



time

Odborný analytický měsíčník

DUBEN 2014
ČÍSLO 2, ROČNÍK IV.
WWW.CICAR.CZ
ZDARMA

A photograph of President Zeman, an older man with white hair, wearing a grey suit, white shirt, and a red patterned tie. He is looking towards the left. In the foreground, the back of another person's head with white hair is visible, looking towards the President. The background is a plain, light-colored wall.

PREZIDENT ZEMAN **ROK PRVNÍ**

obsah



4 | Několik poznámek ke vztahu přímo voleného prezidenta a politických stran

ANALÝZA | TÉMA České politické strany, jako jednotliví političtí hráči i jako celek, tedy stranický systém, prožívají svoji nejhlubší krizi od obnovení pluralitního systému.

Autor Ladislav Mrklas



6 | Slibovat slušnost a korektnost není voličsky chytlavé

ROZHOVOR | TÉMA O českém prezidentovi, jeho přímé volbě a konfliktnosti jeho postu, přesunech moci, hrozbě korporativismu a změnách ústavy s JUDr. Janem Kyselou.

Rozhovor s Janem Kyselou



10 | Prezident Zeman první rok ve funkci: Jak je vnímán českou veřejností?

ANALÝZA | TÉMA Dokončení prvního roku mandátu Miloše Zemana v nejvyšší ústavní funkci je bezesporu vhodnou příležitostí k ohlédnutí za tím, jakým způsobem jej v průběhu tohoto období hodnotila česká veřejnost.

Autor Daniel Kunštát



14 | Co s tím, když se porušují ústavní zvyklosti? Vždy je možné změnit Ústavu...

ANALÝZA | TÉMA Nejstarší psaná ústava na světě, která se stále používá, je Ústava Spojených států amerických. Mezi přednostmi, pro které bývá ceněna, patří stručnost. Také naše Ústava je relativně stručná, čehož bychom si měli vážit.

Autor Marek Antoň



16 | Prezidentský kabinet v parlamentním režimu?

ANALÝZA | TÉMA V létě roku 2013 jmenoval Miloš Zeman tzv. úřednickou vládu Jiřího Rusnoka. Opětovně se potvrdil omyl těch, kteří prezidenta ČR považují za kompetentně i mocensky slabého.

Autor Miloš Brunclík



18 | Hrozí policii další destabilizace?

ANALÝZA | TÉMA Mohlo by se zdát, že po dlouhých měsících nestability a absence velení, způsobené dvojvládím (nebo spíše bezvládím) na postu policejního prezidenta, by nyní Policie ČR mohla našlápnout ke stabilnější budoucnosti a mohla by se věnovat problémům, které ji samotnou i občany ČR skutečně trápí.

Autor Jaroslav Salivar

**CI Time**

Odborný analytický měsíčník

Číslo 2

Ročník IV.

Duben 2014

Vydává

CI Consult & Research, s.r.o.

IČ: 24772461

Jungmannova 29/19,

110 00 Praha 1, Nové Město

Kontakty

Telefon: 224 054 087

www.cicar.cz, citime@cicar.cz

Redakce

Šéfredaktor

Josef Šíma

Odborní konzultanti redakce

Ivan Langer, Ladislav Mrklas

Tajemnice redakce

Petra Viktorová

Art director

Ivo Kubát (Multimedia Atelier)

Vedoucí redaktoři rubrik

Petr Sokol (evropská politika)

Marek Buchta (veřejný marketing)

Ludmila Habadová (zdravotní
a sociální politika)

Jaroslav Salivar (bezpečnost)

Luboš Jemelka (legislativa a právo)

Stálí spolupracovníci

Jan Beneš

Radovan Ďurana,

Luboš Jemelka, Jiří Kozák,

Jakub Kříž, Ondřej Mátl,

Jan Průša, Václav Rybáček,

Ladislav Tajovský

Jazyková korektura

4JAN Public Relations, s.r.o.

Fotografie

str. 4, 10, 13, 14–15, 18

eu.fotolia.com

str. 1, 16, 17 čtk

Registrace MK ČR E 19998,

ISSN 1804-8099

Milí čtenáři,

těžko hledat problém, který více rozděluje českou společnost a vyvolává silnější emoce, než je proces zrodu první přímé prezidentské volby v České republice, volba samotná a mnohé kroky prezidenta Miloše Zemana, jež v mnohém boří zažité tradice a zvyklosti. Také v CI Time se k těmto tématům pravidelně vracíme. První výročí vstupu prezidenta Zemana na Pražský hrad je vynikající příležitostí podívat se zpět a hodnotit, stejně jako se zamyslet nad dalším vývojem českého ústavně-právního pořádku a politiky vůbec.

V aktuálním čísle CI Time přinášíme rozhovor s JUDr. Janem Kyselou z Univerzity Karlovy o konfliktu prezidentského postu, přesunech moci a hrozbě korporativismu v České republice. Na tento rozhovor navazuje analýza vedoucího Katedry politologie a mezinárodních vztahů Daniela Kunštáta, která se věnuje vnímání prezidenta Zemana českou veřejností a přináší porovnání s tím, jak veřejnost hodnotila předchozí dva české prezidenty.

