

Pracovní skupina pro
POLITICKÉ STRANY A VOLBY
(politické strany a jejich financování, férové volby, stranický systém)

Shrnutí

Členové pracovní skupiny upozorňují na dlouhodobě slabé ukotvení politických stran a hnutí ve společnosti dále oslabované volebními úspěchy subjektů, které programově zpochybňují stranickou demokracii. K oslabování role politických stran přispívá i postoj zejména předsedy vlády k parlamentním procedurám a dlouhodobá snaha prezidenta republiky o posílení své role na úkor Parlamentu a vlády. Tato snaha se ve sledovaném období projevila nevolí odvolat ministra kultury na základě prezidentova výkladu Ústavy navzdory převažujícímu výkladu ústavních expertů a tlaku vládních i opozičních politických stran.

1) Události (včetně legislativních změn), které se týkají sledované oblasti a jsou z hlediska jejího fungování zásadní

Členové pracovní skupiny v uplynulém monitorovacím období neidentifikovali žádné zásadní legislativní změny, ale jednání prezidenta republiky po návrhu na **odvolání ministra kultury** považují za zásadní pro fungování sledované oblasti politických stran a voleb, neboť jím prezident republiky implicitně narušuje charakter České republiky jakožto parlamentní demokracie s klíčovou rolí politických stran a hnutí.

Ministr kultury Antonín Staněk (ČSSD) podal 20. 5. 2019 do rukou předsedy vlády demisi [1], kterou prezident republiky Miloš Zeman odmítl po setkání s ministrem kultury 28. 5. 2019 přijmout [2]. Předseda vlády Andrej Babiš (ANO 2011) proto na žádost koaličního partnera, předsedy ČSSD Jana Hamáčka, v souladu s čl. 4 koaliční smlouvy¹ odeslal 31. 5. 2019 prezidentu

¹ „Předseda příslušné koaliční strany může předsedovi vlády podat návrh na odvolání a jmenování člena vlády nominovaného za tuto stranu. Další postup o takovém návrhu podléhá dohodě předsedy vlády s předsedou příslušné koaliční strany s tím, že předseda vlády by měl návrh předsedy příslušné koaliční strany respektovat.“ (ČSSD. Koaliční smlouva mezi hnutím ANO 2011 a ČSSD na 8. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. 10. července 2018. Dostupné z: <https://www.cssd.cz/aktualne/aktuality/koalicni-smlouva-mezi-hnutim-ano-2011-a-cssd-na-8-volebni-obdobi-poslanecke-snemovny-parlamentu-cr/>)

republiky návrh na odvolání ministra Antonína Staňka z postu ministra kultury. [3] Prezident republiky odmítl návrhu na odvolání neprodleně vyhovět [4], doporučoval vyčkat na výsledek trestního oznámení, které ministr kultury podal na odvolaného ředitele Národní galerie Jiřího Fajta [5] a dva exředitelé olomouckého Muzea umění [6], a své právo nevyhovět neprodleně žádosti o odvolání dovozoval poukazem na absenci explicitní lhůty v čl. 74 Ústavy² [7], čímž jednal v rozporu s výkladem většiny ústavních právníků [8, 9, 10, 11, 12]. Odmítavý postoj prezidenta k odvolání ministra kultury Staňka stále trval i na konci monitorovacího období, tzn. i měsíc po návrhu předsedy vlády na odvolání člena vlády.

Svým výkladem předmětného ústavního ustanovení³ prezident republiky v konečném důsledku rozporoval právo předsedy vlády disponující důvěrou Poslanecké sněmovny rozhodovat o složení vlastní vlády společně s právem vládnoucích politických stran a hnutí být ve vlastní vládě reprezentováni ministry podle vlastního uvážení, k čemuž získaly ve volbách mandát. Tímto svým postojem prezident oslabuje legitimizační roli Poslanecké sněmovny vůči vládě a posiluje na její úkor roli svou, což v konečném důsledku **narušuje charakter České republiky jakožto parlamentní demokracie s klíčovou rolí politických stran a hnutí.**

2) Případné zásahy do sledované oblasti, které by mohly ohrozit základní demokratické a právní principy či jinou součást ústavního pořádku ČR

Prezident republiky ve sledované časové periodě zasáhl do sledované oblasti politických stran svým faktickým nekonáním v případě návrhu předsedy vlády ze dne 31. 5. 2019 na odvolání ministra kultury Antonína Staňka, a to navzdory dikci čl. 74 Ústavy ČR a převažujícímu výkladu ústavních právníků. Uvedené dlouhodobé⁴ nevyhovění návrhu předsedy vlády na odvolání člena vlády hodnotí členové pracovní skupiny jako narušení principů parlamentní demokracie s klíčovou rolí politických stran a hnutí (tak, jak je náš ústavní systém koncipován), nikoli však jako zásah, který sám o sobě kriticky ohrožuje základní demokratické a právní principy či jinou součást ústavního pořádku České republiky. (Viz bod č. 1.)

