

O KOMPARATIVNÍ
POLITOLOGII
A SOUČASNÉ
ČESKÉ POLITICE



MICHAL KUBÁT
TOMÁŠ LEBEDA A KOL.

KAROLINUM

O komparativní politologii a současné české politice

Michal Kubát, Tomáš Lebeda a kol.

Recenzoval:

prof. dr. hab. Marek Bankowicz

Redakce Petra Bílková

Grafická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

© Univerzita Karlova v Praze, 2014

© Michal Kubát, Tomáš Lebeda a kol., 2014

ISBN 978-80-246-2479-2

ISBN 978-80-246-2486-0 (online: pdf)



Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum, 2014

<http://www.cupress.cuni.cz>



OBSAH

ÚVOD: NĚKOLIK MÁLO SLOV O MIROSLAVU NOVÁKOVI -----	7
1. MALÁ POLITOLOGICKÁ ÚVAHA: NEJEN O SMYSLU POLITOLOGICKÝCH ÚVAH (TOMÁŠ LEBEDA) -----	11
2. KRIZE ČESKÉ POLITIKY: ODEJDE ZLO S POLITICKÝMI STRANAMI? (VÍT HLOUŠEK, LUBOMÍR KOPEČEK) -----	23
3. PREZIDENTI A MAGIE CHARIZMATICKÉHO PANSTVÍ (JOSEF MLEJNEK) -----	37
4. CO JE A CO NENÍ POLOPREZIDENTSKÝ REŽIM A PROČ JE DOBRÉ TO VĚDĚT NEJEN V SOUVISLOSTI S ČESKOU POLITIKOU (MICHAL KUBÁT) -----	45
5. MEZI BERLÍNEM A PAŘÍŽÍ: KAM KRÁČÍ POLITICKÝ REŽIM ČESKÉ REPUBLIKY? (MILOŠ BRUNCLÍK) -----	57
6. DEBATA O TOTALITARISMU A MODERNÍ ČESKÉ POLITICE (STANISLAV BALÍK, JAN HOLZER) -----	79

7.	POLITICKÉ DŮSLEDKY VOLEBNÍCH SYSTÉMŮ: SOUČASNÝ VÝZKUM A POČÁTKY ČESKÉ INTELEKTUÁLNÍ TRADICE V DÍLE KARLA SLADKOVSKÉHO (KAREL KOUBA) ----	91
8.	STRANY MEZERY V ČESKÉ REPUBLICE A VE STŘEDNÍ EVROPĚ: NÁČRT MOŽNOSTÍ A LIMITŮ POLITOLOGICKÉHO VÝZKUMU (LADISLAV CABADA) -----	105
9.	POLITICKÁ KULTURA A KULTURALISTICKÁ SOCIÁLNÍ VĚDA: PŘÍBĚH VÁHAVÉHO SBLIŽOVÁNÍ (MAREK SKOVAJSA) -----	123
	SHRNUTÍ -----	139
	SUMMARY -----	141
	BIBLIOGRAFIE -----	143
	O AUTORECH -----	161

ÚVOD: NĚKOLIK MÁLO SLOV O MIROSLAVU NOVÁKOVI

V roce 2013 oslavil své šedesátiny český politolog a univerzitní profesor Miroslav Novák. Náš vztah k němu je jednak osobní, protože byl v našich studentských dobách naším učitelem a později mnohým z nás i vzácným kolegou, především je však odborný a profesní, neboť Miroslav Novák byl od začátku naší nejprve studentské a později akademické dráhy mimořádně inspirující osobností, od které se stále máme mnoho co učit. Bez přehánění lze totiž říci, že Miroslav Novák patří k zakladatelům polistopadové české politologie. Od začátku až do současnosti je hlavním představitelem té části politické vědy, ke které se hlásíme. Je to politologie nenormativní, empirická, komparativní, aronovská, duvergerovská a sartoriánská. Je to politologie, která si zakládá na ověřitelnosti faktů, jejich logické a nestranné analýze, na nalézání příčin a následků věcí. Je to politologie, která vychází z ujasněných teoretických pojmů a koncepcí, stojí na zřetelných argumentech a správnosti myšlení. V neposlední řadě je to politologie, která usiluje o sdělnost svých závěrů, tj. o tolik potřebnou a bohužel zdaleka ne vždy samozřejmou srozumitelnost výkladu.

Miroslav Novák původně studoval sociologii, nejprve v Praze, později ve švýcarském exilu na univerzitě v Lausanne. V roce 1988 obhájil na Ženevské univerzitě doktorát, taktéž v oboru sociologie. Jeho hlavním oborem se však záhy stala sociologie politiky, resp. politologie. Po návratu do Prahy nastoupil v roce 1990 na nově vzniklou Fakultu sociálních věd Univerzity Karlovy, kde se podílel na vzniku Institutu politologických studií. V roce 1998 se v oboru habilitoval a v roce 2004 byl jmenován profesorem politologie. Dodejme, že se stal prv-

ním profesorem politologie na Univerzitě Karlově. Na Fakultě sociálních věd pražské univerzity působí dodnes. V roce 2006 rozšířil své pedagogické působení o vysokou školu Cevro institut, kde byl v letech 2006–2009 rektorem. Miroslav Novák je aktivním členem množství domácích i zahraničních politologických a sociologických odborných společností, komitétů, redakčních rad apod. Je také platným členem řady univerzitních a fakultních vědeckých rad.