Texty Miloše Brunclíka a Ladislava Mrklase z vysoké školy CEVRO Institut a Marka Antoše z Právnické fakulty Univerzity Karlovy se následně kriticky zamýšlejí nad dalšími aspekty ročního vládnutí českého prezidenta. Názory, z nichž v tomto čísle čerpáme, zazněly na konferenci „Jeden rok od nástupu prvního přímo zvoleného prezidenta na Pražský hrad“.

V posledním textu reaguje Jaroslav Salivar, ředitel Centra bezpečnostních studií vysoké školy CEVRO Institut, na aktuální dění v Policii ČR a jejím financování. Váruje před destabilizací policie v důsledku připravovaných rozpočtových škrtů, které obsahuje střednědobý rozpočtový výhled, a organizačních změn, jež byly v této souvislosti navrženy.

Příjemné čtení!

Josef Šíma,
rektor vysoké školy CEVRO Institut
a šéfredaktor

Ivan Langer,
zakladatel společnosti
a odborný konzultant redakce

Ladislav Mrklas,
zakladatel společnosti
a odborný konzultant redakce

Několik poznámek ke vztahu přímo voleného prezidenta a politických stran

České politické strany, jako jednotliví političtí hráči i jako celek, tedy stranický systém, prožívají svoji nejhlubší krizi od obnovení pluralitního systému. Všichni českoslovenští a čeští demokraticky volení prezidenti měli tendenci hrát v politickém životě mnohem důležitější roli, než jim vymezoval ústavní systém. A to v první řadě vytvářením specifického prezidentského mocenského centra, jež ze své podstaty míří proti základnímu principu parlamentarismu – tedy politické odpovědnosti vlády dolní parlamentní komoře.

LADISLAV MRKLAS | Autor je politolog, prorektor vysoké školy CEVRO Institut a odborný konzultant redakce CI Time

FENOMÉN HRAD

TGM, Edvard Beneš, Václav Havel, Václav Klaus... a nyní Miloš Zeman. Pětice prezidentů, pětice navýsost odlišných politických figur, pětice až neuvěřitelně nesourodých životních peripeť. A přece ji něco spojuje – snaha vytvořit pro hlavu státu pozici, která by stála přinejmenším proti politickým stranám, lépe pak nad nimi. Všichni k tomu měli velmi dobré výchozí podmínky. Zejména přirozená nechuť ke stranám, okořeněná negativními zkušenostmi různých režimů s nimi, vykonala své.



© rangizzz - Fotolia.com

Se souhlasem mas v různých érách moderní české politiky vznikaly různé formy hradního mocenského centra s významným přesahem do ekonomiky, světa finančnictví, médií, kultury. Jistěže můžeme vidět odlišnou míru pronikání např. prezidentů Masaryka a Klause do různých sfér života společnosti. Všem pěti prezidentům bylo ale vlastní – zejména díky vytvářenému mocenskému centru – zasahovat do reálné, každodenní politiky, svou činností, ale i nečinností vstupovat do světa mezi a vnitrostranických pŮtek. A to často dle osvědčeného hesla „rozděl a panuj“.

Pakliže všichni dosavadní prezidenti měli ambice hrát silnou roli, vždy je aspoň trochu brzdil důležitý fakt – totiž jistá závislost na stranách projevující se při nepřímé volbě, volbě parlamentem. V tom tkví odlišnost nynější situace. Miloš Zeman, ale i případný kterýkoli jiný přímo volený prezident, je a bude daleko závislejší na momentálních náladách veřejnosti. Pokud tedy axiomem zůstane nechut ke stranám, což je vysoce pravděpodobné, bude i každý prezident více či méně proti stranám. A to nejen v rétorické rovině, ale chtě nechtě i v reálné prezidentské politické praxi. Bude tudíž daleko více využívat svých pravomocí, jež jsou po výtce spíše destruktivní: vetování zákonů prošlých – často s odřenýma ušima – oběma komorami parlamentu, jmenování centrálních bankéřů, kteří mohou svými zásahy směle učinit přítrž hospodářské politice kterékoli vlády, zahraničněpolitické kompetence, jejichž užívání může významně narušit jednotu Česka navenek, apod.

Samostatnou kapitolu představují rozkladné tendence prezidentských ambicí do vnitřků politických stran. Dělení prvorepublikových stran na prezidentská a jiná křídla rozhodně ani dnes není minulostí. Svou roli zde nejčastěji hrají prosté sympatie či antipatie, často však kořeněné mnoha zcela konkrétními ekonomicko-politickými či mediálními zájmy. Stačí se podívat na vztah minulého prezidenta hned se dvěma premiéry z vlastní strany, nebo současné lavírování hlavy státu v zápase dvou křídel v ČSSD. Ačkoli se zdá, že premiér Sobotka aktuálně vyhrává, všem dnům hejtmána Haška a jeho spojenců rozhodně není konec.

MEZI KANDIDÁTSKÝMI MAŠINÉRIEMI A STRANAMI „NA JEDNO POUŽITÍ“

Evropské země s přímou volbou prezidenta se potýkají se dvěma tendencemi. Na první z nich před několika lety na konferenci v Praze upozornil francouzský politolog Daniel Bourmaud, který popisoval situaci ve své rodné ze-

ZMĚNA ZPŮSOBU VOLBY ZAMOTALA HLAVU

oběma dosud hlavním stranám. Zatímco ČSSD vyšla z volby „jen“ rozštípnutá na zemanovce a dienstbierovce (antizemanovce), ODS zaznamenala doslova apokalyptický výsledek.

mi. Strany zde namísto tradiční agregace zájmů a reprezentace jisté ideologie degenerují do mašinérií pro výběr prezidentských kandidátů. A vcelku málo záleží na tom, zda se jedná o strany velké nebo malé. Druhá neblahá tendence spočívá ve vytváření nových politických stran kolem osobností s prezidentskými ambicemi. Vedle tradičních stran se tak vytváří kategorie stran „na jedno použití“. Pro příklady nemusíme chodit daleko, stačí pohled na sousední Slovensko a dva z jeho tří přímo volených dosavadních prezidentů Schuster a Gašparoviče.

