



INSTITUT
PRO POLITIKU
A SPOLEČNOST

Ústavní krize je důsledkem nezodpovědnosti parlamentu

KOMENTÁŘ / SRPEN 2019

KAREL SÁL

WWW.POLITIKASPOLECNOST.CZ

OFFICE@POLITIKASPOLECNOST.CZ

Ústavní krize je důsledkem nezodpovědnosti parlamentu

Komentář – Karel Sál, srpen 2019

Krize okolo jmenování nového ministra kultury končí instalací Lubomíra Zaorálka. Prezident znovu prosadil svoji vůli a vláda personální rošádu tak tak přežila. V tuto chvíli se nabízí otázka, zda Miloš Zeman skutečně překročil své pravomoci, či rovnou porušil ústavu.

Právní formalisté ve vsí banalitě tvrdí, že pokud ústava prezidentovi nedává žádnou konkrétní lhůtu, nelze zdržování nazvat porušením. Proti tomu se staví ústavní právníci s argumentem, že tvůrci ústavy rozhodně nepočítali se situací, kdy prezident bude blokovat personální návrhy premiéra a slovo *jmenuje* je v článku 62 Ústavy ČR myšleno jako *bez zbytečné prodlevy*. Naneštěstí tento spor může rozseknout pouze ústavní osud, který k tomu ale nejspíš nedostane příležitost. Celá debata o vině či nevině prezidenta bohužel pomíjí mnohem důležitější otázku: „Jak je možné, že současná situace vůbec nastala, a kdo je za to zodpovědný?“

Den D

Ačkoliv si to většina občanů ČR neuvědomuje, pondělí 12. března 2012 bylo pro českou parlamentní demokracii zásadním zlomem. V tento sychravý pondělní den začal platit [ústavní zákon č. 71/2012 Sb.](#), který zavedl přímou volbu prezidenta. Za současný stav, kdy prezident balancuje na hraně ústavních zákonů, si tak může parlament sám. Respektive za to můžou ti, kteří pro Pandořinu skříňku zvedli ruku.

Právě „vláda rozpočtové odpovědnosti“, kterou tvořily po volbách v roce 2010 ODS, TOP 09 a Věci veřejné, se zavázala ve svém [programovém prohlášení](#), že vypracuje a předloží ústavní novelu přímé volby prezidenta, což opravdu udělala.

Během diskuze o konkrétním návrhu zákona se rychle vyprofilovaly dva tábory. Mezi politology a ústavními právníky bychom těžce hledali někoho, kdo by přímou volbu prezidenta podporoval. Podobně se k návrhu stavěli tehdejší předseda Senátu Petr Pithart, prezident Václav Klaus či senátorka Alena Dernerová. Odpůrcům vadilo, že přímou volbou raketově vzroste legitimita prezidenta, ale pravomoci a odpovědnost zůstanou téměř totožné, což by mohlo rozkolísat ústavně-právní systém.

Příznivci přímé volby, mezi které můžeme zařadit většinu tehdejších poslanců, senátorů a některé novináře, argumentovali, že přímo volený prezident bude mít pozitivní vliv na participaci občanů a jejich zájem o politiku. Příznivci také připomněli nedávné zkušenosti z volby prezidenta v parlamentu, kdy Václav Klaus v roce 2008 musel pro své zvolení sáhnout ke spolupráci s KSČM, nebo zvolení Václava Havla v roce 1998 o jediný hlas – v důsledku zatčení Miroslava Sládka.

V [poslanecké sněmovně](#) prošel ústavní zákon hladce, když ze 192 přítomných poslanců bylo 152 pro a pouze 2 proti. Všichni přítomní poslanci ČSSD, TOP 09¹, VV i tehdejší nezařazení² hlasovali pro návrh. V ODS také hlasovala většina pro³, proti návrhu vystoupili pouze poslanci Jaroslav Plachý a Aleš Rádl. Jaroslav Bauer hlasoval také proti, ale prý omylem. Celý klub KSČM se zdržel.

V [senátu](#) to měl zákon o trochu složitější, ale ze 75 přítomných senátorů novelu schválilo 49 zástupců ČSSD, ODS a Jan Horník z klubu TOP 09 a Starostové.

¹ Zdržel se jen Karel Schwarzenberg.

² Zdržel se Jaroslav Škárka (původně VV).

³ Zdrželi se Marek Šnajdr a Josef Fuksa.

