

## Vodička, K., Cabada, L.: Politický systém České republiky. Historie a současnost

Portál, s. r. o., Praha 2003, 351 s.

Jan Filip\*

Po kolektivní práci z oboru obecné politologie, jejíž obsáhlou recenzi z pera J. Kysely přinesl tento časopis v minulém čísle,<sup>1</sup> se zájemcům o tuto problematiku dostává do rukou další významná práce, kterou možno označit jako první svého druhu. Na jejím zpracování se podíleli tři autoři, ačkoli v nadpise jsou uvedeni jen dva. L. Šimka z Právnické fakulty v Plzni je uveden jen jako spoluautor dvou subkapitol v rámci obsahu. Jinak jako autor osmi kapitol vystupuje K. Vodička (politický systém komunistického Československa, příčiny zhroucení komunistického systému, antitotalitní podstata demokracie v ČR, zájmové skupiny, masmédiá, ústavní instituce a jejich funkce v politickém systému, místní státní správa a samospráva, transformace politického systému ČR ve středoevropském kontextu), tři napsal L. Cabada (politický systém první republiky, česká politická kultura, systém politických stran a vnitrostranické rozhodování) a jednu napsali K. Vo-

dička a L. Cabada společně (rozpad federace). Tento přehled rozdělení látky mezi jednotlivé autory je současně také informací o tom, jakými problémy se tato práce zabývá. Její zaměření také vysvětluje, proč se v časopise orientovaném na právní problematiku znovu vracíme k politologické literatuře. Problém recenzované práce je právě v zajímavém a místy (z hlediska předmětu a metodologie přístupu) sporném překrývání látky politologické a ústavněprávní. Již proto by tato práce neměla uniknout pozornosti ani těch, kteří se věnují především ústavnímu právu.

Autoři sami svou práci charakterizují jako první monografii k politickému systému ČR v českém jazyce. To samo je určitým nedorozuměním, neboť tuto práci jako monografii podle mého názoru rozhodně chápat nelze, i když některé části (zejména zpracování transformace) tento charakter mají. Je sice pravdou, že je prvním pokusem o komplexní zpracování

\* Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

<sup>1</sup> CABADA, L., KUBÁT, M.: Úvod do studia politické vědy. Eurolex Bohemia, Praha 2002, 445 s. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2003, č. 1, s. 78–82.

vývoje a současné podoby našeho politického systému v jeho středoevropském kontextu v českém jazyce.<sup>2</sup> Dosud se této problematice věnovala zejména časopi-secká a sborníková produkce. Nicméně pod označením „monografie“ zpravidla chápeme komplexní vědecké pojednání o jednom problému z určitého oboru. Předložená práce je však spíše učebním kompendiem vybrané skupiny problémů z oblasti politického systému ČR. To však vůbec neubírá na její kvalitě. Naopak lze předpokládat, že po ní sáhne podstatně více zájemců, ať již budou mít zájem o práci celou (je určena studujícím z jednotlivých oborů společenských věd) nebo o jednotlivé vybrané otázky našeho politického systému. Nebude je přitom odrazovat někdy složitá a náročná výstavba typická pro monografické práce, jejich analytický charakter a nezbytný rozsah hromaděného materiálu.

Pro vlastní pojednání o politickém systému ČR autoři zvolili v podstatě tři základní roviny. První z nich je vývojová, když sledují náš politický systém od předmnichovské ČSR po současnost, neboť vycházejí z Loewensteinova předpokladu (s. 307), že současná podoba politického systému (zejména jeho instituce) je do jisté míry předurčena historickou tradicí daného státu a politickou kulturou dané společnosti (s. 10). Druhou rovinou je sledování jednotlivých politických institucí a jejich fungování (strukturální a normativní aspekt). Třetí rovinou, která ovšem s ohledem na zaměření práce ustupuje do pozadí, je aspekt komparativní, kdy je náš politický systém řazen do kontextu politické transformace postsocialistických států střední Evropy. Naopak problematika tzv. politik (hospodářská, sociální, bezpečnostní, zahraniční) v této práci záměrně sledována není. Je na první pohled zřejmé, že tento přístup autory přivádí do těsné blízkosti ústavního práva. Autoři se tomu ani nebrání a jednotlivé společné problémy také vysvětlují za pomoci ústavně-právních přístupů, které jim však někdy slouží jako určitá berlička výstavby výkladu traktovaných otázek.