Novákovo dílo lze rozdělit do několika hlavních a vzájemně provázaných a překrývajících se okruhů. Především jsou to práce věnované problematice teorie politického stranictví. Za všechny jmenujme dnes již klasickou knihu *Systémy politických stran. Úvod do jejich srovnávacího studia* z roku 1997, která se pro českou politologii stala tím, čím jsou pro mezinárodní politologickou komunitu Duvergerovy *Les partis politiques* z roku 1951 a Sartoriho *Parties and Party Systems* z roku 1976, tj. samotný základ, jakýsi kánon studia politického stranictví.

Následují práce věnované teorii a praxi demokratické tranzice a konsolidace včetně analýzy *ancien régime*. Toto téma bylo obsaženo v jeho první monumentální knize *Du Printemps de Prague au Printemps de Moscou* pojednávající o formách politické opozice v Československu a Sovětském svazu vydané v roce 1990 v Ženevě. Miroslav Novák toto téma později v 90. letech rozvíjel v řadě drobnějších prací publikovaných v odborných časopisech a sbornících.

Dále je nutné zmínit Novákovy práce týkající se české politiky. Nikoli politické pamflety, ani publicistické komentáře, nýbrž ryze odborné práce komparativní povahy. Kromě francouzské knihy *Une transition démocratique exemplaire? L'émergence d'un système de partis dans les pays tchèques* z roku 1997 lze zmínit rozsáhlé kolektivní monografie, jejichž byl Novák hlavním koordinátorem a autorem: *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání* z roku 2004 a *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě* z roku 2008. V obou případech jsme měli tu čest být jejími spoluautory.

Velkou pozornost budily Novákovy práce o empirických teoriích demokracie a ústavním inženýrství, v nichž mimo jiné brilantně polemizoval především s Arendem Lijphartem a jeho koncepcí konsenzuální demokracie. Kromě nevelké, ale obsahově mimořádně hutné a cenné knížky *Jakou demokracií pro novou demokracie? Konsenzuální model, efektivita a kulturně homogenní společnosti* z roku 2001, je to především množství článků publikovaných doma i v zahraničí. „Drobným“, ale neobyčejně významným Novákovým počinem je záštita nad českým vydáním Sartoriho slavné práce *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktury, podnětů a výsledků* z roku 2001, ke které napsal doslov.

Miroslav Novák proslul jako znalec jednoho z nejvýznamnějších intelektuálů a vědců 20. století Raymonda Arona. Českému čtenáři Aronovo politologické a sociologické dílo zprostředkoval ve vynikající monografii *Mezi demokracií a totalitářstvem. Aronova politická sociologie industriálních společností 20. století*

z roku 2007, která není pouhou Aronovou biografií, ale především skutečným vědeckým rozbořením jeho teorií s přesahy k dalším autorům. V této souvislosti lze zmínit Novákova poněkud méně známá pojednání o dalších velikánech politické filozofie a sociologie, jakými jsou například Aristoteles, Tocqueville, Marx, Schumpeter, Popper a také Masaryk.

V neposlední řadě je vhodné zmínit práce didaktické. Monumentální, téměř osmisetstránkový *Úvod do studia politiky* z roku 2011, který viditelně překračuje rámec „pouhé“ učebnice, nemá v historii české politologie obdoby. Opět si dovoluji vyjádřit svoji vděčnost a hrdost nad tím, že nás Miroslav Novák přizval do autorského kolektivu.

Miroslav Novák také ale patří k nemnoha českým politologům, jejichž práce nacházejí ohlas i v zahraničí. Publikoval řadu článků a kapitol zejména ve francouzském a anglickém jazyce. Novákovy odborné články nalezneme v renomovaných mezinárodních databázích, jeho práce jsou citovány mnoha zahraničními odborníky.

Zapomenout nesmíme na Novákovu činnost překladatelskou. Z francouzštiny přeložil řadu odborných a esejistických textů, z nichž některé můžeme najít například ve sborníku *Komunismus a fašismus* z roku 2002, který editoval.

Na konec je správné připomenout neustálou snahu Miroslava Nováka hledat nové talenty a nabízet jim akademické příležitosti. Patří k těm vědcům, kteří mezi svými studenty cíleně vyhledávají mladé a nadějně budoucí badatele. Vždy je zval do svých výzkumných projektů a otevíral jim publikační příležitosti. Usnadnil tak start akademické kariéry mnohých z nás.

* * *

V této kolektivní monografii se sešli představitelé mladší a střední generace českých politologů. Někteří z nich byli přímými žáky Miroslava Nováka, jiní nikoli, všichni se však k Novákovi hlásí. Někteří jako ke svému vzoru, jiní jako k vynikajícímu a podnětnému politologovi, který svým dílem ovlivnil celou současnou českou politologickou komunitu. Je příznačné, že autoři této knihy zastupují v podstatě všechna největší česká politologická pracoviště: v Brně, Hradci Královém, Olomouci, Plzni a Praze.

Rádi bychom poděkovali všem autorům této knihy za jejich zajímavé a podnětné příspěvky a za to, že jimi vzdali hold jubilantovi – našemu učiteli Miroslavu Novákovi. Děkujeme také nakladatelství Karolinum za vydání knihy, a to v šibeničním termínu. Samotnému jubilantovi pak přejeme do dalších let mnoho zdraví, pracovního uspokojení a množství nových – mladších – žáků.