Již první přímá volba v Česku potvrdila stav, který osciluje mezi oběma tendencemi.

Změna způsobu volby zamotala hlavu oběma dosud hlavním stranám. Zatímco ČSSD vyšla z volby „jen“ rozštípnutá na zemanovce a dienstbierovce (antizemanovce), ODS zaznamenala doslova apokalyptický výsledek. Přímá volba ale v posledku neprosperovala ani TOP 09. Její kandidát sice relativně uspěl, avšak to zároveň prohloubilo závislost nové strany na této – de facto jediné – osobě. Nepřímou pak TOP 09 značně poškodil následný pád koaliční vlády a předčasné volby. Ke stranám, kterým přímá volba naopak prospěla, patřili komunisté, kteří ve druhém kole získali ještě lepší pozici než v nepřímé volbě, když se jejich voliči významně zasloužili o volbu Miloše Zemana. Profitovala ale i nová uskupení antiistranického apelu: Okamurův Úsvit, který po úspěchu svého lídra raketově vylétl nahoru, a zejména Babišovo ANO 2011, jež vytěžilo z předčasných voleb i nové celospolečenské tendence hledat silné lídry.

PREZIDENTSKÁ KONFLIKTNÍ LINIE

Jestliže do nynějška patřilo k českému prezidentovi přirozené sjednocování společnosti, nyní bude každá hlava státu z definice přímé volby a jejího druhého kola naopak rozdělovat, reprezentovat vždy jen 50 a něco procent voličů. A to za situace, kdy se každé druhé kolo může lehko proměnit ve „válku dvou světů“ – viz riziková role historických témat ve volební kampani. Každý prezident tak bude vytvářet novou, ne příliš přirozenou, „cleavage“, neboli konfliktní linii české společnosti. A to v situaci, kdy se zoufale nedostává sjednocujících prvků aspoň z hlediska základního směřování země.

Prezidentské volby v prostoru střední Evropy vždy představovaly problém. O přímých volbách to platí dvojnásob. Ve vztahu k politickým stranám jde však doslova o katastrofu, jejíž důsledky v plné míře teprve ponese. A to možná již velmi brzy.

Slibovat slušnost a korektnost není voličsky chytlavé

*O českém prezidentovi, jeho přímé volbě a konfliktnosti jeho
postu, přesunech moci, hrozbě korporativismu a změnách
ústavy s JUDr. Janem Kyselou, docentem Katedry teorie práva
a právních učení a vedoucím Katedry politologie a sociologie
Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.*

JOSEF ŠÍMA | Vedl rozhovor



NADŠENÝ Z PŘÍPADNÝCH ZMĚN

ústavy nejsem, ale debatu o nich pova-
žuji za prospěšnou.

V tomto vydání CI Time se věnujeme otázce jednoho roku působení přímo voleného prezidenta obecně a působení prezidenta Zemana konkrétně. Před pár lety jste se vyjádřil v obecné rovině následovně: „Moje představa role prezidenta republiky je role osoby s olejničkou, která lije olej do politického soukolí, aby lépe šlapalo. Obávám se, že z přímé volby vzejde někdo, kdo není vybaven olejničkou, ale hrstí pisku.“ Jak dnes hodnotíte své prognostické schopnosti?

Obecně mám dojem, že se v odhadech spíše mýlím, protože se při parlamentních volbách nechávám raději překvapit... V tomto případě však šlo o systémovou souvislost, takže jsem se asi trefil. Zkrátka mám dojem, že to tak dopadlo. Ne snad, že by volba parlamentní byla zárukou samého oleje, což bylo dosti patrné na Václavu Klausovi. U přímé volby však je pravděpodobnější puzení k aktivitě, která není podchycena jako systém podporující, ale spíše rozkolísávající. Prezident republiky není šéfem exekutivy ani nemá pozitivní kompetence typu zákonodárné iniciativy, dekretální pravomoci apod. Chce-li svým voličům dokázat, že je pilný a výrazný, dostává jej to do konfliktů s dalšími ústavními orgány, zejména s vládou. Předejít by se tomu dalo snad jediné tak, že kandidáti budou slibovat pouze slušnost, korektnost, konciliantnost, což není voličsky úplně chytivé.

MODERÁTOR NEBO ARBITR?

Často se hovoří o nebezpečí nového mocenského centra, jež díky přímé volbě na Hradě vzniká. Navzdory řadě silných prezidentových vyjádření v minulém roce však reálný přesun moci nezaznamenáváme. Kde tedy spočívá ono riziko?

