

Jan Kalvoda

# Oprava volebních pravidel je jen peripetií v kontextu opuštěné ústavy<sup>1)</sup>

K zrušení části volebního zákona se dá po více než měsíci dodat jen tolik, že vše bylo již řečeno. Je ale možné se v tomto kontextu zabývat skutečným osudem české ústavy; nebo lépe, vztahem české parlamentní politiky k pravidlům vůbec.

Pokud jde o zrušená volební pravidla, je známo, že jsou plodem politické nehoráznosti, známé jako opoziční smlouva. „To se dva medvídci tehdy dohodli, že si to nechají na věčné časy“, mohu-li si vypůjčit půvabnou zkratku svého postrádaného přítele Vojtěcha Cepla. O identitě medvídků není pochyb; a to, co si chtěli nechat navždy je neoponovaná politická moc a její recyklace dalšími a dalšími volbami. Zaznamenejme, že krom nich se tohoto dědičného hříchu dopustily i elity a parlamentní reprezentace obou tehdy dominantních stran.

To, co Ústavní soud před časem zrušil, byly zbytky volebních pravidel z roku 2000, skýtajících prostě více mandátů za méně hlasů těm velkým, a to v míře, vymykající se modelu poměrného zastoupení a ústavnímu principu rovnosti. Dnes ten model vyhovoval již jiným medvídkům, ale s podobným vztahem k *fair play*; ono to vždycky někomu vyhovuje.

Co je na věci pozoruhodné, není odpor dotčených (a obvyklé obvinění Ústavního soudu z aktivismu), ale rezervované přijetí nálezu politickými komentátory. Jsou tu pochybnosti, zda parlament stihne přijmout novelu; zda nejsou ohroženy volby samé, ústavní krize je snad již založena. Jako by parlament neměl svoji vlastní odpovědnost se věci zhostit. Ostatně, neleží před ním věcně složitý problém; má před sebou přesně vymezený okruh problémů a jednu instrukci Ústavního soudu: vraťte věc zpět do parametrů poměrného zastoupení a jeho ústavních mezí.

Kritici vlastně nereklamují nedostatek času na legislativní práci, ale na politickou shodu parlamentních stran. Tento aspekt si zapamatujeme, není nahodilý. Ukazuje, že parlamentní strany si za dekády vydobýly neobvyklé

---

<sup>1)</sup> Zamyšlení se nad problematikou, kterou znovu oživil nálezu Ústavního soudu ÚS Pl. 44/17, poskytl Jan Kalvoda časopisu Správní právo na žádost jeho vedoucí redaktorky. Redakční rada s ohledem na skutečnost, že jde o zamyšlení a nikoliv odborný text, článek neposuzovala.

ohledy. Svedly veřejnost (i odbornou) k soucitu se svou těžkou prací, a vyžadují pochopení, že je třeba občas pravidla ohnout. Opoziční smlouva? Argument zněl: země přece potřebuje vládu! I vládu bez opozice? Necelých 10 let poté, co se takový jednolitý mocenský systém zhroutil a všichni dobře věděli, proč se politická pluralita a podřízení moci zákonu staly podstatou nové společenské smlouvy? „Zrušení voleb“ 2009? Zástupce Poslanecké sněmovny, tážán soudkyní Ústavního soudu, proč nebyla podstoupena ústavní cesta k vyhlášení předčasných voleb, exaltovaně (cituji): *„To není tak, že bychom nerespektovali Ústavu..... ale my jsme si to prostě nemohli dovolit“.*<sup>2)</sup> Podáno se vši vážností, a naléhavě. Ústavní soud je na vlastní půdě žádán o pochopení flagrantního porušení ústavní procedury - bylo to „politicky“ nevyhnutelné.