Naopak proti hlasovala část senátorského klubu ODS (Tomáš Grulich, Jaroslav Kubera, Jiří Pospíšil, Tomáš Jirsa, Jiří Oberfalzer, Karel Šebek, Alena Palečková, Zdeněk Schwarz, Daniela Filipiová a Tomáš Töpfer), celý klub KDU-ČSL (Jiří Čunek, Miluše Horská, Stanislav Juránek, Václav Koukal, Petr Pithart, Petr Šilar), většina klubu TOP 09 a Starostů (Adolf Jílek, Soňa Paukrťová a Jaromír Štětina) a 2 nezařazení (Jaroslav Doubrava a Petr Pakosta). Návrh doputoval k prezidentu Klausovi, který jej podepsal 17. února 2012.

Problém zvaný legitimita

Dnes je jasné, co následovalo. Prezident získal širokou legitimitu vzešlou z přímých voleb, ale jeho pravomoci zůstaly téměř stejné. Uvažme. Současný prezident teoreticky disponuje hlasy 2 853 390 občanů ze 2. kola prezidentské volby. Volby se konají v jednom obvodu a mají vysokou účast (v roce 2018 66,6 %), což vítězovi zaručuje automatický zisk vysokého počtu hlasů.

Vzhledem k nastavení ostatních voleb nemá jiný ústavní činitel šanci získat ani polovinu toho, co Zeman v roce 2018. Premiér Andrej Babiš teoreticky disponuje legitimitou čítající 1 500 113 hlasů (zisk ANO z parlamentních voleb v roce 2017), které však nedostal jen on, ale všechny kandidátky ve 14 různých volebních obvodech. I když vulgárně sečteme hlasy pro dnešní koalici ANO, ČSSD a KSČM, která koalici umožnila vznik vlády, získáme číslo 2 261 560 hlasů, což je stále o půlmilion méně než u prezidenta samotného.

Senátoři, kterým všem dohromady ke zvolení stačilo 853 078 hlasů⁴, prezidenta rozhodně neohroží. Stejně tak jednotliví poslanci, krajští zastupitelé nebo zastupitelé obcí. Pouze teoretickou možnost nabízí evropské volby, jelikož ty se pořádají ve stejném rozsahu jako ty prezidentské (tj. jeden obvod pokrývající ČR), nicméně volební systém a mizivá účast tuto možnost staví jen do teoretické roviny.

Podstata věci

Debatu primárně nestojí na tom, zda lepšího prezidenta dokážou vygenerovat občané nebo zprostředkovaně jejich zástupci. Problém je v tom, že přímo volený prezident není závislý na parlamentu, ačkoliv tvůrci ústavy předpokládali něco jiného.

Novela ústavy z roku 2012 umožnila dát superpolitikovi, který kombinuje vážnost úřadu (prezident je v ČR stále chápán jako nadstranická osobnost s monarchistickými rysy), širokou legitimitu (viz výše), imunitu takřka vůči čemukoliv (prezident není nikomu odpovědný) s relativní slabostí své funkce.

To, že Miloš Zeman chápe Ústavu ČR jen jako doporučující, jsme se mohli přesvědčit hned v roce 2013, kdy kvůli kauze Nagyová protlačil „úřednický“ kabinet, který vládl 203 dní bez důvěry. Nynější situace, kdy si vyvzdoroval nejmenování Miroslava Pocheho ministrem zahraničí a Michala Šmardu ministrem kultury, je zcela analogická.

Prezident je suverén, nejsilnější ze všech a jeho pravomoci a odpovědnost mu zkrátka přestaly stačit. Je pak přirozené, že se prezident snaží svoji legitimitu uplatňovat za hranicemi toho, co mu náleží. Nynější politický režim byl skutečně vychýlen směrem k Hradu. To, že voliči dvakrát upřednostnili více než neortodoxního Miloše Zemana, je věc sekundární. Problém je, že taková konstelace v parlamentním systému vůbec nastala. Co s tím?

⁴ Součet počtu obdržených hlasů ze 2. kola u 78 případů plus ve 3 případech (Jiří Čunek, Alena Dernerová a Jiří Drahoš) z kola prvního.

Máme zhruba 4 možnosti

Zpátečka: Nejjednodušší cestu zvolil Petr Fiala, který navrhuje přiznat si, že nápad na přímou volbu nebyl to pravé ořechové a navrátit se k parlamentnímu výběru, abychom dnešní vychýlený režim dostali zpět tam, kde byl do roku 2013. Vrátit zpět rozlité mléko je však naivní. Zrušení voleb s nejvyšší účastí nutně vyznívá jako provokace, kdy si prohnílý parlament znovu uzurpuje jednu ztracená privilegia. To, že Petr Fiala tuto možnost vůbec artikuloval, je znakem nesmírné politické odvahy či naprosté selhání sebekritiky. Přiznejme si, že tato varianta je při současné politické konstelaci nepravděpodobná.