Musíme si znovu a znovu připomínat, že přímá volba je pouze dispozicí, která je aktivována při úspěchu určitého typu kandidáta a současně při submisivnosti jeho okolí. Každopádně se na riziko nového mocenského centra poukazuje i v zahraniční odborné literatuře. Tak či onak se tím odkazuje na slova slavného Maurice Duvergera, že přímá volba nedodává prezidentovi pravomoci, ale moc. Ústavní úprava kompetencí je nutně neurčitá, zahrnující prostory uvážení, diskrece. Využívání diskrece se řídí různými faktory, z nichž ty systémové povahy jsou odpovědnost, anebo neodpovědnost, tj. to, zda je možné a za co prezidenta „trestat“, přítomnost, anebo nepřítomnost kontrasisignace vládou, a právě vol-

ba jako legitimizační titul. K tomu je možné připočítat faktory mimosystémové, jako je osobnost prezidenta, resp. jeho mocenský apetit. Souhrn těchto faktorů se pak promítá v tom, jak je prezident vnímán okolím a jak se vnímá sám. Má být spíše moderátorem, nebo arbitrem, anebo dokonce vládnoucím prezidentem? Rozhoduje se zcela volně, s tím, že někdy k tomu přistupuje souhlas jiného orgánu, anebo se řídí vůlí spíše toho orgánu druhého? Už v meziválečném Československu se pojednávalo o tom, jak se neodpovědný prezident republiky podřizuje odpovědné vládě, a to právě kvůli konstrukci (ne)odpovědnosti. Není moci bez odpovědnosti. Také se však upozorňovalo na to, že v praxi se tato zásada nemusí prosazovat, nejsou-li pro to vhodní lidé. Prakticky jde o to, zda jmenování velvyslanců znamená i jejich vybírání, zda pravomoc ratifikovat mezinárodní smlouvu zahrnuje i oprávnění ratifikaci odepřít, zda jmenování ministra na návrh předsedy vlády vylučuje odmítnutí jmenování z libovolných důvodů apod.

Mohl byste se pokusit odlišit, co z věcí, jež uvádíte, jsou důsledky nového režimu prezidentské volby jako takového a co je příspěvek této konkrétní volby, tedy osobnosti Miloše Zemana; případně vidíte dopady, jež souvisí s dědictvím reálného socialismu nebo transformace 90. let?

Miloš Zeman dispozicí nepochybně proměnil, u jiného prezidenta to nastat nemuselo, případně ne v takové míře. Možná teď reálný přesun moci nepocítujeme, ale co loni v létě? Prezident republiky ignoroval snahy bývalých koaličních stran o vytvoření nové vlády a zcela podle své úvahy jmenoval předsedu vlády a poté i vládu z osob jemu v různých ohledech blízkých. Dával najevo, že by tuto vládu mohl nechat vládnout i bez důvěry Sněmovny až do řádných voleb. Současně se ohradil proti limitaci čímkoliv nepsaným (ústavní konvence), protože přímá volba podle něj nastolila nové poměry. Ministryně spravedlnosti o něm v rozhovoru pro Respekt mluvila jako o ztělesnění ducha doby. Sestavil si poradní tým z členů vlády, odborářů a kapitánů průmyslu, tedy těleso odpovídající koncepci korporativismu. Tady se zřejmě měla rodit strategická rozhodnutí posléze už jen realizovaná. Připravoval volební úspěch své strany a domlouval podporu s významnou částí ČSSD. Kdyby to vyšlo, byla tu vláda těšící se důvěře Sněmovny, jejímž by

byl ovšem prezident patronem. Neměl by nové pravomoci, ale vliv na vládu, Sněmovnu, řadu velkých podnikatelů. Proti sobě by měl možná další politické strany, na něž ovšem veřejnost nehledí úplně vlídně. Kooperovat by mohl i s politickými hnutími, jejichž vztah k dosavadní podobě politického sys-

PŘINEJMENŠÍM SE MŮŽE

ustálit představa, jakého prezidenta vlastně chceme.

tému je poněkud kritický. Kdyby se k tomu přidalo referendum, jež by třeba mohl sám vyhlášovat, měl by nástroj k vládnutí ve jménu dolních deseti milionů. Dědictví minulosti se podle mého soudu projevuje v generačních vazbách a také v reminiscencích na opoziční smlouvu, jejímž uzavřením dal najevo vůli běžné mechanismy parlamentní demokracie přinejmenším modifikovat.

„IDIOTSKÉ ÚSTAVNÍ ZVYKLOSTI“

I v souvislosti s výrokem prezidenta Zemana, na nějž narážíte, o tom, že „pojem ústavní zvyklosti je naprosto idiotský, protože kdyby to byly opravdu ústavní zvyklosti, tak by nějakým způsobem byly zakotveny v ústavě“, se nyní hovoří o nutnosti zpřesnit ústavní text, resp. omezit a přesněji definovat prezidentské pravomoci. Na druhou stranu zaznívají hlasy, že by se ústava neměla měnit jen kvůli tomu, že se nám momentální jednání konkrétního nositele ústavní funkce nelíbí a že je vlastně správné, že je ústava psána spíše v obecné rovině. Jak se díváte na takové úvahy o úpravě ústavy Vy?