“Dílním problémem, který v konečném důsledku implicitně narušuje stranickou demokracii, tj. klíčovou roli politických stran v politickém systému, je liknavý postup prezidenta republiky ke jmenování ministrů.” (Vlastimil Havlík)

3) Trendy a predikce v rámci sledované oblasti

Členové pracovní skupiny identifikují ve sledované oblasti politických stran a voleb trendy, které mohou v budoucnu vyústit v posílení moci výkonné (zejména prezidenta republiky) na úkor

² Čl. 74 Ústavy ČR: „Prezident republiky odvolá člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády.“

³ Tamtéž.

⁴ K 31. 6. 2019 přesně měsíc.

Parlamentu (zejména Poslanecké sněmovny) a vlády, a v konečném důsledku tak narušit současnou koncepci ústavního systému České republiky jako parlamentní demokracie s klíčovými rolí politických stran a hnutí. Takovým trendem je zejména dlouhodobě odlišný výklad některých ustanovení Ústavy ČR prezidentem republiky Milošem Zemanem, který v souladu s tímto trendem odlišného výkladu v uvedeném období otálel s odvoláním ministra kultury Antonína Staňka navzdory dikci čl. 74 Ústavy a názoru většiny ústavních právníků. Z hlediska sledovaného trendu je snaha prezidenta republiky o posilování své role na úkor vlády a Parlamentu v ústavním systému patrná i z jeho dřívějších konání.⁵ K trendu oslabování role Parlamentu a politických stran přispívá i přístup předsedy vlády Andreje Babiše k parlamentním procedurám, který ilustrují např. časté absence předsedy vlády i členů vlády při parlamentních interpelacích [13], jež jsou významným prostředkem veřejné kontroly vlády. Významným dlouhodobým faktorem v oslabování role politických stran je jejich slabé ukotvení ve společnosti, které je dále oslabováno volebními úspěchy politických stran a hnutí, které stranickou demokracii zpochybňují. Na reprezentativitě parlamentní demokracie se negativně podepisuje stále nízké zastoupení žen v politice.

4) Příležitosti ke zlepšení. Příklady dobré praxe v zahraničí, kterými bychom se mohli inspirovat. Doporučení (zejména legislativní či exekutivní povahy) ke zlepšení fungování dané oblasti.

Trendu oslabování role Parlamentu na úkor prezidenta republiky lze čelit důsledným hájením a případně posilováním parlamentaristických prvků v Ústavě, potažmo v právním řádu České republiky, tzn. dodržováním ustáleného pro-parlamentaristického výkladu Ústavy a ústavních zvyklostí, popřípadě přímo jejich vymáháním, důsledným trváním Poslanecké sněmovny na účasti členů vlády na interpelacích či vyvíjením úsilí o hlubší zakotvení politických stran ve strukturách společnosti. Významným mechanismem, který podporuje existenci politických stran a hnutí, je v současnosti systém jejich financování ze státního rozpočtu podle předem známého mechanismu a jejichž hospodaření podléhá nezávislé kontrole. Pro posílení role žen v zastupitelských orgánech se v zahraničí osvědčil systém kvót, ovšem uplatňovaný autonomně uvnitř politických stran.

“Navýšení podílu žen v politice je nepochybně žádoucí, způsob navýšení prostřednictvím kvót je ale dosti diskutabilní a je v jistém rozporu s ideovými východisky některých, např. liberálních, stran. (Tomáš Lebeda)

⁵ Např. 1) jmenování vlády Jiřího Rusnoka navzdory proklamované a následně i nevyjádřené důvěře realizované vůli většiny v Poslanecké sněmovně v roce 2013; 2) otálení v délce 95 dní se jmenováním vlády Bohuslava Sobotky s jasnou většinou po volbách v říjnu 2013; 3) odepření předsedovi vlády vyhovět návrhu na odvolání ministra financí v květnu 2017; 4) otálení v délce 5 měsíců se jmenováním nového předsedy vlády poté, co první vláda Andreje Babiše nezískala v lednu 2018 důvěru Poslanecké sněmovny; 5) odepření předsedovi vlády jmenovat navrženého ministra zahraniční v červnu 2018.