Zdánlivě samozřejmý respekt k ústavě země je soustavně korigován pseudoodbornickým požadavkem: nechte nás/je vládnout. Mějte pochopení pro naše vyjednávací obtíže a respektuje naše kuloárové dohody. Nebo jejich neúspěch. Klid k práci, chce se říci. Z despektu k ústavě se stal usus, bezmála ústavní zvyklost, a to docela autentická. Mohu-li si dovolit vzpomínku pamětníka: text Ústavy ještě neoschl a ve vládní debatě padl zjednodušený argument: ústava tu není proto, aby se vládlo snadněji, ale naopak obtížněji. Většinou diskutujících to bylo shledáno legračním; jako pokus o bonmot. Historická anekdota? A co takhle otázka, již položil, máme-li věřit dennímu zpravodajství, současný předseda vlády na půdě Evropské komise: „My přesně nevíme, co to je vláda práva, vy to víte, o čem to je“?<sup>3)</sup> V době, kdy jsou elementární znaky právního státu demontovány za bílého dne v Polsku a Maďarsku včetně ovládnutí justice exekutivou, premiér pronese na půdě sněmovny: „My máme také výhrady k navrhovanému systému propojení čerpání evropských fondů, v posuzování principů právního státu. My si myslíme, že návrh by významně posílil pravomoci Evropské komise oproti členským státům“.<sup>4)</sup>

Skutečný osud české ústavy neleží v odborných – a legitimních - diskuzích o její kvalitě, ale ve střetu o její zásadní funkci, již je omezení politické moci. Vždy znovu přicházíme na křižovatku; buď budeme tento princip respektovat, nebo respekt k němu imitovat. A ohlodávat jej politickými vynálezy (opoziční smlouva), nebo dokonce *ad hoc* ústavními pravidly (zkrácení volebního období v jeho průběhu paraústavním exekutivním aktem). Jinými slovy, jde o to, zda je tu obecná shoda na významu pravidel (práva) jako hodnoty samé o sobě, nebo jsou jen rituálním textem, který pravidelně podléhá momentální potřebě účelnosti. Ještě jinak, zda systém právních pravidel představuje závazné

---

<sup>2)</sup> Citace se vztahuje k ústnímu jednání při projednávání ústavní stížnosti, kterou se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Věc byla rozhodnuta ústavním nálezem Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 publikovaným pod č. 318/2009 Sb.

<sup>3)</sup> <https://plus.rozhlas.cz/karel-hvizdala-babis-se-zeptal-co-je-vlada-prava-8262084>.

<sup>4)</sup> Projev na 19. schůzi Poslanecké sněmovny dne 2. 10. 2018 k víceletému finančnímu rámci EU na období 2021–2027.

meze vládnutí, nebo zda je chápán jako instrument vládnutí, který cestou opravujeme podle potřeby.

Český stát definuje sám sebe jako „demokratický právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana“. Nemělo by být sporu ani o významu principu vlády zákona, ani o významu konceptu lidských práv. Obé by mělo být především samozřejmě závazné v parlamentním provozu; všichni dotčení složili na tyto hodnoty slib. Člen parlamentu slíbil; „zachovávat (její) Ústavu a zákony“; člen vlády navíc ještě „uvádět je v život“. A je samozřejmé, že splnění tohoto závazku jeho nositeli je významně normotvorné. Pokud ti nemají dostatek sebedisciplíny, demonstrují veřejnosti, že ústava-neústava, život běží jinudy.

Zdá se, že ústavní sebedefinice českého státu jako právního nemá vyhráno. Příkladů dle libosti, jsou obecně známy; prezidenti jsou už dávno za hranicí svých ústavních mezí; ignorování výroků soudní moci, přisvojování si práva k zásahům do ryze politické agendy ustavování vlády (třeba ta „úřednická“, 2013). Zaznamenejme i „Prohlášení čtyř“ („nejvyšších ústavních činitelů“), kteří potvrdili loajalitu země k totalitní Čínské lidové republice, aniž ústava dává dotčným jakékoli právo samostatně jednat a už vůbec ne s popřením ústavních hodnotových principů. Důsledkem je, že se stát veřejnosti představuje v modelu, povědomém z ne tak dávných časů. Jako superiorní nekontrolovaná bytost, jejíž hodnotová i zahraničně politická orientace se nahodile mění podle politických, obchodních či karierních zájmů momentálně vládnoucích elit.