Mně se líbí ústava obecná. Její funkčnost však odvisí od určitého předporozumění, tj. chápání rolí, akceptace kulturních limitů, společenského konsenzu. U nás tyto podmínky tak úplně splněny nejsou. Ve vztahu k prezidentu republiky existují očekávání významné části veřejnosti přesahující formální vymezení, což má řadu různých důvodů. Po roce 1989 navíc byly zvoleny tři výrazné osobnosti. Kombinace malého respektu k nepsaným omezením, značných očekávání a osobností s mimořádnou autoritou a vlivem vede k tomu, že prezidenti republiky jsou v pokušení testovat hranice

ústavního vymezení svého postavení, případně je i překračují. Ústava jim ponechává prostory pro uvážení, aby jeho pomocí byly překonávány různé zádrhele ve fungování systému (koaliční krize, volební pat apod.). Problémem ovšem je, když se někdo rozhodne svého uvážení využít k jinému účelu: posilování své pozice, podpoře konkrétní politické strany, posunutí systému. Když se to ostatním nelíbí, mohou extenzi čelit politicky, spory před Ústavním soudem anebo vytěsňováním onoho uvážení z Ústavy. Někdy nám ovšem může chybět. Nadšený z případných změn nejsem, ale debatu o nich považuji za prospěšnou. Přinejmenším se může ustálit představa, jakého prezidenta vlastně chceme.

Z jiného soudku: Spolkový ústavní soud v Karlsruhe začíná měnit své názory ve volebních záležitostech. Před dvěma lety doporučil zavést tzv. kompenzační mandáty pro volby do Spolkového sněmu, čímž učinil německý systém ještě proporčnějším. Před volbami do Evropského parlamentu pak dokonce zrušil volební práh pro zastoupení německých stran. Jak si to vysvětlujete? A lze očekávat, že pod vlivem této autority může začít měnit svá stanoviska i český Ústavní soud?

Nevím, nezdá se mi. Změny volebního systému byly u nás proponovány vždy spíše k výraznějšímu podílu prointegračních prvků à la bonus pro vítěze. Vůči nim by se Ústavní soud mohl vymezovat. U stávajícího volebního systému pro Poslaneckou sněmovnu není primárně problém v proporčnosti, ale spíše v dopadu rozdílných volebních krajů na rovnost volebního práva.

Jinou věcí jsou volby do Evropského parlamentu, v nichž zřejmě chybí legitimní důvod pro zavedení volebního prahu, který míru proporcionality limituje. Nesestavujete tu vládní většinu. Musel by to však někdo napadnout a mj. se vypořádat s tím, že pro volby evropské chybí ústavní příkaz poměrného volebního systému, takže uvážení zákonodárce tu může být velmi široké. Jak jsem řekl, nevím.

DOC. JUDR. JAN KYSELA, PH.D.



- Absolvent Právnické fakulty Univerzity Karlovy, český ústavní právník a odborník v oboru státovědy a politologie,
- působí na Právnické fakultě Univerzity Karlovy jako vedoucí Katedry politologie a sociologie,

- v roce 2006 se habilitoval na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy prací „Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů“,
- věnuje se též práci pro Stálou komisi Senátu Parlamentu ČR pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury,
- je členem pracovní komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo a členem rozkladové komise ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy,
- je autorem řady knih, sborníků a odborných článků z ústavního práva, ústavní teorie a politické vědy; připravil též návrh tzv. Stykového zákona.

Prezident Zeman **první rok ve funkci:** Jak je vnímán českou veřejností?

Dokončení prvního roku mandátu Miloše Zemana v nejvyšší ústavní funkci je bezesporu vhodnou příležitostí k ohlédnutí za tím, jakým způsobem jej v průběhu tohoto období hodnotila česká veřejnost.

DANIEL KUNŠTÁT | Autor je vedoucí Katedry politologie a mezinárodních vztahů na vysoké škole CEVRO Institut, působí též jako vědecký pracovník Sociologického ústavu AV ČR

