

dočasnému (vzhledem k vládní inkorporaci strany) zdroji legitimacy spočívajícím v protestním a antikorupčním apelu strany. Označení VV jako pólu by bylo proto prozatím předčasné. Vývoj stranického systému a politických stran v letech 2006 a 2010 proto naznačuje prozatím *pouze* odklon od charakteristik semipolarizovaného pluralismu. Nástup nových politických stran (v první řadě VV) neumožňuje prozatím hovořit o vyšší stabilitě a stabilizaci vzorců stranické soutěže, potenciálně nás opravňující k učinění preciznějších závěrů týkajících se typových charakteristik českého stranického systému.

2. NEUSKUTEČNĚNÉ PŘEDČASNÉ VOLBY 2009

STANISLAV BALÍK

Volební období 2006–2010 bylo v řadě ohledů výjimečné – nejvíce však vyčnívá skutečnost, že fakticky skončilo dvakrát. Poprvé v roce 2009, kdy se politická reprezentace nejprve shodla na předčasných volbách, jež však zrušil Ústavní soud. Podruhé v řádném termínu v polovině roku 2010. Právě plánovaným a nakonec neuskutečněným předčasným volbám a jejich politickým souvislostem se věnuje následující kapitola.

2.1 Pád vlády

Pozice koaliční vlády Mirka Topolánka nebyla silná od jejího vzniku (blíže viz předchozí kapitola), nicméně v prosinci 2008 dále oslabil. Tehdy – 11. prosince 2008 – se vzdal mandátu poslanec Michal Pohanka (viz *MUDr. Michal Pohanka, Ph.D.*), který byl zvolen za ČSSD, ale na začátku roku 2007 podpořil vznik Topolánkovy vlády a již od podzimu 2006 nebyl členem sociálnědemokratického klubu. Nahradila jej Irena Kočí, která byla v médiích označována za loajální vůči stranickému vedení (MF Dnes, 12. 12. 2008). Zdálo se být otázkou času, kdy koalice rozklížená řadou sporů (například církevní restituce, volba prezidenta apod.) padne.

Nástrojem pro pád vlády se stalo poprvé v české historii vyjádření nedůvěry vládě parlamentem. Oněch „poprvé“ bylo ve vztahu vlády a parlamentu ve volebním období 2006–2010 více. V říjnu 2006 poprvé od roku 1918 sněmovna nevyslovila důvěru vládě sestavené po volbách. V prezidentských volbách 2008 se poprvé od roku 1989 hlasovalo v personální volbě veřejně. V březnu 2009 vyslovil parlament poprvé od roku 1848 vládě nedůvěru. V září 2009 byl poprvé v historii českého ústavního soudnictví zrušen ústavní zákon.

Druhá Topolánkova vláda čelila za dva roky a dva měsíce své existence celkem pěti hlasováním o vyslovení nedůvěry. Její oponenti

byli v nevýhodě – zatímco k vyslovení důvěry stačí nadpoloviční většina přítomných poslanců, k vyslovení nedůvěry nadpoloviční většina všech poslanců. (Ústava ČR, čl. 72) Vláda tak může dlouhodobě přežívat i při podpoře pouhých 100 poslanců, resp. i ve chvíli, kdy opozice není schopna sjednotit nadpoloviční většinu hlasů k odporu.

První čtyři hlasování o nedůvěře nebyla úspěšná. K prvnímu došlo 20. června 2007, za vládu se postavili všichni koaliční poslanci (kromě nepřítomného Petra Gandaloviče [ODS]) i Miloš Melčák a Michal Pohanka, kteří ji podpořili již při vzniku. Podruhé se hlasovalo 5. prosince 2007 s obdobným výsledkem a podporou, tentokrát scházel Petr Nečas (ODS). Za necelého půl roku se hlasovalo potřetí – krátce po prezidentských volbách, 30. dubna 2008. Scházel opět Petr Gandalovič (*Poslanci budou o nedůvěře vládě hlasovat ve středu. Politika, domácí ČT24*). Čtvrté hlasování již naznačovalo erozi křehké vládní většiny, když se 22. října 2008 potvrdilo, že vláda přišla o většinu, která se prozatím „nepřelila“ do otevřeného odporu. Ze sálu při hlasování odešly poslankyně SZ Věra Jakubková a Olga Zubová, hlasování se zdrželi tři poslanci ODS – Vlastimil Tlustý, Juraj Raninec a Jan Schwippel (*Hlasování Poslanecké sněmovny – 40-3*). S odstupem se zdá, že sociálnědemokratickou taktikou bylo testovat sílu vlády vždy po půl roce.

V pořadí páté hlasování o vyslovení nedůvěry zdůvodnila ČSSD postupem Mirka Topolánka a Marka Dalíka v kauze bývalého poslance ČSSD Petra Wolfa, kdy se měli pokusit ovlivnit média, aby se o této kauze neinformovalo (*PČR, PS 2006–..., 53. schůze, část 2, 24. 3. 2009*). K hlasování došlo 24. března 2009 na 53. schůzi Poslanecké sněmovny. Přítomno bylo 197 poslanců, omluveni byli Evžen Snítílý (ČSSD), Vladimír Hink (ODS) a Tomáš Kvapil (KDU-ČSL), což znevýhodňovalo opozici, neboť ta potřebovala bez ohledu na účast získat 101 hlasů. Nedůvěra byla vládě vyjádřena nejnižším možným počtem hlasů, tedy 101, zbylých 96 bylo proti. Pro vyslovení nedůvěry se vyjádřili všichni přítomní členové klubů ČSSD a KSČM, dále pak čtyři poslanci koaličních stran – Věra Jakubková, Olga Zubová, Jan Schwippel a Vlastimil Tlustý (*Hlasování Poslanecké sněmovny – 53-2*). Jen pro zajímavost lze dodat, že ve volbách 2010 nebyl ani jeden z nich zvolen. Zejména v případě dvou klíčových hlasů od poslanců ODS se spekulovalo o roli prezidenta republiky Václava Klause, k němuž měl V. Tlustý dlouhodobě blízko. Mirek Topolánek

dokonce spojil pád vlády navíc s vnitrostranickým bojem uvnitř ODS a strategickými zahraničněpolitickými otázkami, když prohlásil: „Slavilo se nepochybně na ruské ambasádě, slavilo se nepochybně na Pražském hradě a slavilo se jistě na pražském magistrátu“ (MF Dnes, 27. 3. 2009).

Jak již bylo zmíněno, samotný pád Topolánkovy vlády uprostřed volebního období nebyl až tak překvapivý. Nezvyklost mu dodal kontext, v němž se pád uskutečnil, a sice téměř přesně uprostřed půlročního období, kdy Česká republika předsedala Evropské unii. Fakticky od počátku Topolánkovy vlády a jejího vztahu s opozicí, pro nějž je označení „napjaté“ nedostatečné, se uvažovalo o nějaké formě „dohody o neútočení“ v době předsednictví, k níž nakonec nedošlo. Na jaře 2008 Jiří Paroubek deklaroval, že vláda bude cílem opozičních útoků i během předsednictví (Kaniok, Smekal 2010: 45), což se také naplnilo.

V minulosti padla vláda uprostřed předsedání EU pouze třikrát – v Dánsku 1993, Francii 1995 a Itálii 1996 (iDnes.cz, 24. 3. 2009). Česká situace se podobala nejvíce italské – a sice v tom že pád vlády nebyl následován okamžitým novým řešením – v Itálii se konaly čtvrt roku po vládním pádu předčasné volby, v České republice se k nim směřovalo.

Analýzy poukazyvaly na to, že obraz českého předsednictví, který již tak neměl dobrou výchozí pozici, byl pádem vlády nenávratně poškozen. „Úspěšně zvládnuté předsednictví, k němuž měla Česká republika v březnu 2009 dobré předpoklady, totiž bylo dlouhodobým národním zájmem České republiky. Z pozitivního obrazu české politiky v EU mohl v následných letech profitovat libovolně složený kabinet. Předsednictví Rady EU je totiž jak členskými státy, tak institucemi EU chápáno jako úkol země, nikoliv konkrétní administrativy“ (Kaniok, Smekal 2010: 52–53).

Ani samotný fakt pádu vlády uprostřed předsednictví nemusel nutně mít tak negativní účinky na obraz ČR – to ovšem za předpokladu, že by nadpoloviční většina Sněmovny, která se byla schopna shodnout v negativním postoji, měla připravenou pozitivní alternativu. To by samozřejmě platilo i bez předsednictví, v běžném politickém „provozu“. Situace, která nastala (viz níže), znovu povzbudila debaty o užitečnosti institutu konstruktivního vyjádření nedůvěry vládě (srov. Kafaňková 2010; Just).

2.2 Jakou cestou k předčasným volbám?

Bezprostředně po sněmovním hlasování se otevřelo téma, které bylo ve veřejném diskursu přítomné od voleb 2006, a sice předčasné volby. Ústava stanovovala čtyři možné cesty k rozpuštění Sněmovny a předčasným volbám. Prezident mohl sněmovnu rozpustit pouze pokud: „a) Poslanecká sněmovna nevyslovila důvěru nově jmenované vládě, jejíž předseda byl prezidentem republiky jmenován na návrh předsedy Poslanecké sněmovny; b) Poslanecká sněmovna se neusnese do tří měsíců o vládním návrhu zákona, s jehož projednáním spojila vláda otázku důvěry, c) zasedání Poslanecké sněmovny bylo přerušeno po dobu delší, než je přípustné, d) Poslanecká sněmovna nebyla po dobu delší tří měsíců způsobilá se usnášet, ačkoliv nebylo její zasedání přerušeno a ačkoliv byla v té době opakovaně svolána ke schůzi. Poslaneckou sněmovnu nelze rozpustit tři měsíce před skončením jejího volebního období“ (Ústava, čl. 35). Česká ústava tak patřila k velmi rigidním, kdy cesta k předčasným volbám podle těchto čtyř možností byla téměř nemožná. S předčasnými volbami se nepočítalo jako s nástrojem pro řešení běžných politických krizí, ale spíše pro naprosté zablokování, a to navíc časově výrazně komplikovaným způsobem. Václav Pavlíček konstatoval, že „podmínky rozpuštění Poslanecké sněmovny jsou v čl. 35 stanoveny velmi omezeně, jejich splnění je téměř nemožné. V tomto směru se parlamentarismus v ČR odchýlil od klasických vztahů nejvyšších orgánů v parlamentní republice. Tato úprava parlamentarismu měla vést k určité racionalizaci systému nejvyšších státních orgánů – měla zabránit častějšímu vypisování voleb (a vést ke stabilizaci vlády). Jejím výsledkem však byla spíše než stabilizace vlády nadměrná stabilita téměř nerozpustitelné Poslanecké sněmovny a celkové oslabení vlády ve prospěch Poslanecké sněmovny“ (Pavlíček 2001: 224). Není jasné, zda skutečnost, že ústava neobsahovala „samorozpouštěcí“ mechanismus sněmovny, resp. snadnější možnost jejího zániku, byla úmyslem, či opomenutím ústavodárce – zda ústavodárce dohlédl pozdější komplikace.

