

Hloušek, Vít a Kopeček, Lubomír. *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. 1. Vydání. Brno: Barrister & Principal, 2012. 118 s. ISBN: 978-80-87474-59-4

Ladislav Mrklas¹

Vít Hloušek a Lubomír Kopeček patří mezi politology, jejichž práce jsou zárukou kvality, podnětnosti, ale i čtivosti a aktuálnosti. Oba zdárně pokračují v trendu brněnské politologické školy, která se nevyhýbá tématům ani formám, jejichž ambice dalece překračují běžný akademismus českých sociálních věd. Hlouškova a Kopečková nejnovější práce, zabývající se tématem vládnutí a jeho specifických forem v českých zemích, jakož i souvisejících problémů politického stranictví, ústavních mechanismů a šířeji i politické kultury, je zdařilým pokračováním tradice mimořádně kvalitní a vysoce prospěšné brněnské politologické esejistiky, u jejíhož zrodu stál především Petr Fiala.²

Jelikož práce Víta Hlouška a Lubomíra Kopečka byla opakovaně recenzována několika recenzenty v odborných i populárních periodikách a internetových médiích³, dovoluji si na tomto místě vyzdvihnout jen některé zajímavé momenty této - veskrze zdařilé - práce. A zároveň uvedu několik polemických výhrad k momentům, jež naopak považuji za problematické.

Autoři naprosto patřičně zařazují vznik a fungování úřednických a polopolitických vlád do kontextu vládnutí a vládní nestability. Všimají si přitom nejen nízké životnosti českých vlád (a dodejme obdobně nízké životnosti českých premiérů, kterých se za uplynulých 20 let vystřídal celkem devět, tedy o jednoho více, než bylo v Německu od vzniku Spolkové republiky v roce 1949 kancléřů!), ale i ještě nižší akceschopnosti, tedy v zásadě nefunkčnosti českých kabinetů. Z tohoto východiska pak logicky vyplývá jejich zájem o cesty k zefektivnění vládnutí, jež tvoří základ poslední sedmé kapitoly.

Kapitola 2 vymezuje základní terminologii užívanou pro přechodné české a československé kabinety, a to v komparaci s řešením vládních krizí ve vybraných evropských zemích. Autoři zde poprvé představují svá základní východiska pro klasifikaci vlád, jež „nejsou vytvářeny na čistě

¹ Kontakt: CEVRO Institut, Jungmannova 17/28, 110 00 Praha 1; email: ladislav.mrklas@vsci.cz

² Sem patří např. nesčetné Fialovy texty publikované v časopisech Proglas, Revue Politika, Kontexty, ale také dvě práce z roku 2010 - Politika, jaká nemá být, či Evropský mezičas: nové otázky evropské integrace.

³ Za všechny jmenujme recenze Štěpána Pecháčka v Politologické revue 1/2012, Vladimíra Hanáčka na studentském politologickém webu www.e-polis.cz či Petra Korbela v týdeníku Ekonom.

stranickém principu“. Všimají si odlišností, jež panují mezi přechodnými (dočasnými) vládami typickými např. pro Nizozemsko a tzv. technickými kabinetem za italské druhé republiky. Zatímco v prvním případě se jedná zpravidla o dosluhující kabinet, v jejichž čele zůstává dosavadní premiér a které se příliš personálně nemění, ve druhém případě se jedná o vlády zcela nové, do jejichž čela je postaven nestraník, respektovaný technokrat. Druhý případ přitom může mít daleko silnější politické zázemí než kabinet prvního typu. Předpokladem vzniku technického kabinetu totiž bývá formální schválení vlády vyslovením důvěry v parlamentu. Právě italské technické vlády považují Hloušek s Kopečkem za blízké vládám Josefa Tošovského či Jana Fischera. Další případy, které Hloušek s Kopečkem v tomto kontextu uvádějí, jsou odlišné především z hlediska ústavní báze. Portugalsko, Finsko a Polsko (v roce 1991) naplňovaly základní charakteristiky semi-prezidentského režimu. Zařazení těchto případů do komparace s případy z oblasti parlamentního režimu působí na první pohled nepatřičně. Kniha však vyšla v roce 2012, tedy v roce změny nepřímé volby hlavy státu na volbu přímou. Je jen logické, že autoři v tomto kontextu připomněli možné důsledky posílení pozice přímo voleného prezidenta.