Precizace ústavy: Další možností je prezidenta co nejvíce usměrnit. A to tak, že parlament jasně vymezí lhůty, do kdy a co má prezident udělat. Takový přístup ale zase naráží na limity toho, jak dalece můžou státní instituce nutit prezidenta, aby konal. Jelikož kromě ústavní či kompetenční žaloby neexistuje způsob, jak prezidenta k něčemu nutit, může Zeman zůstat klidný. Představa, že den po uplynutí lhůty na Pražský hrad nakráčí uniformovaní příslušníci policie, prezidentovi pohrozí obuškem a donutí ho podepsat jmenovací dekret, je hodně vzdálena realitě. Sama ústavní žaloba na prezidenta totiž musí projít poslaneckou sněmovnou za souhlasu 3/5 všech poslanců. Vzhledem k tomu, že prezident rozdává karty po volbách, je její schválení nepravděpodobné. Tento způsob usměrňování prezidenta je složitý, pomalý a závislý na rozložení sil v obou komorách. Spíše než účinný nástroj na korekci prezidenta, tak představuje červené tlačítko *total-stop* pro nejzávažnější případy. A pokud nebude politická reprezentace přesvědčena, že tento nejzávažnější případ nastal, je tento způsob zkrátka nefunkční.

Odvolání v referendu: Třetí možností je nechat promluvit občany. Jelikož instalovali prezidenta do úřadu a on z nich čerpá svoji legitimitu, měli by mít také možnost prezidenta odvolat. Pokud by v ČR existoval mechanismus veřejného impeachmentu, nynější hlava státu by se při svém druhém mandátu nemusela cítit tak pevná v kramflecích. O parametrech lidového odvolání lze diskutovat. Nicméně je jasné, že by mělo být iniciováno peticí (např. s 450 tisíc podpisy jako u obecného referenda), po které by následovalo referendum o odvolání hlavy státu. Při takovém hlasování by z logiky věci měl návrh obdržet minimálně o jeden hlas víc (2 853 391), než prezident získal ve druhém kole voleb při svém zvolení (2 853 390). Takový způsob by byl spravedlivý ke všem. Příznivci prezidenta by mohli referendum v klidu bojkotovat a snížit tím pravděpodobnost odvolání a jeho odpůrci by dostali nástroj k odvolání i bez parlamentu jako prostředníka. Paradoxem dějin české politiky zůstane fakt, že odvolání prezidenta prosazovala právě ČSSD. Že by zlá předtucha?

Přiznat si chybu: Poslední možností je se se současným stavem smířit a pro příště naslouchat odborníkům, když říkají, že něco není zase až tak dobrý nápad. Náš ústavní systém musí být odolný, i kdyby český národ zvolil do prezidentského křesla Jiřího Kajínka. Proto byla tato úprava ústavy špatná, proto dnes řešíme věci, které jsme do roku 2013 vůbec neznali, a proto je třeba si pokorně přiznat, že nynější situace není ani zdaleka ideální. Můžeme za to všichni. A hlavně naše bývalá politická reprezentace, která se poddala hlasu lidu a nevyšlyla argumenty odborníků.



KAREL SÁL

Analytik

Karel Sál vystudoval politologii na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, kde v roce 2016 obhájil disertační práci s názvem *Demokracie v krizi nezájmu: účinky využití internetových voleb ve volebním procesu vybraných zemí*.

Odborně se zabývá problematikou e-Governmentu, internetovými volbami a informační svobodou. Je autorem několika odborných článků, vystupuje na mezinárodních konferencích a je zakladatelem a editorem think-tanku e-politics.cz.

Zdroje

Poslanecká sněmovna PČR (2011): 32. schůze PS PČR, 160. hlasování, 14. prosince 2011, 12:00. Novela z. - Ústava České republiky. ([online](#))

Senát PČR (2012): 17. schůze, 11. hlasování, 8. února 2012. Návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. ([online](#))

Vláda ČR (2010): *Programové prohlášení Vlády České republiky z 4. srpna 2010*. Vláda Petra Nečase (13. července 2010–10. června 2013). ([online](#))

Vláda ČR (2011): *Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů*. Sněmovní tisk č. 415/O. ([online](#))

ÚSTAVNÍ ZÁKON ze dne 8. února 2012, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Sbírka zákonů č. 71 / 2012, Strana 850, Částka 28. ([online](#))