Na tomto ne příliš metodologicky puristickém přístupu osobně nespátřuji nic negativního. Politologické a konstitucionalistické přístupy se pravidelně v řadě aspektů prolínají a vysvětlovat ústavní právo bez politologického pozadí by bylo vážným pochybením z hlediska požadavků systémového přístupu. Stejně tak však fungování politických institucí nedokážeme vyložit pouze z hlediska „čistě“ politologického. Např. role Ústavního soudu by tak mohla být chápána, byl by to však pohled neúplný a pokřivený. Přivítal bych však, kdyby autoři na prolínání obou přístupů čtenáře výrazněji upozorňovali. To se však vždy neděje. Jen pro demonstraci nebezpečí takového smísení přístupů možno uvést zmínku o Stálém výboru Národního shromáždění (s. 23). L. Cabada o něm uvádí, že v mnoha případech nahrazoval zasedání obou komor

a rozhodoval o významných legislativních, resp. politických záležitostech. Když tato zmínka následuje po pojednání o tzv. Pětce, získává čtenář *nota bene* politologické práce, že zde existoval orgán, který nahrazoval ústavní orgány a fungoval mimo ústavní rámec. Přitom tomu tak nebylo a jeho kompetence, včetně doby, kdy je mohl uplatňovat, byly podle § 54 Ústavní listiny z roku 1920 jasně vymezeny a v případě normotvorby se silou zákona pod kontrolou Ústavního soudu. Takových sporných míst bychom v práci našli celou řadu. Je jasné, že např. proces formování vlády nedokážeme vyložit ze samotné Ústavy ČR, pokud neznáme volební systém, obsah koaliční smlouvy atd. Je však třeba vždy upozornit, kdy hodnotíme fungování určité instituce v rámci politologickém a kdy z hlediska jejího ústavně vymezeného místa v mechanismu státní moci. Jde tak o otázku přístupu, nikoli pouze právníckého pohledu na sledovanou problematiku. Chci přitom zdůraznit, že respektuji politologický charakter práce a přehlížím proto nepřesnosti typu tvrzení, že československá ústava z roku 1920 byla vyhlášená ústavním zákonem (ačkoli šlo o uvození a to jen obyčejným zákonem, o jehož povaze se vedly v předmnichovské ČSR diskuse), že Volební soud je označen za institut (tím bylo volební soudnictví), ačkoli jde o instituci, že tabulky na s. 55 a 89 nezohledňují princip jednoty státní moci a správy, ačkoli na to jinak práce poukazuje (s. 96), že v Listině má být podle autorů zakotvena pouze jedna povinnost (s. 153), pomínutí možnosti kapesního absolutního veta prezidenta (s. 155, 265), tvrzení, že prezident republiky má možnost podat ústavní stížnost apod. To je jev u tak rozsáhlých prací obvyklý.

V souvislosti s překrýváním obou přístupů je třeba zmínit již vlastní východisko celé práce. Práce nezačíná základním rozbořením toho, co se vlastně pod politickým systémem chápe, jaké jsou jeho zvláštnosti atd. Tomu je věnováno pouze několik obecných poznámek v předmluvě. Přitom bychom takový výklad očekávali, neboť by ulehčil a vyjasnil postup výkladu jednotlivých otázek, kterým je práce věnována. Čtenáři by mělo být hned na počátku vysvětleno, čím je politický systém tvořen, jaké jsou jeho složky, jaké plní funkce, jaké cíle sledují jednotliví aktéři politické hry o moc, jaké jsou zvláštnosti této hry na jednotlivých úrovních politického systému (celostátní, krajská nebo místní). Ve skutečnosti se takové metodologické pojednání nepřímou objevuje jaksi mimochodem, a tedy z hlediska učebnice opožděně, až v závěru práce (s. 304–307). V tomto směru tato kritéria naplňují kapitoly o příčinách zhroucení politického systému, o zániku československé federace, o politické kultuře a zvláště o transformaci našeho politického systému a všechny pasáže, kde se analyzuje vliv KSČ na fungování státních orgánů (zejména u národních výborů),

<sup>2</sup> Již předtím tuto problematiku německy zpracoval K. Vodička v roce 1996 a stručněji v rámci sborníku ISMAYR, W.: Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich. Opladen 2002 (s. 239–271).

na charakter a fungování federace, na organizace Národní fronty (zde mi není jasné, co se míní zákonem č. 68/1959 Sb. – s. 57). Méně již tento aspekt vyniká při rozboru dnešní podoby politického systému. Zde bychom očekávali zejména větší pozornost nástrojům, kterým si politické strany zajišťují vliv na obsazování významných státních funkcí a postů (zejména koaliční smlouva a praxe jejich naplňování). Pokud byl v tomto směru čtenář v úvodu nalákán sdělením, že práce se může dotknout některé z vlivných mocenských skupin, tak musí být poněkud zklamán, neboť kritika směřuje pouze vůči praktikám bývalého režimu.

