan. 2008. „Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní.“ In: *Hlava státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: ČR v komparativní perspektivě*. Eds. Miroslav Novák a Miloš Brunclík. Praha: Dokořán, 235–262.
- Kysela, Jan. 2013. „Přímá volba pootevřela dveře poloprezidentskému systému.“ *Česká pozice*, 13. 2. 2013 (<http://www.ceskapozice.cz/domov/politika/prima-volba-pootevrela-dvere-polo-prezidentskemu-systemu>).
- Novák, Miroslav. 2004. „Systém voleb do sněmovny potřebuje změnu.“ *Newsletter CEP*, září, 1–4.
- Sartori, Giovanni. 2001. *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Slon.
- Vládní návrh. 2012. *Návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, Sněmovní tisk č. 668/0*. Poslanecká sněmovna PČR (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=668&CT1=0>).

Miloš Brunclík

Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy,
CEVRO Institut