Neboť politický provoz už dávno opustil i základní hodnoty Ústavy. Vráťme-li se k sebedefinici státu, jde nejen o stát demokratický a právní, ale též o stát, „založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana“. Ústavodárce již před přijetím Ústavy v roce 1993 věděl evidentně přesně, proč se země loučí s komunistickou érou (a právní doktrínou) právě touto definicí a vysvětlil to již v preambuli Listiny základních práv a svobod (zvýrazněno).<sup>5)</sup> Akademik Sacharov, nositel Nobelovy ceny míru (1975), označil univerzální koncept lidských práv za největší intelektuální vynález 20. století. Koncept lidských práv patří mezi hodnoty, které jsou česku Ústavou prohlášeny v čl. 9 za nezměnitelné.<sup>6)</sup>

Je užíván pojem „ústavní identity“, založený na předpokladu, že obsah ústavní normy není seznatelný jen z textu, ale především z kontextu, v němž

---

<sup>5)</sup> „Federální shromáždění na základě návrhů České národní rady a Slovenské národní rady, uznávajíc neporušitelnost přirozených práv člověka, práv občana a svrchovanost zákona, navazujíc na obecně sdílené hodnoty lidství a na demokratické a samosprávné tradice našich národů, **pamětlivo trpkých zkušeností z dob, kdy lidská práva a základní svobody byly v naší vlasti potlačovány...**“,

<sup>6)</sup> „(1) Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony.

(2) Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná.

(3) Výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.“

byla ústava přijata. V 70. letech byl univerzalismus lidských práv podstatou helsinských paktů a bází konfrontace totalitních režimů, jež k nim formálně přistoupily. Česká ústava byla přijata po zhroucení východního bloku, jehož ústavní realie byly dosud v živé paměti. Obskurní žonglování s pojmem lidských práv (dostupných jen pod podmínkou „souladu se zájmy pracujícího lidu“),<sup>7)</sup> perverze institutu vlastnictví, bizarní teorie o demokratismu totalitního zřízení, jemuž však byla odňata sama možnost politické změny (totalitní varianta jediné politické síly (Národní fronta) pod ústavně zakotvenou vedoucí úlohou jediné strany. To vše je kontextem nové české ústavy. Ta pevně zakotvuje univerzalitu lidských práv, k čemuž, pokud paměť slouží, nebyly vzneseny alternativy. Již preambule Ústavy vyjadřuje odhodlání sdílet koncept lidských práv i jako „součást **rodiny evropských a světových demokracií**“.<sup>8)</sup>

Univerzální koncept lidských práv je základní hodnotovým imperativem především pro politické moci, exekutivu i zákonodárny sbor. Opět lze připomenout slib nositelů obou mocí; u členů vlády striktnější. Přesto se exekutiva, počínaje rokem 2014 otevřeně distancovala od tohoto konceptu, odmítnutím „havlovské“ lidskoprávní koncepce, jež je však mimochodem koncepcí Ústavy. Tehdejší náměstek ministra zahraničí ohlásil rozchod s touto ideou a později shrnul nové pojetí věci kategoricky; je nutno „*opustit lidská práva a navrátit ochranu jednotlivce tam, kde až do sedmdesátých let byla, pod křídla svrchovaného státu. Stát musí uplatnit svoji svrchovanost především vůči hlavním nositelům lidskoprávní ideologie: mezinárodním organizacím, aktivistům a justici*“.<sup>9)</sup>

Za důkaz své teze (hodnotově vyprázdněná česká parlamentní politika jen imituje respekt k ústavě a její hodnotám) považují fakt, že parlament na tento zásadní odklon od ústavou formulovaného imperativu nijak nereagoval;

---

<sup>7)</sup> Čl. 28 Ústavy 1960 (vyhlášené znění, zvýrazněno):

„(1) *V souladu se zájmy pracujícího lidu je všem občanům zaručena svoboda projevu ve všech oborech života společnosti, zejména také **svoboda slova a tisku**. Těchto svobod občané užívají jak v zájmu rozvoje své osobnosti a svého tvůrčího úsilí, tak k uplatňování své aktivní účasti na správě státu a na hospodářské a kulturní výstavbě země. **K těmto cílům se zaručuje svoboda shromažďovací a svoboda pouličních průvodů a manifestací.***“

<sup>8)</sup> Preambule Ústavy (zvýrazněno): „My, občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, v čase obnovy samostatného českého státu, věrní všem dobrým tradicím dávné státnosti zemí Koruny české i státnosti československé, odhodlání budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody jako vlast rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku, jako svobodný a demokratický stát, **založený na úctě k lidským právům a na zásadách občanské společnosti, jako součást rodiny evropských a světových demokracií, odhodlání společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství, odhodlání řídit se všemi osvědčenými principy právního státu, prostřednictvím svých svobodně zvolených zástupců přijímáme tuto Ústavu České republiky.**“