Rigidita ústavy ohledně rozpouštění sněmovny byla ale zřejmá – a kritizovaná – nejpozději od dob politické krize v letech 1997/1998. Na podzim 1997 v důsledku vnitrostranické krize v ODS a paralelně probíhající krize koaličních vztahů uvnitř menšinové vlády ODS, KDU-ČSL a ODA došlo k pádu druhé vlády Václava Klause a ná-

slednému nástupu vlády Josefa Tošovského. Ta získala důvěru v parlamentu kromě KDU-ČSL, ODA a US i od ČSSD, a to výměnou za slib, že do poloviny roku 1998 proběhnou předčasné volby (Kopeček, Pšeja 2005: 1481). Problém neexistence „elegantní“ cesty k předčasným volbám vyvstal už tehdy, a to navíc v souvislosti se skutečností, že takové volby byly akceptovány všemi stranami tehdejší Sněmovny (Pavlíček 2001: 233). A tehdy se také přišlo s problematickou koncepcí jednorázového ústavního zákona. Ten – šlo o ústavní zákon č. 69/1998 Sb. – zkrátil funkční období Sněmovny zvolené v roce 1996, a to do dne voleb, které se měly uskutečnit do 30. 6. 1998. Zároveň byly tímto zákonem zkráceny některé lhůty volebního zákona.

Již v té době byla zjevná problematičnost zvoleného řešení – především porušení principu obecnosti zákona. Politická reprezentace také avizovala, že jde o jedinečný krok, který se nebude opakovat, že bude přijata systémová změna. K tomu ovšem do roku 2009 nedošlo. Na druhou stranu je nutno konstatovat, že jednorázovost není v českém ústavním řádu výjimkou. Pomineme-li skutečnost, že struktura státního majetku je dodnes definována mj. jednorázovým zákonem č. 143/1947 Sb. o převodu vlastnictví majetku hlubocké větve Schwarzenbergů na zemi Českou, lze si všimnout zvláštních pasáží Ústavy (nikoli přechodných a závěrečných). čl. 62, písm. l) stanovuje, že prezident republiky „vyhlašuje referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii a jeho výsledek“, Ústavní soud rozhoduje o opravném prostředku proti tomuto referendu. Zde jde o jasnou jednorázovost, která ale nebyla napadena.

Na jaře 2009 tedy začala krystalizovat shoda v tom, že proběhnou předčasné volby, a to cestou roku 1998, a že do té doby bude zemi, rovněž dle modelu 1998, spravovat úřednický kabinet.

2.3 Úřednická vláda a dohoda na předčasných volbách

Jakkoli se vzápětí po pádu Topolánkovy vlády zdálo, že se politická reprezentace nebude schopna dohodnout na žádném kompromisním řešení, opak byl pravdou. Mirek Topolánek podal demisi 26. března 2009, prezident, v souladu s Ústavou, pověřil vládu výkonem úřadu do doby jmenování vlády nové (*Předseda vlády, ministři – Pražský hrad*).

Ještě do konce března proběhla první jednání občanských a sociálních demokratů, která narýsovala dva zásadní body řešení situace, které pak zůstaly v platnosti až do podzimu: předčasné volby nejpozději do 20. října 2009 a překlenovací vláda postavená na shodě více politických stran (MF Dnes, 1. 4. 2009). Někjakou dobu byla ve hře varianta, že vláda bez důvěry bude vládnout do konce půlročního evropského předsednictví, nakonec z toho sešlo. K volbám se mělo dojít stejnou cestou, jako v roce 1998.

Shoda na vládě se hledala na půdorysu všech stran zastoupených v Poslanecké sněmovně s výjimkou KSČM. Až nečekaně rychle se strany shodly na jménu nového premiéra – po různých spekulacích například o Miroslavu Kalouskovi či Janu Kohoutovi se jím stal tehdejší předseda Českého statistického úřadu Jan Fischer. Premiérem byl jmenován 9. dubna 2009 (*Předseda vlády, ministři – Pražský hrad*).

O co rychlejší byla shoda na jménu premiéra, o to déle trvalo sestavení vlády, takže mezi aktem jmenování premiéra a jmenováním ostatních členů vlády uplynul téměř měsíc. V této etapě se dále vyjasňovalo, na jakém rozložení politických sil bude nová vláda stát. Do hry dále vstoupil nový premiér, který několik návrhů podaných politickými stranami vetoval. Základní politická dohoda pak vycházela z myšlenky parity: ČSSD měla mít stejný počet ministrů jako strany bývalé vládní koalice dohromady. Mimo tyto počty stál premiér Jan Fischer, byť jej navrhl Mirek Topolánek. Od dohody nakonec ustoupila KDU-ČSL, resp. její oficiální vedení (v té době se odštěpující část, která dala vzniknout straně TOP 09, se na vyslovení důvěry podílela a Mirek Topolánek převzal přinejmenším jedno její ministerské doporučení – Miroslavu Kopicovou na ministerstvo školství). Fakticky pak nepsanou finální dohodu o vládě převzatou premiérem Fischerem „uzavřely“ ODS, ČSSD a SZ. Skutečnost, že dohoda nebyla psaná, resp. zřetelně veřejně artikulovaná, zavdala později podněty k jejím různým interpretacím – to když se třeba na jaře 2010 jednalo o tom, kdo bude nominovat nové členy pro doplnění vlády po odchodu ministrů za SZ, zda mají či nemají členové vlády a náměstci kandidovat ve volbách apod.

ČSSD do vlády nominovala 8 ministrů (Jan Kohout, vicepremiér a ministr zahraničí; Martin Pecina, ministr vnitra; Vladimír Tošovský, ministr průmyslu a obchodu; Petr Šimerka, ministr práce a sociálních věcí; Jakub Šebesta, ministr zemědělství; Václav Riedlbauch, ministr

kultury; Rostislav Vondruška, ministr pro místní rozvoj; Štefan Füle, ministr pro evropské záležitosti), ODS 6 (Martin Barták, vicepremiér a ministr obrany; Eduard Janota, ministr financí; Daniela Kovářová, ministryně spravedlnosti; Gustáv Slamečka, ministr dopravy; Dana Jurásková, ministryně zdravotnictví; Miroslava Kopicová, ministryně školství, mládeže a tělovýchovy) SZ 2 (Ladislav Miko, ministr životního prostředí; Michael Kocáb, ministr pro záležitosti menšin) (MF Dnes, 17. 4. 2009). Prezident vládu jmenoval 8. května 2009 (*Předseda vlády, ministři – Pražský hrad*).

O důvěře vládě, jež měla být „přechodná“, „překlenovací“ či „letní“ (jakkoli ústava žádné takové koncepty nezná a jednalo se o plnohodnotnou vládu, která nakonec reálně vládla více než 14 měsíců) se hlasovalo 7. června 2009. Z přítomných 194 poslanců (chyběli 3 poslanci zvolení za ODS, 2 za ČSSD a 1 za KDU-ČSL) se pro důvěru vyslovilo 156 poslanců (75 zvolených za ODS, 71 za ČSSD, 5 za SZ a 5 za KDU-ČSL – ti, kteří vzápětí přešli do TOP 09). Proti hlasoval jediný poslanec – Miloš Melčák. Hlasování se zdrželo 37 poslanců (všichni poslanci KSČM, 7 za KDU-ČSL – Libor Ambrozek, Jiří Carbol, Jiří Hanuš, Ludvík Hovorka, Jan Kasal, Cyril Svoboda, Michaela Šojdrová; 3 zvolení za ODS – František Laudát, Jan Schwippel, Vlastimil Tlustý a Věra Jakubková zvolená za SZ). Jen pro zajímavost lze dodat, že ze čtyř někdejších koaličních poslanců, kteří přispěli k pádu Topolánkovy vlády, hlasovala pro důvěru vládě Fischerově pouze Olga Zubová (*Poslanecká sněmovna 2006–2010, 58. schůze*).

Co se politického zadání týče, měla vláda zpočátku dva hlavní úkoly: důstojně dokončit předsednictví Evropské unie a dovést zemi k předčasným podzimním volbám. Její politický mandát původně nepočítal s výraznější aktivitou v rozpočtové oblasti, navrhování úspor, zvyšování daní apod., byť se to později stalo jedním z jejích hlavních charakteristických rysů.

2.4 Česká politika a úřednické vlády

Úřednické vlády jsou zvláštním českým fenoménem, v Evropě jinak neznámým. Jde o exekutivní orgány, které sice disponují při vzniku politickou podporou v parlamentu (ta však neznamená podporu jejím dalším krokům), jejichž členové se ale nerekrutují přednostně

z politických stran, resp. jejich špiček, ale z řad státních úředníků, akademiků či expertů, jejichž společným znakem je nsvázanost s politickými stranami. Přítomnost tohoto zvláštního institutu české politiky je dlouhodobá, téměř stoletá.

Tento fenomén se v české politice totiž významně uplatnil především v době první republiky, kdy z osmnácti vlád až čtyři (vládly celkově 2 roky a 8 měsíců) mohou být označeny za úřednické. Právě prvorepubliková inspirace byla výrazná jak v roce 1998, tak v roce 2009, resp. již v roce 2006 při uvažování o řešení patové politické situace.¹

Nicméně nelze snadno vést paralelu současné české a někdejší prvorepublikové politiky. Období prvorepublikové demokracie totiž nebylo zcela standardní a neslo řadu dnes již nepřítomných prvků: téměř třímilionová německá menšina tvořící skoro třetinu obyvatelstva státu, faktická nepřítomnost prosystémové opozice a konečně přítomnost autentické antisystémové opozice – ať již Komunistické strany Československa či Sudetendeutsche Partei. Zapomenout nemůžeme ani na výraznou slabost parlamentu, který nebyl politicky autonomní a který byl zcela v rukou vedení jednotlivých stran. K politické realitě první republiky patřily i instituty typu poslaneckých reversů, kdy poslanci ještě před zvolením podepsali nedatované prohlášení o vzdání se mandátu, jímž disponovalo stranické vedení, které jej mohlo kdykoli datovat a použít v případě vzpurnosti jednotlivých poslanců. Ačkoli měla podle ústavy dolní komora vůči vládě silné postavení, v praxi tomu bylo naopak. Ani jednou například nedošlo k pádu vlády z důvodu nevyslovení důvěry či vyslovení nedůvěry v Poslanecké sněmovně (Srov. Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2003: 52–67).