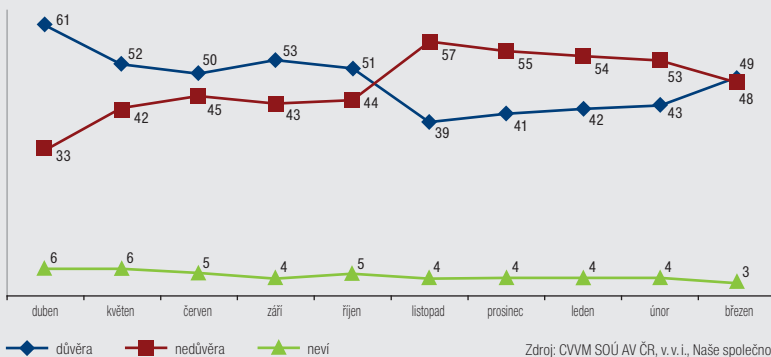


© Kuzmick - Fotolia.com

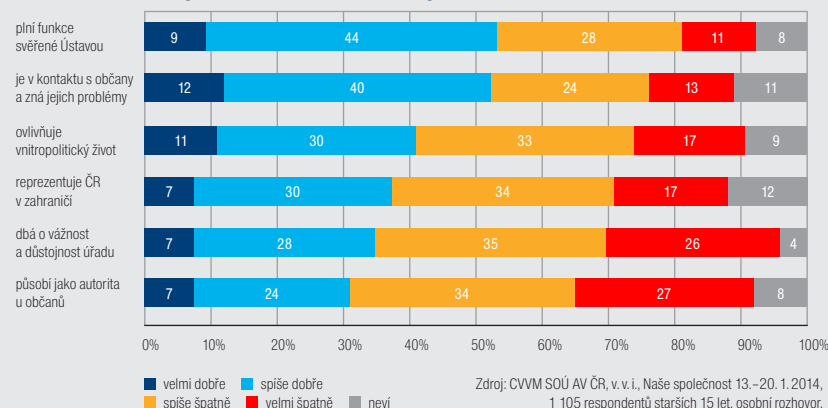
V České republice proběhly na počátku loňského roku historicky první přímé volby prezidenta. Zahraniční zkušenosti ukazují, že přímé volby hlavy státu často vytvářejí – zejména před druhým kolem, je-li volba dvoukolová – určitý psychologický příkop mezi oběma kandidáty a jejich podporovateli, který často můžeme identifikovat v průzkumech veřejného mínění i v následujícím období. Vyhrocená předvolební kampaň do jisté míry logicky vytváří konfliktní atmosféru „my“ a „oni“, tedy poměrně ostré rozdělení táborů přívrženců obou hlavních kandidátů. Na základě sociologických sond lze říci, že i u nás se tato atmosféra přenesla nejen do prvních povolebních měsíců, ale do značné míry přetrvává až do dnešních dnů. Výsledkem je, že do prezidentského úřadu Miloš Zeman vstupuje s podstatně horší prestiží než oba jeho předchůdci, vzešlí z „nepřímé“ parlamentní volby (připomeňme, že důvěryhodnost Václava Havla i Václava Klause se v prvních letech působení na Pražském hradě pohybovala zhruba mezi 70 a 80 procenty).

Graf 1 ilustruje, že v prvním šetření prezidentovi důvěřovalo šest z deseti respondentů (třetina mu nedůvěřovala), přičemž vzápětí se jeho hodnocení veřejnosti ještě o něco zhoršilo a až do října mu vyslovovala důvěru už jen asi polovina dotázaných (přitom více než dvě pětiny mu v uvedeném období nedůvěřovaly). Další zlom nastal v podzimních měsících, kdy ve výzkumech poprvé převážili ti, kteří mu nedůvěřují – prezident ztratil další přibližně desetinu podporovatelů a naopak více než polovina české populace mu vyslovovala nedůvěru. Tato změna byla patrně způsobena hned několika faktory (z hlediska veřejné reflexe pochopitelné s různou mírou důležitosti) s negativním synergickým efektem: vedle toho, že se Miloš Zeman od prvopočátku tradičně nedokázal vystříhat celé řady kontroverzních výroků, ale i čistě praktických kroků (ústavně ne zcela konformní instalování Rusnokovi

Graf 1 Vývoj důvěry v prezidenta Miloše Zemana (v %)



Graf 2 Hodnocení působení Miloše Zemana v prezidentském úřadě



„prezidentské“ vlády či poněkud nadbytečný spor s rektory vysokých škol), největší škody na jeho veřejném obraze bezpochyby zanechaly jak v zásadě mimopolitické aspekty (dnes již proslulé symptomy „chřípky“ u korunovačních klenotů či vystupování některých osob z nejbližšího prezidentova okolí), tak i záležitosti ryze politického rázu, když hned několikrát vážně zpochybnil to, co od prezidenta občané očekávají v maximální možné míře, totiž elementární nadstranickost: více či méně nepokrytě podporoval „svoji“ politickou stranu v předvolební kampani, aby nadto vzápětí po volbách (a po truchlivém neúspěchu uskupení jeho obdivovatelů) neodolal pokušení ingerovat do vnitrostranického dění v sociální demokracii. Po postupném zklidnění vnitropolitické atmosféry po volebním klání (a ano: i po určitém zklidnění hlavy státu)

se opět počala pozice Miloše Zemana ve veřejném mínění zlepšovat a výsledkem tohoto trendu je skutečnost, že v současnosti jsou skupiny důvěřujících a nedůvěřujících prezidentu republiky rozděleny téměř přesně a na ideální poloviny. Doplňme, že dlouhodobě prezidentovi častěji důvěřují respondenti starší 60 let, ekonomicky neaktivní, důchodci a příznivci levice, zejména sympatizanti ČSSD a KSČM.

Centrum pro výzkum veřejného mínění SOU AV ČR, v. v. i., se v šetření v lednu 2014 vedle tradičního zjišťování obecné důvěry zaměřilo také na poněkud podrobnější hodnocení působení Miloše Zemana v prezidentském úřadě (viz graf 2).

Nadpoloviční většina českých občanů kladně hodnotí, jak prezident Miloš Zeman plní funkce svěřené Ústavou (odpověď „velmi dobře“ nebo „spíše dobře“

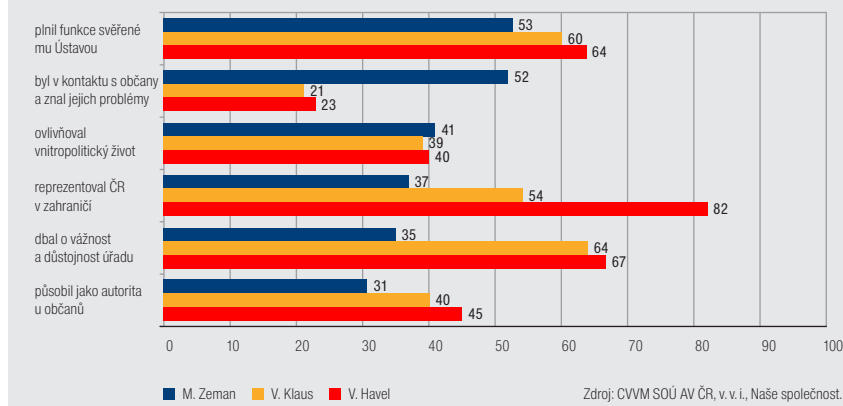
Tabulka 1 Srovnání hodnocení působení Václava Klause a Miloše Zemana v prezidentském úřadě – časové srovnání (v %)