Michal Kubát, Tomáš Lebeda

1.

MALÁ POLITOLOGICKÁ ÚVAHA: NEJEN O SMYSLU POLITOLOGICKÝCH ÚVAH¹

TOMÁŠ LEBEDA

Je jaro roku 1996. Česká republika se zdá být premiantem mezi demokratizujícími se zeměmi střední a východní postkomunistické Evropy. Ekonomika roste, nezaměstnanost se pohybuje kolem zanedbatelných 3 % a pravicová koalice vládne s pohodlnou většinou v poslanecké sněmovně. Premiér Klaus je náležitě hrdý a neváhá úspěchy své vlády pochválit. V Lidových novinách se pouští do srovnání s první Československou republikou a mimo jiné chválí stabilitu, které se podle něj Česká republika oproti meziválečnému Československu těší (Václav Klaus citován in Novák 1996). Krátce na to vychází v Parlamentním zpravodaji reakce na tento postoj z pera českého politologa Miroslava Nováka (1996).

V *Malé politologické úvaze o vládní stabilitě* se Miroslav Novák nejprve vypořádal s rozdílem mezi stabilitou režimu a stabilitou vlády a pak se důkladně věnoval příčinám tehdejší vládní stability, kterou si někdejší premiér Klaus tolik pochvaloval. Novákem vyslovené příčiny potěšujícího stavu české exekutivy však neměly souvislost s prací kabinetu. Velmi správně je pojmenoval v podstatě

1 K napsání tohoto textu mne inspiroval článek Miroslava Nováka *Malá politologická úvaha o vládní stabilitě*. Byl to vůbec první text, který jsem si ještě jako student od Miroslava Nováka přečetl. Byl však pro mne dlouhodobou inspirací. Nejen pro způsob argumentace, ale zejména pro schopnost autora předpovědět, k čemu v politické budoucnosti České republiky dojde. Stejně jako Novákův text, má i tato má úvaha spíše charakter eseje. Nesnažím se v ní všechny své soudy důkladně empiricky doložit, ani pro ně nehledám teoretickou oporu. Text je spíše proudem myšlenek. Při jeho sepsání jsem si na několika místech pomohl i pasážemi z několika článků, které jsem v minulosti publikoval v denním tisku.

jako příčiny, které závisí na společenských a v té době specifických historických podmínkách a které mají omezené trvání. Tím nejdůležitějším závěrem textu však bylo varování. Novák předpovídal, že vládní stabilitě se Česká republika nemusí těšit věčně a apeloval na představitele ODS a ČSSD, aby přijali volební reformu. Navrhoval úpravy stávajícího principu poměrného zastoupení, jejichž hlavním prvkem mělo být podstatné zmenšení volebních obvodů. Skutečnost, že jeho varování nebylo liché, se ukázala již o dva měsíce později.

Volby roku 1996 poprvé nepřinesly stabilní vládu. Druhý kabinet Václava Klause vznikl za pasivní podpory ČSSD, jeho životnost však byla pouhý rok a půl. A nebyla to výjimka. Žádný z následujících kabinetů již nešlo označit za současně stabilní a akceschopný. Jeden jediný, a to Zemanův, vydržel celé čtyřleté období, avšak jen kvůli kontroverzní opoziční smlouvě. Stabilní tak sice byl, o akceschopnosti se však hovořit nedalo. Navíc bylo jeho fungování příčinou ztráty mnoha iluzí, které tehdejší společnost ještě o politice měla. To se ostatně podařilo velmi dobře empiricky zdokladovat Lukášovi Linkovi (2010) v jeho knize *Zrazení snu?*.

Novákova *Malá politologická úvaha o vládní stabilitě* byla krátkým textem velkého významu. Krom samotné argumentace byla pozoruhodná zejména schopností autora předvídat budoucí vývoj. Napsat podobnou úvahu o půl roku později by bylo nesrovnatelně snazší. Novák ve své argumentaci vycházel nejen ze své zahraniční zkušenosti, ale zejména ze závěrů takových klasiků, jakými byli Duverger nebo Sartori. Přestože dnes někteří považují soudy těchto nestorů politické vědy za překonané a mají pro to řadu empirických důkazů a upozorňují, že se současná politická věda dostala mnohem dál, pro politickou praxi jsou postřehy těchto klasiků stále mimořádně cenné.

* * *

Mezi volbami v letech 1996 a 2013 se v České republice vystřídal jedenáct vlád, nebo dokonce i dvanáct, protože za dvě odlišné vlády by bylo možné považovat Nečasův kabinet, ve kterém byly v prvním období vedle ODS a TOP 09 třetím členem VV, a následně po rozpadu této strany ve druhém období již jen odštěpenecká strana LIDEM. Průměrná životnost české vlády se tak dostává v lepším případě na 19 měsíců, za předpokladu, že šlo o dvanáct kabinetů, pak na hodnotu 17,4 měsíce. Průměrnou délkou trvání vlády rok a půl se řadíme na úroveň zemí s nejméně stabilními exekutivami v Evropě. A to nejen ve srovnání se západoevropskými demokraciemi, ale i s postkomunistickými zeměmi (Courtenay, Golder 2010).