Úřednické vlády expertů, nestranických odborníků první republiky nebyly něčím nechtěným, nevídaným, ba dokonce u jisté části politické scény sdružené okolo Hradu byly od počátku republiky zamýšleny jako ideální prototyp vládnutí. Součástí tohoto Masarykova plánu měl být premiér nestraník, Masarykovi blízcí spolupracovníci ve významných ministerských postech či institut tzv. státních tajemníků. Bylo zásluhou především Antonína Švehly, že tato myšlenka nevešla

¹ Srov. například seminář *Svobodné volby, nebo úřednická vláda?*, který se konal 19. července 2006 za účasti vrcholných stranických představitelů (M. Topolánek, M. Kalousek, M. Bursík, Z. Jičínský apod.).

v život a že byla překonána i úvodní revoluční fáze vlády celonárodní platformy a že se vlády začaly blížit běžnému exekutivnímu typu. Jediným pozůstatkem této vize zůstal Edvard Beneš ve funkci ministra zahraničí, jímž byl i v době vlády tzv. panské koalice, kdy národně socialistická strana, v jejímž vedení působil, stála v ostré opozici.

K ustavení úřednických vlád docházelo v zásadě ve dvou situacích: při potřebě garantovat akceschopnost výkonné moci v situaci vážného narušení koaličních vztahů bez výhledu rychlé nápravy; v momentě, kdy se politické strany chtěly zbavit odpovědnosti na nepopulární rozhodnutí (Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2003: 60).

Ke jmenování první úřednické vlády došlo půl roku po prvních parlamentních volbách – v září 1920 poté, co z vlády odešli společně sociální demokraté a agráři. Hlavním důvodem byl rozkol v sociální demokracii, který záhy poté gradoval v tzv. boji o Lidový dům a v odtržení sociálnědemokratické levice – pozdější komunistické strany. Sociální demokracie si vzala „volno“ na vyřešení vnitrostranických problémů a nechtěla, aby ve vládě zůstali samotní agráři. Řešením tak byl prvním úřednický kabinet vedený Janem Černým. Hlavním úkolem jeho vlády mělo být upevnění policejního aparátu, vojska, četnictva a státní správy. Úřednická vláda měla představovat „vládu silné ruky“, přičemž jejím úkolem bylo vrátit situaci do normálního demokratického parlamentního systému. Poté, co energické vystoupení vlády proti generální stávce 1920 vedlo jednoznačně ke stabilizaci politických poměrů, začala se od jara 1921 projevat krize vlády, která svou činnost ukončila v září téhož roku (Klimek 2000: 192–279).

Současně se vznikem Černého vlády se utvořil nový orgán, tzv. Pětka jakožto sbor zástupců nejsilnějších politických stran, který tvořil pojítka mezi vládou a parlamentem. Úředničtí ministři bez přímého styku s politickými stranami totiž u nich neměli dostatek autority, aby prosadili schvalování svých předloh v parlamentu. Poradní orgán „Pětka“ nebyl v souladu s ústavou, ale vyrostl vedle ní. Pětka vládla, úřednický kabinet administroval. Zásadní výtkou proti Pětce je skutečnost, že svou činnost neskončila po ukončení politické krize, ale že fakticky vládla dále, podle potřeby rozšiřována i na tzv. Osmu apod. Pětku je tak možno označit za předobraz Národní fronty právě vzhledem k její nezakotvenosti a k obcházení demokratických procedur (Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2003: 54).

Černého vládu vystřídal kabinet poloúřednický, vedený Edvardem Benešem. Měla-li Tošovského vláda z roku 1998 nějakou paralelu v době první republiky, byla to tato polopolitická vláda, která fakticky chystala situaci pro nástup klasické vlády s Antonínem Švehlou v čele. Benešův kabinet úřadoval rok, do října 1922, kdy jej vystřídala první Švehlova vláda (Klimek 2000: 290–355).

Potřetí nadešel čas úřednické vlády v roce 1926, krátce po volbách. A. Švehla byl odhodlán zlomit stávající koncept pravolevých, všenárodních koalic, k čemuž napomáhaly neustálé roztržky uvnitř vlády. V březnu 1926 tak byl do čela vlády opět povolán Jan Černý, tak aby byl čas dojednat projekt tzv. občanské či panské koalice. Druhá Černého vláda také vládla jen sedm měsíců, již v říjnu 1926 ji vystřídala první regulérní politický kabinet v československých dějinách. Doba druhé Černého vlády byla také dobou narůstající Stříbrného aféry a aféry generála Radoly Gajdy, kdy se nahlas spekulovalo o možnosti nedemokratického převratu (Klimek 2000: 498–575).

Čtvrtá úřednická vláda s premiérem generálem Janem Syrovém v čele úřadovala v době mnichovské krize 1938 a v prvních dvou měsících tzv. druhé republiky. Zde však šlo o kabinet skutečně krizový, vynucený vnějšími okolnostmi – nebyla to „berlička“ pro řešení vnitro- a mezistranických sporů (Klimek 2002: 637–639).

Již v okamžiku jmenování úřednických vlád bylo jasné, že jde o řešení krizové, krátkodobé, nikoli trvalé. Od reality polistopadového vývoje se odlišuje skutečnost, že za první republiky žádná úřednická vláda nevedla zemi k volbám – krize se totiž tehdy řešily jinak než volbami, jinak než prostřednictvím parlamentu. Po listopadu 1989 se situace změnila. Země se nachází v jiném kontextu vládnutí. Jak kdysi výstižně poznamenal Bohumil Pečinka, od roku 1996 a doby tzv. první opoziční smlouvy se u nás vládne prostřednictvím parlamentu, nikoli mimo něj (Jiránek, Pečinka 2000: 97). Vláda není soustředěna v rukou stranických sekretariátů, ale dvou stovek poslanců, kteří díky bezbřehé zákonodárné iniciativě mění zákony téměř libovolně.

Polistopadová politika zná kromě úřednické Fischerovy vlády ještě vládu Josefa Tošovského (leden – červenec 1998), která nebyla zcela standardní politickou, nicméně ani ne zcela úřednickou vládou. Vžil se pro ni termín poloúřednická či polopolitická vláda. Její politický základ tvořily tři malé pravostředové formace – KDU-ČSL, ODA a US, kdy jejich přední představitel, včetně předsedů KDU-ČSL

a ODA, byli jejími členy. Doplnění byli o nestraníky, v čele s premiérem. Vláda, ačkoli její členské subjekty disponovaly cca 70 poslaneckými mandáty, získala důvěru ve Sněmovně (díky hlasům všech sociálnědemokratických poslanců), a to výměnou za slib, že se v létě uskuteční předčasné volby.

Fischerova vláda patří spíše k typu úřednických, bez předpon. Jedinou výrazněji politickou (ve smyslu stranickou) postavou v ní byl ministr vnitra Martin Pecina, který kandidoval ve volbách 2010 jako pražský lídr ČSSD. I on však byl do vlády nominován jako předseda jednoho z vrcholných státních úřadů, podobně jako premiér. Rada ministrů před příchodem do vlády působila jako náměstci či tajemníci na ministerstvech (Petr Šimerka, Jan Kohout, Martin Barták, Eduard Janota, Gustáv Slamečka) či jako šéfové státních podniků či organizací (Vladimír Tošovský, Daniela Kovářová, Jakub Šebesta, Rostislav Vondruška, Václav Riedlbauch) (*Členové vlády*).

Zajímavost fenoménu českých úřednických vlád dokládají i data z průzkumů veřejného mínění. Důvěra v Tošovského vládu se pohybovala kolem 50 % (iDnes.cz, 23. 11. 2009) (což není zdaleka samozřejmý výsledek, důvěra v plně politické vlády málokdy od roku 1993 této hranice dosáhla), důvěra ve Fischerovu vládu podle šetření CVVM rychle rostla, až se dotkla maximálních hodnot – z červnových (2009) 55 % na únorových (2010) 73 %, přičemž se stala nejdůvěryhodnější ústavní institucí (CVVM 2010c). A to vše přes to, že vláda neprosadila žádná zásadní rozhodnutí či dokonce že podle průzkumu z prosince 2009 nadpoloviční část veřejnosti třetinu ministrů vůbec neznala (CVVM 2010b).

2.5 (Ne)ústavní zákon

Ústavním (či z optiky odpůrců protiústavním) řešením se stalo přijetí jednorázového ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Ten kromě zkrácení některých lhůt volebního zákona a soudního správního řádu stanovil, že volební období Sněmovny zvolené v roce 2006 skončí v roce 2009 dnem voleb do Sněmovny, které se měly konat do 15. října 2009.

Zákon byl předložen skupinou poslanců 7. dubna 2009, schválen byl 13. května 2009. Senát jej schválil 28. května 2009, prezident jej

podepsal (ve vztahu k ústavnímu zákonu nemá právo suspenzivního veta) 15. června 2009 (*Senát PČR, Detail historie tisku č. 75*).

Ve Sněmovně se hlasování účastnilo 189 poslanců, třípětinové kvórum všech činilo 120. Zákon podpořilo 172 zákonodárců, 9 bylo proti (Miroslava Němcová, František Laudát [ODS], Libor Ambrozek, Jiří Carbol, Jiří Hanuš, Jan Kasal, Cyril Svoboda [všichni KDU-ČSL], Olga Zubová, Miloš Melčák [oba nezařazení]) a 8 se zdrželo (Josef Vondruška, Václav Exner, Vladimír Koníček, Karel Šidlo [všichni KSČM], Ludvík Hovorka [KDU-ČSL], Věra Jakubková, Jan Schwippel, Petr Wolf [všichni nezařazení]) (*Hlasování Poslanecké sněmovny – 56–224*). Z těchto 17 nesouhlasících zasedla v nové Sněmovně po volbách 2010 pouze čtveřice – Miroslava Němcová, František Laudát, Vladimír Koníček a Karel Šidlo.

V Senátu se hlasování o ústavním zákonu účastnilo 71 senátorů, kvórum (tři pětiny přítomných) činilo 43. Pro návrh se vyslovilo 56, proti 8 (Tomáš Töpfer [ODS], Jiří Čunek, Petr Pithart, Adolf Jílek, Rostislav Slavotínek, Václav Koukal [všichni KDU-ČSL], Jaroslav Štětina, Soňa Paukrťová [oba KOD]), 7 se zdrželo hlasování (Jaroslav Kubera, Jiří Oberfalzer [oba ODS], Václav Jehlička [KDU-ČSL], Jana Juřenčáková [KOD], Vlastimil Balín, Marta Bayerová, Václav Homolka [všichni KSČM]). Pro hlasovali všichni přítomní sociální demokraté a převážná většina občanských demokratů (*Senát PČR 7. schůze, 4. hlasování, 28. 05. 2009*).

2.6 Příprava předčasných voleb

Na základě tohoto ústavního zákona rozhodl prezident republiky 1. července 2009 o termínu konání voleb 9. a 10. října 2009 (*Vyhlášení voleb, svolání zasedání a rozpuštění Poslanecké sněmovny – Pražský hrad*). Rozhodnutí bylo publikováno pod č. 207/2009 Sb., ze dne 9. července 2009. Veškerý politický život směřoval již od jarní politické dohody k podzimním volbám – tomu ostatně odpovídalo i složení a politický mandát „překlenovací“ vlády. Kandidující politické strany a hnutí musely kandidátní listiny předložit 44 dní před začátkem voleb (do 26. srpna 2009).

V termínu předložilo kandidátní listiny 23 politických uskupení. Ve všech čtrnácti krajích postavilo kandidáty jen 14 seskupení.