	Václav Klaus								Miloš Zeman
	2004	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Plní funkce svěřené mu Ústavou?	84/8	80/13	70/19	78/17	73/18	75/16	73/20	60/35	53/39
Je v kontaktu s občany a zná jejich problémy?	44/39	36/45	36/54	36/51	37/50	35/54	32/58	21/73	52/37
Ovlivňuje vnitropolitický život?	55/31	53/38	41/46	48/40	47/38	49/39	45/44	39/44	41/50
Reprezentuje ČR v zahraničí?	86/10	84/11	61/34	59/38	63/32	74/22	58/38	54/44	37/51
Dbá o vážnost a důstojnost úřadu?	89/7	88/9	79/17	80/17	75/20	80/16	70/26	64/34	35/61
Působí jako autorita u občanů?	72/19	75/17	63/28	68/25	62/29	66/28	57/37	40/55	31/61

Pozn.: Důpočet do 100 % tvoří spontánní odpověď „nevím“.

Zdroj: CVVM SOU AV ČR, v. v. i., Naše společnost.

„velmi dobře + spíše dobře“ / „spíše špatně + velmi špatně“

Graf 3 Kladné hodnocení Václava Havla a Václava Klause na konci mandátu ve srovnání s hodnocením Miloše Zemana v lednu 2014 (%)

zvolilo 53 % dotázaných) a jak je v kontaktu s občany a zná jejich problémy (52 %). Ve všech dalších sledovaných oblastech převážil podíl kritického hodnocení nad tím pozitivním. Polovina českých občanů (50 %) hodnotí jako špatné to, jak prezident Miloš Zeman ovlivňuje vnitropolitický život, 44 % tuto oblast hodnotí kladně. Polovina obyvatel (51 %) negativně hodnotí Miloše Zemana coby reprezentanta ČR v zahraničí, pozitivně tuto oblast vnímalo 37 % oslovených. Šest z deseti dotázaných (61 %) pak kritizovalo péči Miloše Zemana o vážnost a důstojnost prezidentského úřadu, k pozitivnímu hodnocení se přiklonila třetina dotázaných (35 %). Stejný podíl respon-

dentů (61 %) negativně vnímal také působení prezidenta Miloše Zemana coby autority u občanů, pozitivně zhodnotila tuto oblast necelá třetina dotázaných (31 %).

VÝRAZNĚ KRITICKĚJI SE ČEŠTÍ OBČANÉ

staví především k tomu, jak současný český prezident dbá o vážnost svěřeného úřadu.

V porovnání s působením Václava Klause v prezidentském úřadě (viz tabulku 1), a to od roku 2004 až do roku 2013, hodnotí u Miloše Zemana čeští občané výrazně pozitivněji jeho kontakt s občany a znalost jejich problémů. Tuto oblast hodnotili lidé u Václava Klause zdaleka nejhůře, a to po celé sledované období. Srovnatelný podíl pozitivního hodnocení jako Václav Klaus na konci svého volebního období, tj. v březnu 2013, dosahuje Miloš Zeman v oblasti vlivu na vnitropolitický život, i když podíl respondentů, kteří hodnotili tuto oblast u Miloše Zemana negativně, je vyšší o 6 procentních bodů a shodně u obou politiků převažuje kritické vnímání dané oblasti.

Ve všech ostatních oblastech zhodnotili čeští občané působení Miloše Zemana v prezidentském úřadě hůře než Václava Klause během celého jeho funkčního období. Výrazně kritičtěji se čeští občané staví především k tomu, jak současný český prezident dbá o vážnost svěřeného úřadu – rozdíl v pozitivních hodnoceních této oblasti je mezi březnem 2013 v případě Václava Klause a lednem 2014 v případě Miloše Zemana 29 procentních bodů. Výrazně negativněji v porovnání s celým působením Václava Klause ve funkci prezidenta hodnotí lidé současného prezidenta také v tom, jak reprezentuje Českou republiku v zahraničí – ve srovnání s odcházejícím Václavem Klausem má nyní Miloš Zeman o 17 procentních bodů nižší podíl pozitivního hodnocení. Podíl pozitivních hodnocení je nyní u Miloše Zemana nižší i v tom, jak působí jako autorita u občanů a jak plní funkce svěřené Ústavou.