Tím se dostáváme k další rovině problému přechodných vlád – faktickému hybateli či hybatelům děje vedoucího k jejich vzniku. Nejen v českém či československém případě totiž zásadně záleží na tom, zda takový kabinet vzniká z iniciativy, pod záštitou a v režii hlavy státu, špiček politických stran, příp. v kooperaci obou typů politických aktérů. Okolnosti vzniku vždy významně ovlivňují složení vlád, zejména poměr stranických a nestranických ministrů. Hloušek s Kopečkem v této souvislosti dělí přechodné kabinetem na úřednické a polopolitické. V úřednických vládách podle tohoto kritéria převažují nestraníci. Oproti tomu polopolitické vlády tvoří „více či méně vyrovnaný mix“ straníků a nestraníků. Užívané kritérium se mi však jeví jako značně problematické. Sami autoři jsou si vědomi toho, že i úřednické kabinetem mohou mít velmi silné politické krytí. A stejně tak platí, že i polopolitické vlády se časem mohou dostat do politické izolace nebo se přímo stát terčem kritiky aktérů, již stáli u jejich zrodu. Klasifikace, či dokonce typologizace přechodných kabinetů je tedy věcí nesmírně složitou. Hlavním důvodem je skutečnost, že prakticky kterákoli přechodná vláda vzniká za velmi specifických podmínek. Navíc platí, že tyto podmínky se mohou měnit, často velmi dynamicky. Každá přechodná vláda je tedy unikátem svého druhu.

Unikátnost genezí přechodných kabinetů lze dobře doložit na příkladu vlády Jana Fischera. Okolnosti byly opravdu bezprecedentní: historicky první vyslovení nedůvěry české vládě, situace evropského předsednictví, moment překvapení pro většinu aktérů, ambice hlavy státu hrát aktivní roli, což však do značné míry zhatily špičky rozhodujících politických stran, vcelku jasně daný půdorys

přímé spolupráce dvou největších stran atd. Hodnotit takto vzniklou vládu jako úřednickou je vysoce problematické. Za pozornost stojí především poslední zmiňovaná okolnost. Vůbec poprvé od vzniku samostatné ČR a etablování relativně standardního stranického systému dochází právě ve Fischerově vládě k vládní spolupráci dvou největších stran - ODS a ČSSD. Tedy ke stavu, který významně překračuje všechny dosavadní modely spolupráce obou zúčastněných stran. Obě nominují předem daný počet ministrů, obě si dopředu rozdělují obsazovaná ministerská křesla. Několik klíčových ministerstev navíc obsazují jejich členové, kteří jen pozastavují členství (Martin Pecina, Jan Kohout, Juraj Chmiel). Jistě, nelze opominout angažmá třetí formace – Strany zelených. Fakt, že i ona vstupuje do rozdělení ministerských křesel dle dopředu daného klíče (navíc i zde se jedná o jednoho ze členů s pozastaveným členstvím), však spíše potvrzuje, že Fischerův kabinet můžeme jen obtížně hodnotit jako úřednický. Spíše se jednalo o vládu postavenou na půdorysu nadměrné, chcete-li, (super)velké koalice – pochopitelně bez účasti politických špiček zúčastněných stran. Půdorys spolupráce ODS a ČSSD se nezměnil ani po řadě peripetií, které Fischerovu vládu provázely – především pak po prodloužení jejího mandátu v důsledku zmařených předčasných voleb.