Do řádných voleb 2010 se přihlásilo 27, voleb se nakonec zúčastnilo 26 uskupení, z toho ve všech krajích jich kandidovalo 15. Převážná část kandidujících subjektů z roku 2010 se shodovala se subjekty z roku 2009. Přesto lze nalézt několik rozdílů. Na začátku roku 2010 byla zrušena Dělnická strana, ve volbách 2010 namísto ní kandidovala Dělnická strana sociální spravedlnosti, její faktický nástupce. V roce 2009 kandidovala Strana důstojného života, jejíž předsedkyní je Jana Volfová, někdejší poslankyně ČSSD a pozdější spolupracovnice Vladimíra Železného v Nezávislých demokratech. Pro volby 2010 se strana stala součástí Suverenity – bloku Jany Bobošíkové, přičemž J. Volfová se stala hlavní manažerkou bloku. (SDŽ)

Nově – oproti roku 2009 – v roce 2010 kandidaturu oznámila Česká strana národně sociální, Evropský střed, Konzervativní strana, Liberálové.CZ a Strana práv občanů – Zemanovci.

Celkově v roce 2009 kandidovalo 4981 kandidátů, v roce 2010 o 41 víc – 5022. Na kandidátkách bylo v roce 2009 přítomno 29,4% žen, v roce 2010 27,2%. Průměrný věk kandidátů z neuskutečněných voleb 2009 byl 45,25, v roce 2010 45,99.²

Zajímavou otázkou je srovnání podob kandidátních listin voleb v roce 2009 a 2010. Sestavení listin ve větších stranách není jednoduchým procesem, vnáší do strany velkou míru soutěže, zvláště jsou-li listiny sestavovány v primárních s důrazem na okresní a krajskou úroveň bez možnosti výraznějšího zásahu z centra. U voleb, které od sebe dělilo necelých osm měsíců, se nabízí otázka, zda strany využily připravených kandidátních listin, či zda znovu nechaly proběhnout vnitrostranickou soutěž se všemi aspekty s ní spojenými. Zaměříme se přitom na strany, které nakonec ve volbách uspěly, resp. které měly zastoupení v Poslanecké sněmovně před volbami. Sledovat nebudeme celé kandidátky, ale pořadí na prvních pěti místech, jako nejviditelnější část – všechny zobecňující informace, kolik kandidátů změnilo pořadí apod. jsou vztahovány k těmto pěti místům ze čtrnácti krajů.

Zcela novou soutěž, která výrazně změnila podobu kandidátek, podstoupily pouze Věci veřejné (VV). Ze 70 kandidátů umístěných

² Údaje o kandidátech za rok 2009 byly původně zveřejněny na serveru Volby.cz, kde jsou samozřejmě dostupná i veškerá data pro rok 2010. Po zrušení voleb 2009 ale byla data stažena, nicméně ČSÚ je dále archivuje. Údaje použité v tomto textu vycházejí ze seznamů poskytnutých právě ČSÚ, za což autor děkuje.

na prvních pěti místech ve 14 krajích jich byla v roce 2010 téměř polovina – 31 – nových, tedy těch, kteří v plánovaných volbách 2009 v první pěti nefigurovali, dalších 18 změnilo své pořadí v první pěti. Výjimečný byl Plzeňský kraj, kde se první pětice zcela vyměnila, přičemž čtyři z nich nebyli na kandidátce 2009 ani na nižších místech. Podobná situace nastala v Olomouckém kraji. Jde o projev etablování strany, která svou dnešní identitu hledala právě až v druhé polovině roku 2009, takže logicky přikročila k výrazné obměně listin.

Opačný extrém představovala KSČM, která mezi 70 kandidáty na prvních pěti místech nezměnila ani jednoho, dokonce nedošlo ke změně pořadí ani u jediného z nich.

Podobně na tom byla ODS (tam usnesení neměnit kandidátky přijali dokonce delegáti 20. kongresu – srov. *Usnesení 20. Kongresu ODS – Tisková prohlášení*), kde došlo k jediným dvěma změnám – v Plzeňském kraji se na pátý post dostala zcela nová kandidátka a v Jihomoravském kraji došlo po odstoupení lídra Mirka Topolánka k posunu dalších čtyř kandidátů o jedno místo vzhůru a nově nastoupila kandidátka č. 5. Nově se tak mezi 70 jmény objevily pouze dvě kandidátky, tedy necelá 3 %.

Jen nepatrně méně stabilnější byly kandidátky ČSSD, kde se změnila tři jména, tedy cca 4 % – lídr v Praze (další čtyři za ním se posunuli o jedno místo) a pátí kandidáti na Vysočině a v Olomouckém kraji (tam navíc došlo ke stažení lídra Miloslava Vlčka, nicméně vzhledem ke lhůtám už nemohl být nahrazen nikým jiným). Vzhledem k úmrtí kandidáta č. 2 Olomouckého kraje z roku 2009 došlo k posunu následujících kandidátů o jedno místo vzhůru. Kromě nového pražského lídra Martina Peciny šlo ale v případě dalších dvou nových tváří mezi 70 kandidáty o osoby umístěné v roce 2009 na šestých místech.

K zásadním změnám nedošlo ani u TOP 09 – oproti roku 2009 kandidovalo nově 6 ze 70 kandidátů (8,5 %) – po jednom ve Středočeském, Kralovohradeckém, Jihomoravském a Moravskoslezském kraji a dva v Karlovarském kraji. Pět z nich v roce 2009 vůbec nekandidovalo.

KDU-ČSL vyměnila 8 (11,4 %) postů, z toho ale dva lídři krajových kandidátek (Cyril Svoboda a Jana Hybášková) si pouze vzájemně vyměnili kraje. Dalších 10 kandidátů změnilo své pořadí.

Zelení byli stranou, která po VV zařadila na přední místa kandidátek nejvíce jiných lidí oproti roku 2009 – konkrétně 28, tedy 40 %. Dalších 31 kandidátů změnilo své pořadí. V roce 2010 se tak kandi-

dátky na prvních pěti místech podobaly svým o tři čtvrtě roku starším předchůdkyním pouze z necelých 16 %.

Shrnutě – strany lze podle toho, jak výrazně změnilly své kandidátky pro volby 2010 oproti roku 2009, seřadit následujícím způsobem: VV, SZ, KDU-ČSL, TOP 09, ČSSD, ODS, KSČM, přičemž pro poslední tři platí, že kandidátky nezměnily téměř vůbec. K tomuto rozhodnutí je vedla neochota opakovaně podstupovat větší míru vnitrostranického neklidu, kterou každá podobná soutěž přináší. Současně se tak ale (zřejmě nevědomky) zbavily možnosti pružně reagovat na proměnu politické atmosféry. Do voleb šly s kandidátkami, jež byly sestaveny téměř rok před jejich konáním, přičemž právě v onom necelém roce došlo k celé řadě politických událostí, které proměnily vnímání jak jednotlivých politiků, tak různých politických směrů. Proměna nálad pak byla patrná ve fenoménu tzv. kroužkování, kdy voliči vyjádřili sice svou ochotu volit stranický program, ale současně výrazný nesohlas s podobou listin.

Poměrně výrazným problémem také byl mechanismus sestavování kandidátek u větších parlamentních stran pro volby 2009, který se pak samovolně „překlopil“ do roku 2010. Častým argumentem tehdy bylo – budou předčasné volby, nebudeme měnit své kandidáty na předních místech, aby mohli dokončit svoji přerušenu práci (srov. například *Jindřich Valouch*). Nehledě na podivnost této argumentace ve vztahu k volbám 2009 (volební období mělo být zkráceno o necelých 8 měsíců), v dalším roce již ztratila i poslední zbytky své oprávněnosti. Přesto se kandidátky nezměnily.

Jistě, samotný fakt obměny listin neznamenal záruku úspěchu – vždyť SZ obměnila listiny radikálně, a přeci ve volbách propadla. Přesto především tři nejsilnější strany z let 1996–2010 tímto způsobem ukázaly, že fungují uvnitř společnosti jako opouzdrěné entity, které nereagují na proměny prostředí, v němž působí.

2.7 Ústavní soud ve hře

Ačkoli již v procesu schvalování ústavního zákona avizovali někteří zákonodárci jeho napadení u Ústavního soudu (ÚS) (za všechny třeba Petr Pithart – srov. MF Dnes, 11. 5. 2009), nestalo se tak. Ústavnost zákona nenapadla skupina zákonodárců z prostého důvodu –

nesouhlasících členů alespoň jedné z komor nebylo tolik (alespoň 41 poslanců, či alespoň 17 senátorů – srov. zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, § 64), aby mohli návrh na zrušení zákona podat. Ústavní stížnost podal až 26. srpna 2009 jednotlivec, Miloš Melčák – poslanec zvolený za ČSSD, který však vzápětí po volbách 2006 začal podporovat Topolánkovy kabinet. Navrhl zrušit rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny i ústavní zákon o zkrácení pátého volebního období sněmovny.

Hlavní argumentace z pozice nikoli skupiny zákonodárců, ale jednotlivce, mířila na to, že rozhodnutí prezidenta je porušením ústavně garantovaného práva poslance vykonávat nerušeně poslanecký mandát po celé volební období. Poslanec byl zvolen poslancem pro volební období 2006–2010, přičemž ústava stanovuje způsoby, jakými může mandát poslance zaniknout, které jsou vázány na rozpuštění sněmovny prezidentem, k čemuž však nedošlo. Melčák tvrdil, že parlament nemá pravomoc retroaktivně a jednorázově zkrátit volební období v jeho průběhu. Návrh na zrušení ústavního zákona odůvodnil rozporem s nezměnitelnými podstatnými náležitostmi demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy. Tímto rozporem měla být jednorázová změna pravidel volné, rovné a otevřené politické soutěže, kdy v průběhu volebního období retroaktivně mění jeho předem stanovenou délku způsobem neznámým ústavnímu pořádku, navíc obcházejícím předepsaný postup pro vyhlášení předčasných voleb. Kritika mířila především na jednorázovost ústavního zákona, kdy určité ústavní ustanovení (o délce volebního období) pro určité volební období suspendoval. Poslanec Melčák byl v řízení před ÚS zastoupen advokátem Janem Kalvodou, někdejším místopředsedou vlády a jedním z tvůrců Ústavy (*Ústavní soud obdržel ústavní stížnost poslance Melčáka proti zkrácení funkčního období a proti předčasným volbám*).

Jeden z důležitých argumentů v celé debatě zformuloval Miloš Melčák: „Tato praxe, pokud se jí Ústava nebude bránit, znamená, že by kdykoliv bylo možné stejným způsobem zkrátit anebo naopak prodloužit volební období prezidenta republiky, stejně jako Sněmovny. To by byl konec demokracie.“ (*Melčák podal ústavní stížnost proti zkrácení volebního období*).