Po volbách 2010 jako by někteří ztratili schopnost zdravě reflektovat politickou realitu. „Přichází období silné a stabilní vlády“, komentoval kdekdo vznik početné koaliční většiny 118 poslanců ODS, TOP 09 a VV. Přání bylo tehdy otcem myšlenky, která se dnes ukazuje jako lichá. Ani takto početná vládní většina stabilní být nemusí. Vládní krize z roku 2012, která vyústila v rozštěpení VV

a v odchod její větší části z vlády, však nemůže být interpretovaná jen jako důsledek přílišné fragmentace parlamentu a z něj plynoucí vládní nestability. Nebylo to poprvé, kdy k otřesům ve vládě nedošlo primárně kvůli střetům mezi koaličními partnery.

Tři koaliční vlády ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU se vystřídaly během jediného období 2002–2006 ze zcela jiných důvodů, než že by koalici rozkládaly vzájemné spory tří vládních stran. Za koncem obou vlád, přesněji řečeno obou premiérů, stála sama nejsilnější koaliční strana ČSSD. Ta se v prvním případě nebyla ochotna postavit za svého lídra Vladimíra Špidlu v době neúspěchu strany ve volbách druhého řádu, následně si do svého čela vybrala předsedu Stanislava Grosse, kterého dostihla podezření z korupce, a musel rezignovat.

Ještě horší vizitkou stranické soudržnosti byl pád koaliční vlády Mirka Topolánka na jaře roku 2009. Opozice se pokoušela sesadit vládu ODS, KDU-ČSL a SZ více než dva roky. Kdyby měli tehdejší opoziční lídři jen trochu státnického smýšlení, počkali by se svým dalším pokusem ještě tři měsíce, než skončí české předsednictví Evropské unii. Pak mohli vládu rozcupovat dle libosti. Nestalo se. Nebyla to však opozice, jejíž hlasy rozhodly. Ostatně, na její obranu je třeba říci, že opozice má snahu svrhnout vládu ve svém „popisu práce“. Bylo to hned několik poslanců SZ a ODS, kteří se postavili proti vládě. Navíc se spekovalo, že k vyslovení nedůvěry vládě pomohl prezident Klaus svými „konzultacemi“ se vzbouřenými poslanci ODS. Pokud by to byla pravda, nejednalo by se jen o těžko omluvitelný zásah prezidenta do parlamentní politiky a o krok, který poškodil reputaci České republiky v zahraničí, byl by to také obraz vrcholné nelояality vůči straně, kterou dlouhá léta Václav Klaus vedl. Jak potom chtít po běžných poslancích, aby byli své straně loajální?

* * *

Za mnoha vládními krizemi nezřídka stojí vnitřní pnutí uvnitř jednotlivých stran. To se za určitých okolností může stát jak ve vládě koaliční, tak jednostranné. Nelze tedy tvrdit, že změnou volebního systému předejdeme všem typům vládních krizí. Příčiny vládní nestability jsou komplexnější.

Pro fungování moderních zastupitelských demokracií jsou klíčové politické strany. Jejich úloha je nezastupitelná jak v parlamentních volbách, tak při formování vlád. Reálné fungování parlamentu a vlády je významně závislé na charakteru stran. Zatímco demokratické ústavní principy lze do politického systému zanást takřka přes noc, budování systému silných a skutečně demokratických stran je záležitostí dlouhodobou, a to ještě s nejistým výsledkem. České strany se i po dvou desítkách let v mnohém liší od tradičních partají v zemích západní Evropy.

Strany postrádají masivnější členskou základnu. Západoevropské strany se v posledních několika desítkách let sice musely vypořádat s významným poklesem počtu svých členů a s rozvolňujícím se vztahem k jejich tradičním

voličům (Mair 1997; a další), přesto jsou řady jejich členstva obvykle nesrovnatelně početnější, než je tomu u nás. Bez solidní členské základny lze těžko očekávat fungování demokratických vnitrostranických procesů.² Každá strana samozřejmě nemusí mít masové členství. Tradičně známe tzv. elitní strany, kde je kvantita členů nahrazena, řekněme, jejich kvalitou. Ani to však není typické pro české strany. Ty nezdíka připomínají spíše úzké uzavřené kluby, na místní úrovni ovládané vlivnými stranickými bossy, či chceme-li kmotry, kteří o nové členy stojí pouze tehdy, může-li to zvrátit poměr sil v jejich prospěch. Plně se pak ztotožňuji se závěry Víta Hlouška a Lubomíra Kopečka, kteří v následující kapitole velmi trefně a detailně rozebírají příčiny současného stavu českých stran. Obzvláště důležitým argumentem, který oba autoři vznášejí, je přílišná regionální autonomie, která opanovala některé strany. Centrální vedení ztrácí autoritu a má jen minimální nástroje, jak se vypořádat s neloajálními regiony ovládanými místními vlivnými kmotry.

Do vrcholné politiky snáze pronikají kariéristé, politici, kteří zručně ovládají mechanismy moci, ale nemají politické vize, nevýrazní poslanci, jejichž udržení ve Sněmovně více závisí na kontaktech dovnitř strany než na práci, kterou odvedou vůči svým voličům, lidé, jejichž vazby na ideologii a program vlastní strany jsou slabé. Nedivme se potom, že přeběhlictví se již stalo standardním nástrojem souboje mezi vládou a opozicí. Ukazuje se, že vnitřní pnutí a nedisciplinovanost etablovaných stran, dosud zejména ODS a ČSSD, může být pro životnost vlád stejně zničující okolností jako přílišná fragmentace stranického systému a z ní vyplývající nutnost sestavování širších a programově i ideologicky heterogenních koalicí.