Předposlední kapitola Hlouškovy a Kopečkovy knihy pojmenovává základní příčiny i důsledky existence přechodných vlád. Příčinou vzniku Tošovského kabinetu je „krize některých stran“, v případě Fischerovy vlády se však již jedná o „krizi či selhání v podstatě celého politické elity zahrnující parlament, vládu a rovněž Ústavní soud“. V jejich pozadí pak autoři knihy vidí selhání politických stran, které neplní velkou část svých klíčových funkcí. Zvláště markantně se to projevuje na funkci politicko-mobilizační. Namísto orientace na členy a voliče se strany orientují na „stát, od kterého získávají zásadní část svých finančních zdrojů“. Hloušek s Kopečkem podstatně kritizují postoj stran vůči Fischerovu kabinetu ve chvíli, kdy se ukázalo, že dovládne až do řádného termínu voleb. Tehdy namísto zformování silnější vlády, příp. zvýšení její akceschopnosti, jež mohlo vést ke schválení některých nepopulárních, avšak nezbytných reforem, ještě více zúžily její manévrovací postoj. Tím však významně přispěly ke stavu všeobecného rozhořčení z politiky, jež se jim vrátilo v podobě dramatických volebních ztrát v roce 2010. Zatímco Fischerova vláda a „odbornická politika“ obecně získávaly na popularitě, což se týkalo především vzestupu Fischerova osobního kreditu, popularita stran stojících u jejího zrodu dramaticky klesala.

Za lék na zásadní nemoci českého politického systému považují autoři především reformu volebního systému do Poslanecké sněmovny ve směru zmenšení volebních obvodů a případného snížení volební klauzule pro volební koalice. Zde se nicméně sluší připomenout, že prvním českým politologem, který taková řešení navrhoval – a to dokonce již před volbami v roce 1996 –, byl Miroslav

Novák. Hloušek s Kopečkem také doporučují zavedení institutu konstruktivního vyjádření nedůvěry vládě, který se podle nich osvědčil nejen v Německu, ale i v některých dalších zemích (Španělsko, Polsko, Slovinsko, Maďarsko). Připomínají přitom, že tento instrument má především psychologický efekt. Strany jsou nuceny pečlivě zvažovat, zda se do procesu vyslovení nedůvěry vůbec pouštět.

Za diskutabilní moment v knize považují, vedle již dříve zmiňované klasifikace přechodných vlád, zejména kritiku Ústavního soudu za jeho rozhodnutí o neústavnosti zákona o jednorázovém rozpuštění. Nejprve vznáším otázku, zda má v parlamentním systému opodstatnění pravomoc parlamentní komory rozpustit sebe samu. Dle klasické definice parlamentarismu nepochybně nikoli. Tam je toto právo delegováno na některou ze složek exekutivy, a to coby součást systému „brzd a protivah“ ve vztazích mezi exekutivou a legislativou. Zcela jinou rovinu problému však reprezentuje postup Poslanecké sněmovny, která v roce 2009 zvolila stejnou cestu k rozpuštění jako v roce 1997. Tedy cestu, která se již tehdy stala předmětem velké kritiky ústavních expertů. Poslanecká sněmovna tím významně překročila své stávající pravomoci, a porušila tak jeden ze základních principů právního státu, který je jednoduše vyjádřen v článku 2 Ústavy ČR: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“. Jakkoli tedy chápu argumenty, které užívají Hloušek s Kopečkem s odvoláním na Fialu (str. 92-93), zásadně nemohu souhlasit se závěrem autorů, že „cítí-li zákonodárci potřebu získat pro parlament novou legitimitu prostřednictvím voleb, je to důležitější hodnota než přísná konformnost cesty k tomuto kroku podle litery Ústavy“. Za prvé proto, že každé vědomé porušení ústavy ze strany ústavního orgánu je odsouzeníhodné. Za druhé z důvodu, že i v tehdejší znění článku 35 Ústavy existovaly schůdné cesty k relativně rychlému rozpuštění dolní parlamentní komory. Cesty, které se mohly stát vhodným precedentem.

Přes tuto zásadnější i některé méně zásadní výtky hodnotím nejnovější Hlouškovu a Kopečkovu knihu velmi pozitivně. Podle mého názoru představuje fundovaný a podnětný příspěvek do diskuse o důležitých aspektech české politiky. Některé z těchto aspektů navíc – díky historicky první přímé volbě prezidenta republiky i jejím favoritům – mohou velmi brzy získat značnou dynamiku a možná i jisté – dosud jen tušené – rozměry.