Tento argument byl silný, proto je na místě mu věnovat prostor. Má dvě roviny – mandát samotného zákonodávce a mandát jiných

institucí odvozující se od parlamentu. Ústava řeší možnost, kdy je možné ukončit prezidentský mandát, kdy lze vyslovit nedůvěru vládě apod. Stejně tak ústavní zákon č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky řeší možnost prodloužení funkčního období orgánů bezprostředně odvozujících svůj mandát od voleb (v současnosti tedy obecní a krajská zastupitelstva, obě parlamentní komory a Evropský parlament) – po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu lze zákonem lhůty pro volby prodloužit, a to nejvíce o šest měsíců. Ústava tedy nepočítá s absolutní nedotknutelností délky volebního období.

Lze souhlasit s tím, že svévolné omezení délky mandátu jiného orgánu parlamentem by nebylo slučitelné s demokracií. Nicméně zkrácení vlastního mandátu, tedy újma sobě samému, resp. vrácení moci do rukou suveréna – voliče – aby znovu rozhodl, nelze srovnávat se svévolným prodloužením vlastního mandátu (a tedy omezení suveréna) či zásahem do mandátu jiného orgánu.

Celá řada ústavních expertů se shodovala na tom, že ÚS věc odloží, s tím, že se jí nemůže zabývat; jednak že mu nepřísluší rozhodovat o rušení ústavních zákonů (srov. čl. 87 Ústavy, kde ústavní zákony nejsou zmíněny), jednak že poslanci Melčákovi nebyla zkrácena jeho ústavní práva – za všechny například Zdeněk Jičínský či Václav Pavlíček. Jiní ale podpořili pozdější argumentaci ÚS o oprávněnosti v této věci rozhodovat odkazem na tzv. materiální jádro ústavy, jako například Jan Kysela. Hlavní argument v této věci mířil proti nemožnosti formou ústavního zákona kodifikovat cokoli, resp. poukázání na to, že ne vše, co je vydáváno za ústavní zákon, je ústavním zákonem.

ÚS se však žádostí na zrušení ústavního zákona začal zabývat, a to 1. září 2009, kdy rozhodl, že odkládá vykonatelnost rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb. Pro toto usnesení hlasovalo 11 ústavních soudců, odlišné stanovisko zaujali Vladimír Kůrka a Jan Musil (srov. Usnesení Pl. ÚS 24/09).

Již v tu chvíli se zdálo, že se plánovaný říjnový volební termín nestihne, zvláště když například místopředsedkyně ÚS Eliška Wagnerová prohlásila, že soud nemůže rozhodnout během několika dnů, že rozhodování potrvá dlouho. Přes nejistotu ohledně konání voleb běžela dál jak volební kampaň, tak technická příprava – například losování čísel stran pro hlasovací lístky.

ÚS nakonec rozhodoval rychle, takže konečný verdikt vynesl již 10. září 2009, kdy zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb. a prohlásil, že rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb pozbývá platnosti.

S nálezem vyslovilo souhlas 13 ústavních soudců, odlišné stanovisko opětovně zaujali V. Kůrka a J. Musil (srov. Usnesení Pl. ÚS 27/09).

Následující řádky shrnou argumentaci ÚS uvedenou ve zmíněném nálezu. Východiskem pro posuzování a následné zrušení ústavního zákona (resp. odražení námitek, že ÚS není oprávněn posuzovat soulad ústavního zákona s ústavou) byl pro ÚS imperativ nezměnitelnosti materiálního jádra Ústavy České republiky (čl. 9 odst. 2 Ústavy). „Ústavní soud již v prvním svém nálezu v řízení o kontrole norem ve věci ústavnosti zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu (...) zformuloval k interpretaci a chápání imperativu nezměnitelnosti materiálního jádra Ústavy zásadní teze: „Právněpozitivistická tradice (...) odhalila (...) v pozdějším vývoji vícekrát své slabiny. Ústavy konstruované na těchto základech jsou hodnotově neutrální: tvoří institucionální a procesní rámec, naplnitelný velmi odlišným politickým obsahem, protože kritériem ústavnosti se stává dodržení kompetenčního a procesního rámce ústavních institucí a postupů, tudíž kritérií formálně-racionální povahy. (...) Vědomí, že nespravedlnost musí zůstat nespravedlností, i když se halí do pláště zákona, se promítlo i do ústavy poválečného Německa a v současné době i do Ústavy České republiky. Naše nová Ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. (...) České právo není založeno na svrchovanosti zákona. Nadřazenost zákonů nižším právním normám neznamená ještě jejich svrchovanost. Dokonce ani ve smyslu rozsahu zákonodárné kompetence v rámci ústavního státu nelze hovořit o svrchovanosti zákona. V pojetí ústavního státu, na kterém je založena Ústava České republiky, není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné. Ústava České republiky například v čl. 9 odst. 2 stanoví, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná. Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této Ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci a tím *ultra vi-*

res Parlamentu. S těmito principy stojí a padá ústavní stát. Odstranění některého z těchto principů, provedené jakýmkoli, byť i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím parlamentu, by nemohlo být interpretováno jinak, než jako odstranění tohoto ústavního státu jako takového.‘ (...)“

● V řadě svých rozhodnutí Ústavní soud nastínil i obsah pojmu ‚podstatných náležitostí demokratického právního státu‘ dle čl. 9 odst. 2 Ústavy. V nálezu sp. zn. III. ÚS 31/97 ze dne 29. 5. 1997 (N 66/8 SbNU 149) v této souvislosti uvedl: ‚Pojem demokratického státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy je interpretován Ústavním soudem, jakož i doktrínou. Ve svém rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 19/93 Ústavní soud pod zmíněný pojem vztáhl materiální, a nikoli formální chápání právního státu.‘ (...)“

● Ve své argumentaci ohledně materiálního ohniska ústavy využili i odkaz na Základní zákon SRN z roku 1949, který vyňal materiální ohnisko ústavy z dispozice ústavodárce, když v reakci na vývoj v uplynulých desetiletích zakotvil „imperativ nezměnitelnosti“ (Ewigkeitsklausel).

● Hlavním argumentem pro zrušení ústavního zákona bylo jeho prolomení Ústavy ad hoc (ústavním zákonem pro jedinečný případ) a jeho rozpor s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu.

„Z obsahu návrhu na zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., z vyjádření účastníka řízení, jakož i z proti sobě stojících argumentů vyslovených při jeho parlamentním projednávání, pro Ústavní soud vyplývají tyto základní otázky: Jaké definiční, pojmové znaky vymezují dle Ústavy kategorií Ústavních zákonů? Je bez dalšího ústavním zákonem zákon, jenž je takto Parlamentem České republiky označen a je přijat procedurou dle čl. 39 odst. 4 Ústavy? Anebo musí splňovat i další podmínky: podmínku kompetence (zmocnění) dle čl. 9 odst. 1 Ústavy anebo dle jiného výslovného ústavního zmocnění (čl. 2 odst. 2, čl. 10a odst. 2, čl. 11, čl. 100 odst. 3), a podmínku materiální, stanovenou v čl. 9 odst. 2 Ústavy?“

● Dle ÚS je obecnost ústavního zákona podstatnou náležitostí právního státu. Argumenty pro to shledal i v ústavách a judikatuře ústavních soudů evropských demokratických států. ÚS se v řadě svých předchozích rozhodnutí opakovaně vyjádřil k požadavku obecnosti právního předpisu. „K základním principům materiálního právního

státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona, resp. obecnosti právních předpisů). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správy a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Z uvedeného vymezení definičního znaku pojmu zákona (resp. právního předpisu) se pak odvíjí pojem zákona (právního předpisu) v materiálním smyslu, od něhož nutno odlišovat zákony (právní předpisy) ve smyslu formálním. Jsou-li zákony ve smyslu formálním akty zákonodárského orgánu, kterými tento „povoluje, popřípadě schvaluje určitá konkrétní opatření výkonných orgánů (státní rozpočet, státní smlouvy apod.)“, přičemž „tradiční nauka se domnívá, že zákonný orgán v takových případech vydává – ve formě zákonů – správní akty.“ (...) Jakkoli jsou svou formou pramenem práva (právním předpisem), svým obsahem jsou tudíž aplikací práva. (...) Argumenty ve prospěch obecnosti zákona tudíž jsou dělba moci, rovnost a právo na vlastní, nezávislého soudce a vyloučení svévole (libovůle) při uskutečňování veřejné moci.

Dle čl. 9 odst. 1 Ústavy může tato být doplňována či měněna pouze ústavními zákony. Nadto Ústava v řadě svých ustanovení výslovně zmocňuje Parlament k vydání ústavních zákonů upravujících přesně vymezenou materii (čl. 2 odst. 2, čl. 10a odst. 2, čl. 11, čl. 100 odst. 3). Pro posouzení ústavnosti dodržení kompetence při vydání ústavního zákona č. 195/2009 Sb. nutno tudíž zodpovědět otázku, zdali lze ústavní zákon ad hoc (pro jedinečný případ) podřadit pod rámec přípustných ústavních změn dle čl. 9 odst. 1 Ústavy.

Ústavní zákon ad hoc (pro jedinečný případ) není ani doplněním, ani změnou Ústavy. Obsahově ústavní zákon pro jedinečný případ může nabýt dvou podob – buď jde o časově omezené suspendování Ústavy anebo věcnou, resp. osobní výjimku z obecné platnosti ústavní úpravy.

Doplnění ústavy lze charakterizovat tím, že se u něj doplňované ústavní ustanovení nemění, přičemž doplňované a doplňující ustanovení nejsou rozporná. Změna ústavy znamená zrušení, resp.

částečné zrušení určitého ústavního ustanovení a případně (nikoli nutně) zakotvení ustanovení nového. Prolomením ústavy se ústava neruší, přičemž prolomené (v posuzovaném případě suspendované) ustanovení a ustanovení prolamující (v daném případě suspendující) jsou rozporná.

Ústavní zákon č. 195/2009 Sb. je ústavním zákonem pouze formou, nikoli ale obsahem. Obsahem je individuálním právním aktem týkajícím se nikoli obecně vymezeného okruhu adresátů a situací, nýbrž konkrétně určeného subjektu (...) a konkrétní situace.

(...) Je-li nucen Ústavní soud odpovědět na otázku, zmocňuje-li čl. 9 odst. 1 Ústavy Parlament rovněž k vydávání individuálních právních aktů formou ústavních zákonů (například k vydávání trestních rozsudků vůči konkrétním osobám za konkrétní skutek, k vydávání správních rozhodnutí o vyvlastnění, ke zkrácení funkčního období konkrétního představitele státního orgánu, atd., atd.), odpověď zní – nikoli!

(...) Při absenci ústavního zmocnění k vydání ústavních zákonů ad hoc by ústavní konformita ústavního zákona přijatého v rozporu s Ústavou vymezeným rámcem kompetence Parlamentu mohla být založena toliko ochranou materiálního jádra dle čl. 9 odst. 2 Ústavy. Jinými slovy vyjádřeno, ochrana demokratického právního státu formou přijetí ústavního zákona ad hoc by mohla být akceptována za naprosto výjimečných okolností (jakými jsou například okolnosti válečného stavu, či přírodní katastrofy...), přičemž takový postup by musel splňovat hlediska, jež plynou z principu proporcionality.“ Další argumentace se soustředila na možnost použití jiných ústavních mechanismů pro rozpuštění Sněmovny.