* * *

Volby 2010 přinesly změny v chování voličů, které nelze ignorovat. Proměnily část českého stranického systému a ani s odstupem času nelze mít za to, že by se jednalo o jednorázový exces. K čemu došlo? Všechny dřívější parlamentní strany bez výjimky ztratily podporu voličů, a to radikálně. Proti minulým volbám ODS přišla o 830 tisíc hlasů, ČSSD pak o 570 tisíc. Ve volbách 2006 získaly obě největší strany dohromady podporu téměř 68 % českých voličů. Mnohým se zdálo, že přichází hegemonie dvou stran, která bude s dalšími volbami slíit. Obě strany tomu podřídily i způsob vedení kampaní a zvláště ČSSD vynaložila za marketingově orientovanou kampaň astronomické částky. A nebylo to nic platné. Společný zisk obou „hegemonů“ se propadl na neuvěřitelně nízkých 42 % hlasů. Ještě hůře dopadly obě malé parlamentní strany – lidovci a zelení. Jejich ztráty 150, resp. 200 tisíc voličů měly fatální dopad. Ani jedna z těchto stran se nedostala do sněmovny. Česká politika tím přišla o neekonomizující pojetí politiky, ať už

2 Pamatuji si, že tuto myšlenku již před dlouhou dobou formuloval během jednoho z našich společných rozhovorů právě Miroslav Novák.

v křesťanské, nebo v ekologické a postmateriální podobě. Dokonce i komunisté ztratili 100 tisíc hlasů a proti roku 2002 téměř 300 tisíc hlasů.

Naopak procento propadlých hlasů se ztrojnásobilo. Voliči jako by ztratili obavu riskovat, že jejich hlas propadne. A tak téměř pětina z nich volila strany, které se do Sněmovny nedostaly (18,9 %). To vrátilo Českou republiku do porevolučních let 1990 a 1992, kdy se vyskytovaly podobné hodnoty propadlých hlasů. Pro mnoho politologů to bylo překvapující, jelikož se předpokládalo, že psychologický dopad všeobecně známé 5% klauzule na voliče je tak veliký, že jen málo z nich se pustí do rizika dát svůj hlas straně, která nemá zvolení jisté.

A to nejdůležitější. Celá čtvrtina voličů pak dala hlas dvěma novým stranám, které zasedly jak ve Sněmovně, tak nakonec i ve vládě. TOP 09 a Věci veřejné společně získaly neuvěřitelný jeden milion a 440 tisíc hlasů. Ještě nikdy se u nás nestalo, aby nové strany společně získaly tak masivní podporu, dokonce o 300 tisíc hlasů větší než měla vítězná ČSSD (Volby.cz). A to nezapočítáváme zisky nových subjektů, které se do Sněmovny nedostaly. Trend nástupu nových stran a krize stran zavedených pokračoval i ve volbách 2013.

Jsou nové strany lékem na nemoci etablovaných, vnitřně rozpolcených a řadou skandálů vyčerpaných stran? Nemusíme ani zmiňovat zkušenost s Věci veřejnými, abychom našli dost dobrých důvodů být k této alternativě skeptičtí. Nové, obvykle málo strukturované strany³ s úzkou členskou základnou, s chybějícím dlouhodobým programem a absencí trvalé vazby na své tradiční voliče budou tlakům na vnitřní fragmentaci čelit mnohem složitěji. Nezřídka se spíše než o standardní strany jedná o hnutí soustředěná kolem malé skupiny, či dokonce jediné silné osobnosti, která si tímto způsobem realizuje své politické ambice. Nemluvě o motivacích, se kterými tyto subjekty, resp. jejich vlivní političtí vůdci, vstupují do voleb. Přesto právě s těmito stranami nemalý podíl voličů naivně spojuje své naděje na kýžené politické změny.

Výsledkem je destrukce stranického systému, která započala s volbami v roce 2010 a byla potvrzena volbami z roku 2013. Přestože se Česká republika mohla po dlouhou dobu chlubit stále strukturovanějším stranickým systémem se stabilními stranami, poslední vývoj i výhled do budoucnosti nasvědčují, že tato komparativní výhoda vůči řadě jiných postkomunistických zemí je již minulostí.

* * *

Máme se tedy smířit s představou, že chronická nestabilita a neakceschopnost vlád je přirozenou součástí českého politického systému? Nebo je politická elita schopna tento vleklý problém řešit? Vážně míněné pokusy o volební reformu jsme zaznamenali již dva. První z doby opoziční smlouvy, druhý představila Topolánkova vláda. Zatímco první pokus prošel celým legislativním procesem

3 Mám na mysli strukturovanost v Sartoriho pojetí.

a platnost volební reformy zastavil až Ústavní soud (rok 2001), druhý se dostal jen do prvního čtení v poslanecké sněmovně. Pak vláda padla. Vyřešit problém slabých a vnitřními spory rozklížených stran je mnohem složitější a všechny pokusy se zatím ukázaly jako více či méně marné.