Vybrané citace členů Pracovní skupiny

“Dílním problémem, který v konečném důsledku implicitně narušuje stranickou demokracii, tj. klíčovou roli politických stran v politickém systému, je liknavý postup prezidenta republiky ke jmenování ministrů.” (Vlastimil Havlík)

“Navýšení podílu žen v politice je nepochybně žádoucí, způsob navýšení prostřednictvím kvót je ale dosti diskutabilní a je v jistém rozporu s ideovými východisky některých, např. liberálních, stran. (Tomáš Lebeda)

Přehled mediálních výstupů k dané oblasti

- [1] ČT24. Ministr kultury Staněk oficiálně předal svou rezignaci, skončit má 31. května [online]. 20. 5. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2819441-ministr-kultury-stanek-preda-v-pondeli-oficialne-svou-rezignaci-premierovi>
- [2] ČT24. Prezident nepřijal demisi ministra kultury Staňka. Babiš hodlá navrhnout jeho odvolání [online]. 28. 5. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2827265-prezident-neprijal-demisi-ministra-kultury-stanka>
- [3] ČT24. Babiš odeslal na Hrad návrh na odvolání ministra Staňka a jeho nahrazení Šmardou [online]. 31. 5. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2829602-babis-slibil-smardovi-podporu-jeho-nominaci-do-cela-kultury-posle-na-hrad>
- [4] ČT24. Prezident Zeman má velmi silné pochybnosti, že Šmarda bude ministrem kultury [online]. 29. 6. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2855357-prezident-zeman-ma-velmi-silne-pochybnosti-ze-smarda-bude-ministrem-kultury>
- [5] ČT24. Ministr kultury odvolal ředitele Národní galerie Praha. Fajt v tom vidí politický krok [online]. 18. 4. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2791067-ministr-kultury-odvolal-reditele-narodni-galerie-praha-a-pravdepodobne-i-sefa-muzea>
- [6] ČT24. Ministr kultury Staněk podal trestní oznámení i na dva exředitele olomouckého Muzea umění [online]. 25. 4. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2797415-ministr-kultury-stanek-podal-trestni-oznameni-i-na-dva-exreditele-olomouckeho-muzea>
- [7] iROZHLAS. VIDEO: Nikdy jsem nepřistoupil na jediné ultimátum, řekl prezident Zeman k výměně ministra kultury [online]. 27. 6. 2019. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/milos-zeman-prezident-vysocina-ministr-kultury-antonin-stanek-michal-smarda_1906271549_ako
- [8] DenikN. Zeman je v případě Staňka automat na podpisy. Uzurpuje si pravomoc premiéra, říká ústavní právník [online]. 28. 6. 2019. Dostupné z: <https://denikn.cz/155876/zeman-je-v-pripade-stanka-automat-na-podpisy-uzurpuje-si-pravomoc-premiera-rika-ustavni-pravnik/>
- [9] Aktuálně.cz. Jan Kysela: Pláč nad leckým opuštěnou ústavou. Ministr Staněk úřaduje dál [online]. 21. 6. 2019. Dostupné z: <https://nazory.aktualne.cz/komentare/jan-kysela-plac-nad-leckym-opustenou-ustavou-ministr-stanek/r~a9c67180941411e9ab10ac1f6b220ee8/>
- [10] Česká justice. Ústavní právník Kudrna: Podstatou situace není kompetenční spor, ale nečinnost prezidenta [online]. 28. 6. 2019. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/06/ustavni-pravnik-kudrna-podstatou-situace-neni-kompetencni-spor-necinnost-prezidenta/>

[11] Deník Referendum. Prezident balancuje na hraně Ústavy. Oddaluje odvolání Staňka a jmenování Šmardy [online]. 10. 6. 2019. Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/29713-prezident-balancuje-na-hrane-ustavy-oddaluje-odvolani-stanka-a-jmenovani-smardy>

[12] Seznam Zprávy. Zeman musí návrhu na odvolání Staňka vyhovět. Nemá prostor to odkládat, potvrzuje šéf Ústavního soudu Rychetský [online]. 31. 5. 2019. Dostupné z:

<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/lini-soudci-ustavniho-soudu-pavel-rychetsky-o-zemanove-kritice-i-sporu-o-odvolani-ministra-stanka-73225>

[13] Novinky.cz. Z interpelací na premiéra se stává fraška [online]. 14. 3. 2019. Dostupné z:

<https://www.novinky.cz/domaci/499794-z-interpelaci-na-premiera-se-stava-fraska.html>

Za Fórum expertů

doc. Mgr. et Mgr. Vlastimil *Havlík*, Ph.D.

doc. PhDr. Tomáš *Lebeda*, Ph.D.

doc. Mgr. Michal *Pink*, Ph.D.