„Ani ústavodárce nesmí prohlásit za ústavní zákon normu, která charakter zákona, natož ústavního, postrádá. Opačný postup je protiústavní svévolí. Vyloučit přezkum takových aktů Ústavním soudem by jeho roli ochránce ústavnosti (čl. 83 Ústavy) zcela eliminovalo.“

Poslední bod nálezu řešil princip zákazu retroaktivity ústavního zákona jako podstatné náležitosti právního státu. „V daném případě Ústavní soud konstatuje, že samotné předčasné ukončení funkčního období PSP ČR je Ústavou předvídaný a aprobovaný institut. (...) Ústava pro jeho uplatnění však stanoví kumulativně jak materiální podmínky, tak příslušnou proceduru, bez možnosti se od nich odchýlit. Napadený ústavní zákon v daném případě obě zcela ignoruje,

článek 35 dočasně ad hoc suspenduje a mimo rámec Ústavou předepsaného postupu stanoví pro tento jediný případ zcela jiný postup.

Takové obcházení základních ústavních principů považuje Ústavní soud za neslučitelné s principem zákazu retroaktivity ve spojení s principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo a práva svobodně volit, tj. – kromě jiného – práva volit se znalostí podmínek utváření z voleb vzešlých demokratických orgánů veřejné moci, včetně znalosti jejich volebního období. Porušení uvedených ústavních principů plynoucích z čl. 1 odst. 1 Ústavy Ústavní soud považuje za zásah do podstatných náležitostí demokratického právního státu zakotvených v čl. 9 odst. 2 Ústavy.

(...) Na základě uvedených důvodů Ústavní soud dovodil, že ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, je v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy, pročez jej dnem 10. září 2009, tj. dnem vyhlášení tohoto nálezu, zrušil.“

Jak již bylo zmíněno, s tímto stanoviskem se neztotožnili všichni ústavní soudci. Svě odlišné stanovisko, připojili jednotlivě V. Kůrka a J. Musil – nicméně jejich stanoviska se do značné míry shodovala. Proto zde zmiňme, jako ilustraci jiného postoje, rovněž vedeného z ústavněprávního hlediska, postoj prvního z nich – V. Kůrky.

Ten vyšel především ze stanoviska, že určujícím pro posouzení, zda je zákon ústavní, je jeho označení, přijetí zvláštní (kvalifikovanou) procedurou a úprava „ústavní“ materie. Zpochybnil názor, že rušený ústavní zákon měnil základní demokratické parametry státního zřízení. Dle jeho postoje „se však stává odůvodnitelným, že i zákon ‚pro jedno použití‘ je trvalou součástí právního řádu, a okolnost, že po jeho aplikaci (a tím ‚vyčerpání‘) se již fakticky neuplatní (nemohou podle něj vznikat ani se jím řídit další společenské vztahy jakožto vztahy právní), je zde bez významu. Takový zákon tedy Ústavu doplňuje tak, že oproti ní dokonce v konkrétní situaci získává přednost, v jistém smyslu v postavení speciality (přídomek jako ‚suspenze‘, odložení Ústavy, apod., mají dopad než expresivní). Kdyby režim ukončení volebního období byl zákonem č. 195/2009 Sb. formulován jako základ obecného pravidla, zřejmě by bylo uznatelné, že jak tento režim, tak režimy dle čl. 35 odst. 1 Ústavy mohou existovat vedle sebe; o doplnění Ústavy ve smyslu jejího čl. 9 odst. 1 by tedy šlo, a to i proto, že by bylo těžko dovoditelné, že by byly navzájem ‚rozpor-

né“ (viz odstavec 3. strana 15. odůvodnění). Z toho plyne – není-li tedy nedostatek „doplnění“ Ústavy (ve smyslu absence ‚zmocnění‘ dle čl. 9 odst. 1 Ústavy) nezpochybnitelný – že nemůže být ani spolehlivým základem zvolené metody, která již na základě tohoto čl. 9 odst. 1 Ústavy směřuje k založení kompetence Ústavního soudu k přezkumu ústavního zákona (a tím fakticky i k derogaci, odvrátitelné jen výjimečně, představoval-li by ochranu materiálního ohniska Ústavy dle čl. 9 odst. 2).

(...) Není pochyb, že zákony, které postrádají atributy všeobecné právní regulace, jsou zákony ‚vadnými‘, jež zpravidla představují kolizi s principy právního státu; avšak jsou všeobecně známy i výjimky, a sám většinový názor některé zmiňuje (zákon o státním rozpočtu, výčtové restituční zákony, zákony vydané za výjimečných okolností, přírodních katastrof nebo válečného stavu), přičemž jistě ne všem lze připnout jím vyžadovaný úsudek, že směřují k ochraně materiálního jádra Ústavy.

(...) Materiální ohnisko Ústavy v čl. 9 odst. 2 je vymezeno pomocí tzv. relativně neurčitých pojmů, jež nelze – co do jejich obsahu – identifikovat (v úplnosti) abstraktně, prostřednictvím vyčerpávajících pravidel; typickou metodou je demonstrativní (neúplný) výčet rozhodných znaků, případně ztotožnění situací, kdy o takové ‚ohnisko‘ konkrétně jde. Individuálně dosažený závěr, že zasaženo bylo (či nikoli), logicky nemůže být založen na nesporné kontrapozici ‚ano, ano‘ proti ‚ne, ne‘, nýbrž v rovině ‚spíše ano‘ či ‚spíše ne‘. Bylo již též výše řečeno, že kompetence Ústavního soudu je zde výjimečná, a jako každá výjimka musí být z logiky věci hodnocena restriktivně; pochybnosti o ní – v konkrétním případě – velí ku zdrženlivosti.

(...) Jinak by tomu bylo v situaci, kdy by obdobným ‚ústavním‘ zákonem bylo zkráceno volební (funkční) období jiného ústavního orgánu, kupříkladu (jak uvádí navrhovatel) prezidenta republiky, případně soudců Ústavního soudu apod.; zde však postup Parlamentu směřoval výlučně k sobě samému (Poslanecké sněmovně), a to ještě ve smyslu vlastního omezení (zkrácení, nikoli prodloužení volebního období). Odlišně by bylo namísto posoudit jen tehdy zkrácení volebního období, pakliže by Ústava zakotvila pravidlo, že volební období Poslanecké sněmovny být za žádných okolností zkráceno nemůže, a na jeho zachování by kladla i zdůvodněný důraz. Stojí pak zde i za připomenutí, že Listina základních práv a svobod v čl. 21 odst. 2

článek 35 dočasně ad hoc suspenduje a mimo rámec Ústavou předepsaného postupu stanoví pro tento jediný případ zcela jiný postup.

Takové obcházení základních ústavních principů považuje Ústavní soud za neslučitelné s principem zákazu retroaktivity ve spojení s principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo a práva svobodně volit, tj. – kromě jiného – práva volit se znalostí podmínek utváření z voleb vzešlých demokratických orgánů veřejné moci, včetně znalosti jejich volebního období. Porušení uvedených ústavních principů plynoucích z čl. 1 odst. 1 Ústavy Ústavní soud považuje za zásah do podstatných náležitostí demokratického právního státu zakotvených v čl. 9 odst. 2 Ústavy.

(...) Na základě uvedených důvodů Ústavní soud dovodil, že ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, je v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy, pročež jej dnem 10. září 2009, tj. dnem vyhlášení tohoto nálezu, zrušil.“

Jak již bylo zmíněno, s tímto stanoviskem se neztotožnili všichni ústavní soudci. Své odlišné stanovisko, připojili jednotlivě V. Kůrka a J. Musil – nicméně jejich stanoviska se do značné míry shodovala. Proto zde zmiňme, jako ilustraci jiného postoje, rovněž vedeného z ústavněprávního hlediska, postoj prvního z nich – V. Kůrky.

Ten vyšel především ze stanoviska, že určujícím pro posouzení, zda je zákon ústavní, je jeho označení, přijetí zvláštní (kvalifikovanou) procedurou a úprava „ústavní“ materie. Zpochybnil názor, že rušený ústavní zákon měnil základní demokratické parametry státního zřízení. Dle jeho postoje „se však stává odůvodnitelným, že i zákon ‚pro jedno použití‘ je trvalou součástí právního řádu, a okolnost, že po jeho aplikaci (a tím ‚vyčerpání‘) se již fakticky neuplatní (nemohou podle něj vznikat ani se jím řídit další společenské vztahy jakožto vztahy právní), je zde bez významu. Takový zákon tedy Ústavu doplňuje tak, že oproti ní dokonce v konkrétní situaci získává přednost, v jistém smyslu v postavení speciality (přídomek jako ‚suspenze‘, odložení Ústavy, apod., mají dopad než expresivní). Kdyby režim ukončení volebního období byl zákonem č. 195/2009 Sb. formulován jako základ obecného pravidla, zřejmě by bylo uznatelné, že jak tento režim, tak režimy dle čl. 35 odst. 1 Ústavy mohou existovat vedle sebe; o doplnění Ústavy ve smyslu jejího čl. 9 odst. 1 by tedy šlo, a to i proto, že by bylo těžko dovoditelné, že by byly navzájem ‚rozpor-

né“ (viz odstavec 3. strana 15. odůvodnění). Z toho plyne – není-li tedy nedostatek „doplnění“ Ústavy (ve smyslu absence ‚zmocnění‘ dle čl. 9 odst. 1 Ústavy) nezpochybnitelný – že nemůže být ani spolehlivým základem zvolené metody, která již na základě tohoto čl. 9 odst. 1 Ústavy směřuje k založení kompetence Ústavního soudu k přezkumu ústavního zákona (a tím fakticky i k derogaci, odvrátitelné jen výjimečně, představoval-li by ochranu materiálního ohniska Ústavy dle čl. 9 odst. 2).

(...) Není pochyb, že zákony, které postrádají atributy všeobecné právní regulace, jsou zákony ‚vadnými‘, jež zpravidla představují kolizi s principy právního státu; avšak jsou všeobecně známy i výjimky, a sám většinový názor některé zmiňuje (zákon o státním rozpočtu, výčtové restituční zákony, zákony vydané za výjimečných okolností, přírodních katastrof nebo válečného stavu), přičemž jistě ne všem lze připnout jím vyžadovaný úsudek, že směřují k ochraně materiálního jádra Ústavy.

(...) Materiální ohnisko Ústavy v čl. 9 odst. 2 je vymezeno pomocí tzv. relativně neurčitých pojmů, jež nelze – co do jejich obsahu – identifikovat (v úplnosti) abstraktně, prostřednictvím vyčerpávajících pravidel; typickou metodou je demonstrativní (neúplný) výčet rozhodných znaků, případně ztotožnění situací, kdy o takové ‚ohnisko‘ konkrétně jde. Individuálně dosažený závěr, že zasaženo bylo (či nikoli), logicky nemůže být založen na nesporné kontrapozici ‚ano, ano‘ proti ‚ne, ne‘, nýbrž v rovině ‚spíše ano‘ či ‚spíše ne‘. Bylo již též výše řečeno, že kompetence Ústavního soudu je zde výjimečná, a jako každá výjimka musí být z logiky věci hodnocena restriktivně; pochybnosti o ní – v konkrétním případě – velí ku zdrženlivosti.