O to možná překvapivější je skutečnost, že se politické strany, v podstatě napříč politickým spektrem, po dlouhých letech diskusí nakonec dohodly na zavedení přímé volby prezidenta. Společenská poptávka byla vyslyšena, i když odborná veřejnost byla téměř jednomyslně proti.⁴ Miroslav Novák patřil mezi první, kteří se k takovému zásahu do politického systému stavěli kriticky. Celá generace jeho žáků, kteří studovali pod jeho vedením na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy a později se etablovali v české politologické komunitě, sdílela obdobný kritický pohled. Varování před možnými důsledky zavedení přímé volby nakonec politická elita nevezala vážně. Málokdo byl ochoten připustit, že přímá volba prezidenta může (pochopitelně že nutně nemusí) vést k postupnému rozklížení parlamentního režimu.

Mnohé naznačila již kampaň předcházející první přímé volbě hlavy státu, zejména ta část, která následovala po prvním kole volby. Snad nejzajímavějším poznáním, které z předvolebních duelů Miloše Zemana a Karla Schwarzenberga plynulo, byl jejich odlišný přístup k budoucímu výkonu prezidentského úřadu. Na základě toho, co bylo v kandidátských diskusích vyřčeno, bylo možné soudit, že se Karel Schwarzenberg pravděpodobně bude držet dosavadní československé a české prezidentské tradice. Jeho prezidentství by patrně respektovalo parlamentní logiku českého politického systému a nelze předpokládat, že by vlastním aktivismem překonával své předchůdce Václava Havla, nebo dokonce Václava Klause. Celkové směřování i konkrétní podoba výkonné politiky by pravděpodobně i nadále zcela zůstávaly v rukou vlády, sestavené na základě výsledků voleb do poslanecké sněmovny.

V takovém případě by prezident byl spíše symbolem státu a jeho reprezentantem než mocenským politickým hráčem. Ambicí takové hlavy státu je společnost spojovat právě proto, že se drží stranou „politiky všedního dne“. Ideálním vzorem pro takovou roli jsou dnešní konstituční monarchové, kteří v parlamentních režimech obvykle požívají vysokou důvěru svých občanů právě proto, že se drží stranou všednodenní politiky – neštěpí národ svými politickými činy, tak mají šanci stát se společenskými vzory, se kterými se většina občanů identifikuje.

Již v tomto období však bylo zřejmé, že se symbolickým postavením hlavy státu se nebude chtít spokojit Miloš Zeman. Hovořil o intenzivním využívání veškerých ústavních pravomocí včetně těch, které dosavadní prezidenti opomíjeli. Projevy v parlamentu, návštěvy na jednáních vlády, konzultace s jednotlivými

4 Výjimkou byl např. Jiří Pehe, který byl dlouholetým zastáncem přímé volby (viz např. Pehe 2000a, 2000b).

ministry i samotné jmenování premiéra, to vše byly ústavou dané pravomoci, kterými si (při jejich tzv. extenzivním využívání) prezident může vytvořit mnohem silnější mocenskou pozici, než měl v minulosti. A to bez jakékoli změny ústavy.

Vedle toho bylo zajímavé sledovat některé reformní vize Miloše Zemana, které během předvolebních debat formuloval. Jím navrhovaný silně personalizovaný volební systém do poslanecké sněmovny by oslabil vliv stranických aparátů. Kandidáti jedné a téže strany by se stali vzájemnými soupeři. To by strany ještě více vnitřně oslabovalo. Mnozí voliči by to kvitovali s povděkem, pochopitelně, včetně prezidenta samotného. Slabší strany znamenají slabší vlády. A slabší vláda znamená silnějšího prezidenta.

Nikoli náhodou byly politické strany trnem v oku francouzského prezidenta Charlese de Gaulla. Ten se při formování politického systému páté republiky pokusil maximálně omezit jejich vliv, aby tím posílil své prezidentské postavení. Do tohoto konceptu zapadá i Zemanova preference menšinových, tedy principiálně slabých vlád. I Zemanem tolik preferovaná referenda patřila k silným a oblíbeným zbráním prezidenta de Gaulla, kterými pro změnu obcházel parlament a upevňoval svou legitimitu. Jeho silné prezidentství bylo více výsledkem jeho politického vlivu, váhy jeho osobnosti, a zejména vlastní interpretace ústavy než čistým naplňováním jejího textu. De Gaulle i někteří další francouzští prezidenti si tak podmanili francouzské premiéry a podřídili si jejich vlády, aniž by toto dominantní postavení explicitně vyplývalo z ústavního textu.

Důležitou komponentou silného prezidentství je legitimita odvozená přímo od lidu. Zvolení jediné osobnosti do čela státu většinou voličů bude vždy vnímáno jako mnohem silnější mandát než z parlamentních voleb vzešlá a ve výsledku rozdrobená podpora stran, které následně hledají většinovou shodu na podobě vlády.

Že jde v prezidentské kampani o víc než jen o symbolický post hlavy státu bez reálné moci, ukázala i Zemanova strategie před druhým kolem volby. Rozdmýchávání nacionálních vášní a xenofobie rozdělilo českou společnost. Postoj k Benešovým dekretům, Schwarzenbergův pobyt v exilu, útoky na jeho rodinu a připomínky „třídního původu“ se staly nástroji, které měly mobilizovat dostatečnou část voličů k Zemanovu zvolení. Zanechaly však nemalé škody na společenském klimatu. Předurčily tak i vztah nemalé části české veřejnosti k prvnímu přímo zvolenému prezidentovi.