<sup>9)</sup> DRULÁK, P.: „*Lidská práva jako hrozba pro zahraniční politiku, O černobílém vidění světa lidskoprávních organizací*. In: *Lidská práva jako profilové téma české zahraniční politiky*“, Praha: Ústav mezinárodní vztahů, 2020.

neregistroval jsem ani diskuze v tom smyslu. Levice, pravice, žádný zájem. Postupně se tento bezprincipiální kurz stal bází otevřeně protiústavních kroků exekutivy. Dnešní prezident republiky šel dál, jist si už nezájmem české politiky, a opřel se o pojem „ekonomické diplomacie“. A otevřeně se již rozešel s „rodinou evropských a světových demokracií“ a počal provozovat odpudivé performance, jezdě se učit do Číny „jak stabilizovat společnost“, abych vzpomněl snad nejznámější z jeho aktů velezrady.

Vyjadřuji ovšem osobní názor, ale stále zřejmější trend českého státu směrem k Visegradu a odchodu z tradiční Evropy je faktem. Lze registrovat stále větší diskrepance mezi evropským konceptem právního státu, včetně závazné unijní legislativy<sup>10)</sup> a českou politikou. Momentálně personifikované předsedou vlády samým.

Kolaps ústavního provozu politiky je prokázán letitou svévolí prezidenta republiky. Nejde mi vůbec o opakování kritiky jeho obecně známých excesů, ale o to, že jde právě jen o kritiku. Systém parlamentní formy vlády, který není schopen vyrovnat se se stále provokativnějšími mocenskými výstřelky formální hlavy výkonné moci, je deficitní - a impotentní. Moc je rozdána volbami, ale pravidla její kontroly jsme odložili. Jsou nahrazena kuloárovými kšefty, kde je všechno k jednání. V tom třeba přiznat prezidentu Zemanovi zásluhu a vyslovit otázku: co ještě musí hlava státu, utržená z řetězu vykonat, aby systém reagoval?

Zpět k tématu. Oprava volebních pravidel je jen peripetii v kontextu opuštěné ústavy. Znamená právě jen opravu pravidel k *fair play* aranžmá. Podstatou zrušených pravidel byla jen dobová nechť nechat se střídat u moci a snášet obtížné koalice. Zde bych připomněl, že politika je starší než lidská komunita. Holandský biolog Frans de Waal ve své zásadní práci „Šimpanzí politika – Moc a Sex u opic<sup>11)</sup>“ identifikoval rozdílné sociální chování u goril a šimpanzů. Gorilí samec usiluje o dominanci agresí a rvačkou; ovládne tak dostupné samice a vládne; po vítězství už jen brání neměnnost stavu. Šimpanzi však vytvářejí koalice, založené na vzájemné výhodnosti. Nejsilnější jedinec nutně nevládne.

Fungující a svými občany přijímaný právní stát snese čas od času i trochu té gorilí mentality. Vyjadřuji nicméně přesvědčení že tento stát v takové kondici není. Pokud stát mlčky opustí své (deklarované) základní, vlastně jakékoli hodnoty a omezí se na obsluhu sebe sama, ztrácí důvod existence. Přichází o svou identitu a není připraven nejen na globální krize, ale na jakékoli. A už vůbec nemá místo v „rodině evropských a světových demokracií“; nemá jim co dát.

---

<sup>10)</sup> Ústava, čl. 1(2): „(2) Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“

<sup>11)</sup> de WAAL, F.: *Chimpanzee Politics: Power and Sex Among Apes* (25th Anniversary ed.). Baltimore, MD: JHU Press; 2007.

Tento trend je starší, než svůdná, ale vlastně hloupá manažerská zkratka „řídít stát jako firmu“. Lze-li stát k něčemu přirovnat, pak k neziskové organizaci, jejímž smyslem, na rozdíl do firmy, není dosahování zisku, ale obrana určitých hodnot. Zmíněná zkratka není než kouzlem nechtěného; potvrzením hloubky odchodu české politiky od vlastních hodnot.

Pokud jde o rozhodnutí Ústavního soudu, to jen připomnělo gorilám, že podstatou demokracie je mimo jiné střídání u moci a občas povinnost snést nějakou tu koalici. Nic více, nic méně.