(...) Jinak by tomu bylo v situaci, kdy by obdobným ‚ústavním‘ zákonem bylo zkráceno volební (funkční) období jiného ústavního orgánu, kupříkladu (jak uvádí navrhovatel) prezidenta republiky, případně soudců Ústavního soudu apod.; zde však postup Parlamentu směřoval výlučně k sobě samému (Poslanecké sněmovně), a to ještě ve smyslu vlastního omezení (zkrácení, nikoli prodloužení volebního období). Odlišně by bylo namísto posoudit jen tehdy zkrácení volebního období, pakliže by Ústava zakotvila pravidlo, že volební období Poslanecké sněmovny být za žádných okolností zkráceno nemůže, a na jeho zachování by kladla i zdůvodněný důraz. Stojí pak zde i za připomenutí, že Listina základních práv a svobod v čl. 21 odst. 2

stanoví, že volby se musí konat ve lhůtách (toliko) nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem, přičemž většinou pléna odtud dovozený princip pravidelnosti voleb je omezen již tak jako tak (čl. 35 odst. 1 Ústavy).

(...) Je jistě akceptovatelné, že předvídatelnost procedury ‚formování ústavních orgánů‘ je ústavní hodnotou, jak uvádí většina pléna; prosadit tento princip jako měřítko, že bylo dosaženo úrovně materiálního ohniska Ústavy v daném případě – již z důvodu právě uvedeného – však má nepřehlédnutelné limity, není-li zřejmé, že stav, na základě napadeného ústavního zákona dosažený (předčasné ukončení volebního období sněmovny), by byl odlišný od výsledků procedury ‚ústavní‘.

(...) Práva minoritních (přehlasovaných) poslanců hodnocenou procedurou, resp. jejím vyjádřením ústavním zákonem být dotčena (v rovině čl. 9 odst. 2 Ústavy) nemohou nejen pro kvalitu uplatněné (zákonné) metody, nýbrž již proto, že není ústavně zaručeného práva, aby vykonávali svůj mandát po celé volební období (čl. 35 odst. 1 Ústavy).“

V. Kúrka se tedy nedomnívá, že by ústavním zákonem byl zasažen čl. 9 odst. 2 Ústavy, čímž odpadá důvod pro jeho zrušení. „Netvrdim samozřejmě na druhé straně, že posuzovaný ústavní zákon je jinak nenapadnutelný, bezvadný či ústavně korektní; o to však zde podle mého soudu nejde.“ (Srov. Pl.ÚS 27/09)

Rozhodnutí ÚS vyvolalo velké debaty. Na jedné straně spokojenost těch, kteří zákon od počátku kritizovali (například P. Pithart, C. Svoboda, samozřejmě M. Melčák a J. Kalvoda), na druhé straně výrazné znepokojení těch, kteří byli přesvědčeni, že politické řešení má mít přednost. Hlavním kritikem ÚS, jako ostatně již delší dobu, byl ovšem prezident V. Klaus. Ten prohlásil, že ÚS „svým rozhodnutím vědomě a záměrně prohlubuje politickou krizi. Chceme-li se dnes i do budoucna vyhnout podobným situacím, které hrozí chaosem a ohrožují celou společnost, blíží se chvíle, kdy bude nutno přijmout novou ústavní definici pravomocí Ústavního soudu“ (*Prohlášení prezidenta republiky k rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 10. září 2009*). J. Paroubek podle MF Dnes tvrdil, že „rozhodnutí Ústavního soudu odporuje článku 2 ústavy, že veškerá moc patří lidu.“ Předsedovi ÚS Pavlu Rychetskému se vyčítalo, že v roce 1998 byl jedním z těch, kteří rozpuštění Sněmovny speciálním ústavním zákonem prosazoval

(jako tehdejší předseda senátního ústavněprávního výboru), zatímco nyní totožné rozhodnutí ruší (MF Dnes, 16. 9. 2009).

2.8 Na tahu parlament

V této situaci se Parlament ČR vzchopil k rychlé reakci. Ve stavu legislativní nouze (což bylo předmětem kritiky) přijal ve velice krátké době obecnou novelu ústavy. Byl využit senátní návrh zákona již z léta 2006, který tři roky „ležel“ ve Sněmovně, přičemž zástupci senátních navrhovatelů byli dva senátoři za ODS – Jaroslav Kubera a Tomáš Julínek. První čtení zákona proběhlo již v prosinci 2006, druhé v květnu 2009, dokončeno bylo 8. září 2009, třetí čtení pak pouhý den po zrušení ústavního zákona o zkrácení funkčního období, tedy 11. září 2009. Z přítomných 190 poslanců při kvóru 120 hlasů hlasovalo 149 poslanců pro, 8 proti (Martin Bursík, Ondřej Liška, Kateřina Jacques, Přemysl Rabas [všichni SZ], Věra Jakubková, Miloš Melčák, Juraj Raninec, Jan Schwippel [všichni nezařazení]) a 33 se zdrželo (Michal Doktor, Miroslava Němcová, Alena Páralová, Eva Dundáčková [všichni ODS], celý klub KSČM, Libor Ambrozek, Jiří Hanuš [oba KDU-ČSL], Petr Wolf [nezařazený]).

V též den jako Sněmovna schválil normu Senát. Z přítomných 72 senátorů bylo při kvóru 44 hlasů 63 pro, 3 proti (Jiří Čunek, Petr Pithart, Rostislav Slavotínek [všichni KDU-ČSL]) a 6 se zdrželo hlasování (Tomáš Töpfer [ODS], Václav Koukal [KDU-ČSL] Karel Schwarzenberg [Klub otevřené demokracie], Vlastimil Balín, Marta Bayerová, Václav Homolka [KSČM]). Další den (12. 9. 2009) byl ústavní zákon podepsán prezidentem. Hlavní argument těch, kteří zákon nepodpořili, byla uspěchanost a účelovost jeho přijetí.

Přesto tento ústavní zákon č. 319/2009 Sb. jako trvalá součást ústavy vyřešil její dva velké nedostatky. Doplnil čl. 35 o odst. 2 – „Prezident republiky Poslaneckou sněmovnu rozpustí, navrhne-li mu to Poslanecká sněmovna usnesením, s nímž vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců“. Jde tedy o onen postrádaný samorozpouštěcí sněmovní mechanismus. Paradoxně tak je do budoucnosti vyžadována nižší míra shody na předčasných volbách, než v roce 1998 a 2009. Tehdy, při přijetí dvou jednorázových ústavních zákonů byla zapotřebí ústavní většina nikoli pouze ve Sněmovně, ale i v Senátu, což při

odlišném rozložení sil v obou komorách fakticky mohlo znamenat shodu více než tři čtvrtin politického spektra.

Bez pozornosti prošla skutečnost, že novela ústavy vyřešila i jedno její „hluché místo“. Do roku 2009 ústava v případě neobsazeného prezidentského úřadu nepřeváděla právo prezidenta vyhlásit volby do Sněmovny a Senátu. V nikoli nepředstavitelné krizové situaci, kdy by nebyl obsazen prezidentský úřad v období cca půl či čtvrt roku před volbami, by se tak český ústavní systém dostal do neřešitelné situace – „staré“ Sněmovně by vypršel mandát a žádná nová by nebyla zvolena. Jistě, část jejích pravomocí by vykonával Senát, ale ne všechny (například přijímání rozpočtu). Novela ústavy z roku 2009 převedla toto právo na premiéra.

2.9 Zrušení voleb

Již v desetidenním mezidobí mezi pozastavením výkonu rozhodnutí o vyhlášení voleb a zrušením ústavního zákona probíhala politická jednání jednak o ústavně konformním mechanismu, jak dospět k předčasným volbám, jednak o novém možném termínu. Politická reprezentace tehdy nepřipouštěla možnost, že by se volby konaly až v řádném, jarním termínu. Zatímco na mechanismu – schválení senátního návrhu z roku 2006 – se našla shoda snadno, s termínem to bylo složitější. ČSSD nejprve chtěla volby v původním termínu, následně na konci října, zatímco ostatní strany se obávaly možných reakcí ÚS na přílišnou krátkost doby na přípravu, proto prosazovaly termín 6. a 7. listopadu (MF Dnes, 7. 9. 2009). S tím dlouho nesouhlasila ČSSD, obávala se, že její nelevicoví soupeři zneužijí symboliky data a budou varovat před novou „říjnovou socialistickou revolucí“. ČSSD ale nakonec ustoupila a strany uzavřely nepsanou dohodu o listopadovém termínu voleb (MF Dnes, 8. 9. 2009).

Přes to, že se objevovaly hlasy upozorňující na hrozbu opětovného zrušení vyhlášení předčasných voleb ÚS, zdálo se, že politická dohoda je pevná. Sněmovna měla po schválení ústavního zákona hlasovat o svém rozpuštění 16. září 2009. Nicméně poté došlo k jednomu z největších zvrátů v celém ději – doslova přes noc změnil své rozhodnutí J. Paroubek, odvolal svůj souhlas s listopadovým termínem voleb a toto své stanovisko prosadil v ČSSD, bez níž (při zdrženlivém posto-

ji KSČM) nebylo možné Sněmovnu rozpustit. Náhlost a nečekanost rozhodnutí dokládá postoj místopředsedy ČSSD Zdeňka Škromača – ten se ještě několik hodin před plánovaným hlasováním svěřoval na Facebooku, že odjíždí do Prahy rozpustit Poslaneckou sněmovnu. Bez hlasů ČSSD se nepodařilo schválit ani program „rozpuštěnců schůze“, tudíž byly předčasné volby zcela zrušeny.

Paroubkovo rozhodnutí (zde šlo skutečně o rozhodnutí jeho, které beze změny přejala strana) vyvolalo velké emoce a dodnes nejsou zcela jasné jeho důvody. Pro politické partnery šlo zřejmě o definitivní potvrzení nevyzpytatelnosti J. Paroubka, který se také až do jarních voleb nebyl schopen zbavit nálepky toho, kdo nedodrží dohody. Oficiálně J. Paroubek tvrdil, že se rozhodl v noci před plánovaným hlasováním, a to po přečtení právních analýz, které varovaly před tím, že s odkazem na zákaz retroaktivity odmítne ÚS rozpuštění Sněmovny jako porušující tento princip, když uplatněný mechanismus nebyl znám před vznikem mandátu Sněmovny. Nutno podotknout, že tato obava z ÚS nebyla zřejmě lichá, resp. při analýze předchozího nálezu si lze představit podobné rozhodnutí ÚS. J. Paroubek rovněž v potenciálním, dle něj skutečně chystaném rozhodnutí ÚS viděl připravený komplot: Sněmovna se měla rozpustit a na její místo by dle ústavy nastoupil Senát, který má pravomoc přijímat zákonná opatření. Jenomže cca měsíční mezitav senátní dominance zákonodárnému procesu by se při opětovném zrušení voleb mohl prodloužit na více než půl roku (MF Dnes, 16. 9. 2009).