Po roce úřadování prezidenta Zemana lze potvrdit předchozí předpoklady o prezidentské snaze posílit své postavení v politickém systému a převzít část exekutivních kompetencí ve svůj prospěch. Od nástupu do své funkce permanentně testuje, kam až může zajít. Střet prezidenta s ministrem zahraničí o jmenování velvyslanců, či kauza kolem nejmenování docenta Putny profesorem byly jen drobnými příklady toho, jak lze z každé, do té doby povětšinou nekontroverzní pravomoci učinit nástroj k vytváření precedentů posilujících prezidentův vliv. Koneckonců i prezidentův závěr z druhého jmenovaného pří-

padu, tedy, že žádá, aby mu byla odňata pravomoc jmenovat profesory, pokud by na rozhodnutí o tom, kdo má být jmenován a kdo nikoli, neměl mít vliv, lze interpretovat jako posun v interpretaci prezidentských pravomocí. Miloš Zeman tím v podstatě říká: každou svou pravomoc, včetně pravomocí kontrasignovaných některým z členů vlády, vnímám jako pravomoc vázanou na mé rozhodnutí a odmítám přijmout interpretaci, že se jedná o pravomoc formální nebo symbolickou. To je ovšem v případě většiny prezidentů i monarchů v parlamentních režimech naprosto běžná praxe. Snaží se vytvářet novou interpretaci starých pravidel, tedy nic jiného než nové ústavní zvyklosti.

Jednou z vrcholných příležitostí k posílení vlivu prezidenta byla vládní krize, která vyústila v demisi kabinetu premiéra Nečase. Miloš Zeman nečekal na dohodu parlamentních stran o budoucím scénáři, ale vzal sestavování vlády do svých rukou. Premiérem jmenoval loajálního přítele a bývalého ministra financí ze svého kabinetu, Jiřího Rusnoka. Premiéra a následně celou jeho vládu jmenoval bez konzultací s parlamentem a proti vůli parlamentní většiny. To se ukázalo o měsíc později, kdy ani po řadě vyjednávání nakonec vláda nezískala v poslanecké sněmovně důvěru, a ta navíc nebyla schopna získat podporu Sněmovny. Těžko si vybavit příklad z nějakého etablovaného západního parlamentního režimu, kde by hlava státu postupovala tak kontroverzním způsobem bez respektu k parlamentní většině. Otázkou je, zda je Česká republika stále ještě parlamentním režimem. Přes veškerou kritiku, kterou Miloš Zeman zejména od pravice sklídl, je třeba říci, že Ústavu České republiky formálně neporušil.

Co porušil, jsou elementární pravidla parlamentního režimu vlády a ústavní zvyklosti. Přestože prezident tento pojem považuje za „idiotský“ (Ovčáček, 2013), pro fungování většiny demokracií jsou tyto zvyklosti naprosto nezbytné. Pominu-li specifickou Británii, jejíž ústavní systém stojí z větší části právě na zvyklostech, pak za zmínku stojí např. již vzpomínaná Francie. Tak důležitá politická zbraň, jakou je odvolání premiéra z funkce, není v ústavě nikde zmíněna, přestože ji francouzští prezidenti rádi využívají. Nejedná se o nic jiného než o zvyklost danou vztahem (vnitro)stranické hierarchie mezi prezidentem a premiérem. Zvyklosti formují sílu ústavních orgánů i v tak rigidních systémech, jakými jsou např. Německo nebo Rakousko. Přestože je rakouská ústava čtyřikrát obsáhlejší než ta česká a je napsána velmi precizně (škarohlídi by ji označili za *detailní návod na použití Rakouska*), ani ona není schopna postihnout vše a dává nemalý prostor ústavním zvyklostem. Příkladem může být např. kontrast mezi silným ústavním a slabým reálným postavením rakouského prezidenta. Německo by bez ústavních zvyklostí nemělo způsob, jakým kancléř může vyvolat předčasné volby – a takto bychom mohli pokračovat dále.

Jenže, jak se říká, „vítěz se nesoudí“ a Miloš Zeman v tomto případě zvítězil. Jeho prezidentská vláda sice důvěru nezískala, ale to jí v podstatě nemuse-

lo vadit. Prezident dal ještě před hlasováním o důvěře jasně najevo, že pokud důvěru nezíská, nechá ji vládnout dlouhodobě v demisi a nepokusí se jmenovat vládu novou. Jako záminku si vybral trvající vyšetřování některých bývalých vládních politiků policií a Nejvyšším státním zastupitelstvím v Olomouci.

Sněmovna se posléze rozpustila, aby umožnila konání předčasných voleb. Tím však jen zpečetila další dlouhé měsíce vlády prezidentského kabinetu, který nikdy nezískal její důvěru. Ba co více, tato vláda byla u moci v době, kdy Česká republika poprvé ve své historii neměla poslaneckou sněmovnu, která má vládu kontrolovat. Z existujících ústavních institucí tedy zbyl ústavně slabý senát, prezidentská vláda a ambiciózní prezident. Kdo má ale v této konstelaci největší politický vliv?

Hlavní nebezpečí takové situace nespočívá v tom, že bez kontroly Sněmovny vládne prezident prostřednictvím premiéra Rusnoka, obklopeného ve Strakově akademii skupinkou Zemanových přátel. Ani v tom, že vláda a prezident udělali mnohé ve prospěch prezidentské strany SPOZ v parlamentních volbách 2013 (ve kterých nakonec zcela propadla). To jsou z hlediska vývoje politického systému jen méně důležité epizody. Skutečné nebezpečí spočívá v samotném precedentu, ze kterého by se v budoucnu mohla stát velmi nebezpečná ústavní zvyklost. Jmenování prezidentských kabinetů bez důvěry poslanecké sněmovny by bylo velmi nebezpečným způsobem, jak posílit exekutivu. Nelze se v tomto ohledu zbavit reminiscencí na způsob zániku výmarské demokracie.