Ústavní právo stanoví „pouze“ rámec, ve kterém se může politika legálně pohybovat, když oproti ústavnímu právu politika sleduje zcela konkrétní cíle. Jistě by dnes nikdo netvrdil, že smyslem ústavní úpravy politického systému je vítězství pravice nebo levice. Politicky viděno však aktérům politického systému jde právě o vítězství určité strany nebo koalice. Stejně tak ústavní právo nezajímají vlastní výsledky voleb a cíle jejich aktérů, nýbrž především pravidla organizace a přípravy voleb a zjišťování a kontroly volebních výsledků. V některých částech práce (základní principy politického systému, ústavní instituce a jejich funkce) proto působí rušivě, že ústavní právo a jeho instituty jsou používány jako nosná kostra výkladu, ačkoli by tomu mělo být naopak. Někde se práce věnuje zaujímání stanoviska k problému ústavního práva (např. výčet podstatných náležitostí demokratického právního státu v čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR – s. 136 je sám o sobě zajímavý), aniž jej dovede do rozboru jeho významu z hlediska politologického (čl. 9 odst. 2 v argumentaci aktérů politické hry o moc). Jinde bez zaujetí stanoviska práce považuje za samozřejmou věc, která je z hlediska ústavního práva naprosto sporná (např. tvrzení, že ústavní zákon, který odporuje čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR by musel být zrušen Ústavním soudem jako protiústavní, aniž si klade otázku, zda je to vůbec v jeho kompetenci a jakým postupem by to dosáhl – s. 145). Totéž v případě návrhu na zavedení konstruktivního vyslovení nedůvěry celé vládě (s. 154). Je vyloženo postavení vlády, nikoli však politologicky významná problematika demise předsedy vlády jako

celé vlády v roce 1997 (s. 157). Některé významné politologické problémy jsou přitom pomínuty. Např. problematika promoravských politických stran na počátku 90. let by pro tuto práci měla být významnější než rozbor toho, zda existuje moravská národnost (s. 149n.). Obdobně roli církví je ve srovnání s jinými aktéry (zejména odbory, tzv. tripartita) věnováno daleko méně prostoru.

Pojednání o ombudsmanovi (s. 276) je politologie prosté. Naopak hodnocení role soudních institucí politologický náboj má, zejména pokud jde o hodnocení role rozhodnutí Ústavního soudu. Překvapuje malý prostor, který je věnován politické roli masových sdělovacích prostředků (s. 233–237) např. ve srovnání s několika se opakujícími rozborů funkcí voleb. V rámci pojednání o komunální politice (správné územní a místní samospráva) bychom očekávali první pokus o zhodnocení, jak se naplnila hypotéza, že krajské orgány budou hrát roli protiváhy dosud všemocného centra a že krajská politika určité strany se nemusí vždy krýt s politikou centra.

Obecně však možno konstatovat, že práci je třeba doporučit pozornosti jak politologů, tak státovědců a konstitucionalistů. Vymezuje základní problémy, kterým se musí politologie v této oblasti konkrétně věnovat. Ukazuje jednotlivé instituce a instituty našeho politického systému nejen z hlediska jejich ústavního zakotvení, nýbrž především z hlediska toho jak fungují právě jako složky politického systému. Obsahuje v tomto směru velké množství faktů o vývoji politického systému od roku 1990, ať již se to týká stranicko-politické struktury, zájmových skupin (skupiny nátlaku a lobování ovšem nejsou zvláště sledovány). Některé části nejsou pouhým učebnicovým výkladem, nýbrž si kladou i vysoké metodologické a výzkumné cíle (kap. 3 – zhroucení komunistického systému, kap. 6 – aspekty české politické kultury a zejména kap. 12 – transformace politického systému). Přitom ovšem práce zůstává učebnicí politického systému ČR, nikoli učebnicí politologie. Nemám obav že o ni nebude zájem a doufám, že další vydání již bude moci reagovat na diskusi, kterou tato práce nepochybně vyvolá.