Některé hlasy ale hovořily o tom, že pravým důvodem zrušení voleb byla pro ČSSD její finanční situace, kdy strana jednak neměla finance na okamžité měsíční prodloužení kampaně, na druhé straně vsadila na to, že její politická konkurence bude díky slabšímu finančnímu zázemí na jaře ve výrazně nevýhodnější pozici než ČSSD (Pečinka 2010: 10).

2.10 Důsledky

Jaké důsledky mělo odložení voleb o téměř osm měsíců? Předně úřednická vláda, původně konstruována jako „letní“, která již z časových důvodů neměla mít prostor pro zásadní rozhodnutí, vládla téměř rok a čtvrt. Její již tak křehká parlamentní podpora, kterou disponovala

při svém vzniku, se po odložení voleb zcela zhroutila. Vláda předkládala do parlamentu návrhy zákonů, které měly snížit deficit státního rozpočtu – Poslanecká sněmovna je ovšem zčásti odmítla, zčásti zcela přetvářela. Odmítnutí těchto kroků, případně právě jejich předělávání, byly dále jedním z mála bodů agendy, na nichž se byla Sněmovna schopna shodnout. Její nefunkčnost, z níž ji měly předčasné volby vysvobodit, se dále prodloužila. Shodou náhod, nicméně jako skvělá ilustrace sněmovní eroze, se pak stalo, že poslední měsíc ani neměla předsedu, protože Miloslav Vlček byl vlastní stranou donucen, aby se vzdal předsednického i poslaneckého mandátu.

Vláda tím, že nerezignovala ve chvíli, kdy neprosazovala body agendy, o nichž prohlašovala, že jsou stěžejní, dále posílila přesvědčení, že je normální, že vládne Sněmovna.

Jak uvedl Petr Fiala, v důsledku rozhodnutí ÚS vládla nepolitická vláda, „jež vládne dávno nad rámec mandátu, jímž byla zřízena, poslanecká sněmovna bez struktury, s klesající politickou legitimitou a prožívající agónii, v níž však kolem sebe ještě občas udeří způsobem, který společnost nemůže nepocítit. Současná politická reprezentace již jednou dobrovolně odešla, přesto musela zůstat. Důsledky jsou závažné a nic na tom nemění ani to, že si jich většina veřejnosti nevšimá.“ (Fiala 2010: 6).

ÚS, veden jistě dobrými úmysly ochrany principů právního státu (nicméně je pochybné, jestli je zrušený ústavní zákon skutečně porušoval), svým rozhodnutím prodloužil agonii české politiky. Ačkoli z formálního hlediska možná nepřekročil své pravomoci, přesto mělo jeho rozhodnutí potenciálně ničivé účinky. Ve chvíli, kdy by zákon zrušil v červnu, vzápětí po jeho přijetí, nemusela společnost prožít dvojí volební kampaň, z toho jednu bez nutné volební katarze. Z politologického hlediska měl Ústavní soud zohlednit, v jakém stavu se společnost nachází a zda zrušení zákona, byť pochybného, nenapáchá víc škody než užitku. Demokratický řád mohl být ohrožen mnohem víc než jedním nepovedeným zákonem – Sněmovna se mohla zcela rozložit a důvěra občanů v demokracii mohla zcela upadnout. V takové chvíli se obvykle otevírá prostor pro nedemokratická řešení. To, že tato situace nenastala, zpětně rozhodnutí soudu neospravedlňuje.

ÚS výrazným způsobem zasáhl rovněž do svobodné soutěže politických stran – ty fakticky nechal vést téměř celou kampaň, aby je vzápětí, s několikaměsíčním odstupem přinutil financovat kampaň

zcela novou, přičemž pro některé z nich již to nebylo možné. Není vyloučené, že za zmizení KDU-ČSL v květnu 2010 ze Sněmovny může také nedostatek financí, které strana vydala už na podzim 2009. Rovněž finanční potíže ČSSD (a tedy i její možnosti do budoucna) z května/června 2010 mohly být jiného řádu, kdyby se neuskutečnily fakticky dvě volební kampaně. Ústavní soud možná zásadně změnil politickou mapu – a zdá se, že všechny tyto aspekty do svého rozhodování vůbec nepromítl, alespoň to není zřejmé z nálezu.

Důvěře v demokratické zřízení, v jeho schopnost efektivně spravovat společnost, nepomohlo rozostření odpovědnosti, kdy nebylo dalších osm měsíců zřejmé, kdo je opozice a kdo není. Odložením voleb došlo k faktickému prodloužení předvolební doby, kdy se jakákoli politická síla zdráhá činit nepopulární, byť třeba rozpočtově nutná rozhodnutí.

Pitoreskní na rozhodnutí ÚS je boj za ochranu základů demokracie, který však je ve skutečnosti hrou. Kdyby totiž došlo ke skutečně nedemokratickému vývoji, například ke státnímu převratu, nedemokratičtí vládcí by vedle zastupitelských orgánů rozpustili jistě i ÚS. A i kdyby nechali soudce v úřadě, jejich rozhodováním by se necítili být vázáni. Preventivní ochrana demokracie a právního státu ústavním soudem tak má prostor pouze v demokracii – nicméně čl. 9 Ústavy nezaručuje demokracii navěky. ÚS tak může „ohlídat“ pouze ve svém důsledku nevýznamné aspekty ohrožující demokracii, objeví-li se závažné a silné, ÚS jim zcela jistě nezabrání.

Důležité však je, že ÚS svým rozhodnutím potvrdil, že má ambici měnit politiku, resp. být na místě zákonodárce či výkonné moci, jako to učinil již několikrát v předchozích letech či dokonce po vynesení rozsudku rušícího volby (zdravotnické reformy, důchodový systém, zákoník práce, odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu).

Téměř jakákoli zásadnější politická změna naráží již několik let na hráz Ústavního soudu. Politici tím, že se čím dál častěji obracejí na Ústavní soud ve chvíli, kdy prohrají politický střet na úrovni parlamentu, rozehráli hru, na jejímž konci může stát naprosto zablokovaný politický systém neschopný jakékoli zásadnější změny. ODS se u ústavního soudu podařilo zablokovat několik zákonů z let 2005–2006, například zákoník práce. ČSSD zaznamenala v roce 2008 úspěch v podobě zrušení neplacené nemocenské. V roce 2006 učinil ÚS z předsedkyně Nejvyššího soudu jediného doživotního

ústavního činitele ČR, když zrušil příslušnou pasáž zákona a posléze prezidentovo rozhodnutí o odvolání předsedkyně.

Kvůli Ústavnímu soudu se tak česká politika dostala do situace, kdy se zdá, že téměř jakoukoli reformu zavedených poměrů nebude možné prosadit nadpoloviční většinou hlasů, ale pouze změnou Ústavy či Listiny základních práv a svobod třípětinovou většinou ve Sněmovně a v Senátu.

Díky aktivistickému Ústavnímu soudu tak směřujeme k naprosté nehybnosti, kdy nadpoloviční většina získaná ve volbách neumožní vítězi splnit své předvolební sliby. A sestavit v českých poměrech za stávajícího volebního systému koalici s ústavní většinou (jež by současně nebyla koalici velkou) v obou parlamentních komorách je jen obtížně představitelné. ÚS se rozhodl vstoupit do politiky (resp. byl tam politiky vpuštěn) – tam ovšem není jeho místo.

Je důležité si uvědomit, že existuje hierarchie institucí a jejich významů v demokracii. Některé z nich jsou nezbytné (volby a na jejich základě vzeší reprezentanti lidu) a mají mít prioritu. Jiné instituce (ombudsman či právě ústavní soud) jsou ze své podstaty zbytné, když nejsou určujícím znakem demokracie. Přestože má ústavní soud důležitou funkci – kontrolovat dodržování pravidel –, je institucí pomocnou, která „nemůže měnit žádná rozhodnutí volených zástupců lidu, jež se dotýká podstatných otázek struktury a funkcí politického systému“ (Fiala 2010: 7). Toto konstatování platí především pro ta rozhodnutí, která vytvářejí *polity*, především pak pro rozhodnutí o parlamentních volbách, neboť ty nejsou jen jedním z mnoha procesů, ale „rozhodující institucí demokracie, bytostným nástrojem občanů, jak určovat politiku“ (Fiala 2010: 7). „Chce-li lid uskutečnit z rozhodnutí svých zástupců volby, má k tomu svrchované právo a nemělo by být nic a nikdo, kdo by mu v tom měl bránit“ (Fiala 2010: 10).

3. VOLEBNÍ PROGRAMY

OTTO EIBL

Bez programových dokumentů politických stran by si jen málokdo dokázal stranickou soutěž představit. Programy jsou totiž nositeli velmi důležitých informací a plní celou řadu funkcí – a to nejenom směrem k voličům, ale i ke stranické konkurenci a dokonce i směrem k členské základně (viz Kaack 1998 c.f. Mareš 2003: 72).

Na prvním místě je bezesporu jejich funkce propagační. Cílem programu je oslovit voliče a informovat (nejen) je o postojích k nej-různějším tématům (která jsou důležitá buď pro stranu samotnou, nebo pro významnou skupinu voličů) a prioritách, se kterými se strana pokouší ve volbách uspět. Stejně tak programy mohou informovat o dostupnosti nového „produktu“ (například ve smyslu nové politické strany). Dalšími funkcemi jsou bezesporu profilace a agitace. Profilaci máme na mysli zejména viditelné a jednoznačné vymezení se od dalších politických stran, které se snaží oslovit voliče. Agitací potom rozumíme veškeré přípravy na konfrontaci s ostatními aktéry na volebním trhu. Poslední funkcí, která je mířena vně strany, je schopnost programu poskytovat jakousi operační bázi – ideologické „zázemí“, ze kterého je dále možné vést argumentaci při jakýchkoli budoucích programových vyjednáváních.

Programové dokumenty ale plní i funkce směrem k vlastní členské základně, popřípadě směrem ke stranickým orgánům. Jde o funkci integrační a identifikační, kdy program poskytuje společnou ideovou bázi sjednocující straníky a vymezuje společné cíle (popřípadě definuje, jak má být těchto cílů dosaženo). Programové dokumenty mohou působit i jako stimulanty, kdy vybízejí členy jednat pro stranu, popřípadě mohou legitimovat takové jednání v zájmu stranických zájmů. A konečně mohou plnit funkci mocenskou, kdy slouží jako mocenský nástroj stranického vedení.

Pro účely tohoto textu jsou důležitější funkce, které programové dokumenty jednotlivých stran plní směrem k voličům a stranické konkurenci. Můžeme je tak bez větších obtíží označit za klíč k poznání