* * *

Asi není překvapující, jak je ve sporných otázkách ústavních kompetencí česká veřejnost apatická. Společnost zjevně nemá potřebu hlasitě se postavit za pravidla parlamentního režimu vlády. Neuvědomuje si potenciální nebezpečí plynoucí z jejich ohýbání či přímého porušování. Ve výzkumech se dokonce setkáváme se stále klesající podporou samotného demokratického uspořádání. Proč by si tedy veřejnost měla vzít za svou ochranu parlamentarismu? Nespokojenost s politickou situací tak přináší širokou společenskou toleranci k mimoústavním postupům.

Těžko pochopitelný je ovšem postoj sociální demokracie, která nakonec prezidentskou vládu ve Sněmovně podpořila. Upřednostnila dílčí politické cíle a osobní ambice některých svých představitelů před ochranou parlamentního režimu. Omluvou není ani snadná cesta k předčasným volbám. Tu měla mít ve své režii pouze Sněmovna. A Sněmovna také měla nalézt konsenzus na vládě, která od ní dostane důvěru k vládnutí na dobu, kdy bude rozpuštěná, a posléze na dobu, kdy se po zvolení nové sněmovny bude sestavovat vláda nová. Takto ČSSD vystavila bianko šek prezidentskému kabinetu. Sám prezident pak logicky neměl příliš velkou ambici urychlovat po volbách sestavení vlády nové.

Je však nezbytné tak sveřepě lpět na parlamentním režimu? Poloprezidentský režim by nakonec v určitých situacích exekutivu posílil, byť na straně prezi-

denta a nikoli vlády. Už samotné zavedení přímé volby prezidenta bylo nakročným k možné demontáži parlamentního režimu vlády. A ten jistě není bez chyb. Někdy se v něm politické kompromisy hledají velmi těžko. Nezřídká je složitě vládu sestavit, a naopak bývá příliš snadné se jí zbavit.

Jenže právě v tom, že k zásadním politickým krokům i pro svou samotnou existenci musí vláda obdržet podporu parlamentní většiny, tedy velkého uskupení jednotlivců, je síla parlamentního režimu vlády. Naproti tomu systémy se silným postavením prezidenta (prezidentské a taktéž částečně poloprezidentské) svěřují obrovské množství moci do rukou jediné osoby, která se žádnému parlamentu nezodpovídá. Obvykle ani není efektivně odvolatelná. Záleží jen na tom, jak s touto mocí jednotlivec naloží. A to může být v zemích bez etablované politické kultury a respektu k ústavním zvyklostem systémové riziko.

Parlamentní režim má v českém kontextu ještě jednu výhodu, a to svou předvídatelnost. Během dvou dekád svého fungování si na pravidla zvykli jak političtí aktéři, tak veřejnost. Jakákoli krize je v rámci jeho pravidel standardním způsobem řešitelná a všichni předem vědí, jaké mohou přijít scénáře. To platí do té doby, dokud všichni mají respekt k pravidlům, psaným či zvykovým. V našem případě do té doby, dokud nový prezident nezapojil svou „kreativitu“. Od doby svého nástupu do funkce permanentně udržuje ostatní hráče v napětí, co přijde dále. Ze symbolické a ceremoniální hlavy státu se stal velmi aktivní politik s mocenskými ambicemi.

V parlamentním režimu má být středobodem politiky a nejvlivnější institucí parlament, po něm vláda, která se opírá o jeho důvěru. Přesto českou politiku stále více ovládá nejistota: „Co udělá Zeman?“. Prezident například dlouhodobě naznačoval, jak si představuje povolební uspořádání, a to i přes to, že by se mělo jednat o výsostné rozhodnutí parlamentních stran. Je zřejmé, že upřednostňoval menšinový kabinet ČSSD zejména proto, že slabá vláda dávala prostor pro posílení jeho vlastního vlivu.

Zeman jako zkušený matador si pro všechny své ústavní precedenty bude vybírat situace, ve kterých je dost „dobrých důvodů“, proč opustit stará pravidla. Budou to situace, kde má šanci získat na svou stranu veřejnost, nebo alespoň situace, kde bude vědět, že veřejnost zůstane apatická. Instalování vlastního prezidentského kabinetu bez důvěry parlamentu mu u veřejnosti prošlo zejména proto, že předchozí vláda, která těsnou důvěru Sněmovny stále držela, naopak zcela ztratila důvěru valné většiny společnosti.

Prezidentova cesta za posílením svého politického vlivu bude o to pohodlnější, o co slabší budou ostatní političtí hráči. Vše mu usnadňuje i jeho ústavně zakotvená politická neodpovědnost. A pokud by se nakonec našel nějaký silný soupeř, který se mu postaví a půjde s ním do kompetenčního sporu před Ústavní soud, bude to přinejmenším zajímavý test osobní integrity jeho soudců. Bez mála polovinu z nich již jmenoval Zeman, většina soudců bude usilovat o znovujmenování a předsedou soudu je bývalý ministr Zemanovy vlády.