Rozdíly v názorech obyvatel při hodnocení působení Miloše Zemana v prezidentské funkci se ve všech oblastech projevují zejména podle sympatií k politickým stranám. Pozitivněji současného prezidenta hodnotili respondenti, kteří by podle svých slov ve volbách do Poslanecké sněmovny odevzdali svůj hlas ČSSD nebo KSČM, výrazně kritičtěji se k prezidentovi stavěli potenciální voliči TOP 09. Ve všech sledovaných oblastech hodnotí lépe působení prezidenta Miloše Zemana ve funk-



ci rovněž důchodci a s výjimkou kontaktu s občany a znalosti jejich problémů také respondenti starší 60 let. Značné rozdíly panují také mezi lidmi, kteří se na škále politické orientace přiřadili k levici, a těmi, kteří se naopak řadí na pravou stranu politického spektra. Levicově orientovaní respondenti přitom hodnotili působení současného prezidenta v úřadě výrazně pozitivněji, pravicově orientovaní jsou naopak významně častěji kritičtí. Podobné difference pak také najdeme mezi dotázanými, kteří prezidentovi vyjadřují důvěru, a těmi, kteří mu naopak podle svých slov nedůvěřují, přičemž nijak nepřekvapí fakt, že důvěřující hodnotí působení prezidenta ve funkci ve všech sledovaných oblas-

tech výrazně pozitivněji. Obyvatelé Prahy jsou kritičtější k tomu, jak současný prezident plní funkce svěřené Ústavou, dbá o vážnost a důstojnost úřadu a působí jako autorita u občanů.

Podobný typ výzkumu byl prováděn i v průběhu prezidentského mandátu Václava Havla. Graf 3 ilustruje srovnání hodnocení V. Havla a V. Klause v jednotlivých parametrech na konci jejich funkčního období se současným hodnocením působení Miloše Zemana ve funkci českého prezidenta. Václav Havel byl vnímán lépe než jeho dva následovníci zejména v případě reprezentace republiky v zahraničí, o něco pozitivněji bylo u prvního prezidenta vnímáno také plnění ústavních pravomo-

cí a více bylo oceňováno také to, že u občanů plnil roli autority. Obecně lze konstatovat, že Miloš Zeman je zatím ve většině sledovaných parametrů hodnocen hůře než oba jeho předchůdci. Jediný aspekt, kde současná hlava státu v porovnání s oběma předchůdci zřetelně „boduje“, je názor občanů, že je více v kontaktu s občany a zná jejich problémy.

Znění otázky: „Jak byste zhodnotil dosavadní působení Miloše Zemana v prezidentském úřadě? Plní funkce svěřené mu Ústavou? Dbá o vážnost a důstojnost úřadu? Reprezentuje ČR v zahraničí? Ovlivňuje vnitropolitický život? Je v kontaktu s občany a zná jejich problémy? Působí jako autorita u občanů?“ Varianty odpovědí: velmi dobře, spíše dobře, spíše špatně, velmi špatně.

Co s tím, když se **porušují** ústavní zvyklosti?

Vždy je možné změnit Ústavu ...

Nejstarší psaná ústava na světě, která se stále používá, je Ústava Spojených států amerických. Mezi přednosti, pro které bývá ceněna, patří stručnost. Také naše Ústava je relativně stručná, čehož bychom si měli vážit. Logickým důsledkem však je, že v ní nenajdeme odpovědi na všechny své otázky a pravidla pro všechny představitelné situace, ale jen základní rámec, který je třeba vykládat v dobré víře a v zájmu řádného fungování systému. Pojivem, které ústavní systém drží dohromady, jsou ústavní zvyklosti.

MAREK ANTOŠ | Autor je právník a politolog, na Právnické fakultě UK vyučuje ústavní právo a státovědu, zabývá se též volbami a volebním právem

V základech státovědy se rozlišují dva základní modely demokratického vládnutí. Prvním z nich je prezidentská forma vlády, ve které se uplatňuje přísná dělba moci, což znamená, že výkonná moc náleží prezidentovi, který se při jejím výkonu nemusí tolik ohlížet na parlament. Vláda v našem slova smyslu neexistuje, pouze jakýsi kabinet prezidentových pomocníků/ministrů, a k vládnutí není třeba důvěry parlamentu. To je také základní odlišností druhého modelu: v parlamentní formě vláda nezbytně potřebuje důvěru parlamentu, jinak vládnout nemůže. Totéž platí o její poloprezidentské modifikaci, v níž je sice postavení prezidenta posíleno, ale vztah mezi vládou a parlamentem zůstává nedotčen.



Ústava České republiky vychází z parlamentní formy vlády. V důsledku zavedení přímé volby prezidenta se sice objevují názory, že mohlo dojít k posunu směrem k poloprezidentské formě, a byť nejsou převažující, je možné je brát jako podnět k diskuzi. O tom, že by snad byla zavedena prezidentská forma, však nikdo nemluví, a Ústava je stále zcela jednoznačná v tom, že vláda musí mít důvěru Poslanecké sněmovny.

Koho má prezident jmenovat předsedou vlády, Ústava bezprostředně neupravuje. V době opoziční smlouvy se sice Miloš Zeman a Václav Klaus, tehdy v rolích vůdců dvou největších stran, domluvili na tom, že by bylo dobré prezidenta omezit a předsedat mu jasná pravidla, koho musí jmenovat, jimi navržená změna Ústavy však neprošla. Myslím, že je to tak správné: nelze předvídat všechny možné politické situace, a proto má mít prezident jistou volnost. V dosavadní historii to nečinilo problém a prezidenti předsedou vlády jmenovali osobu, která měla reálnou naději důvěru Sněmovny získat. Je přitom zjevné, že to vždy nebyla osoba či vláda jim právě nejbližší. Vzpomeňme Václava Havla, který jmenoval opozičně-smluvní vládu Miloše Zemana, kterou si rozhodně nepřál, nebo Václava Klause, který po demisi premiéra Špidly vprostřed volebního období jmenoval premiérem Stanislava Grosse (a následně ještě Jiřího Paroubka). Prezidenti tak činili, protože měli oprávněný pocit, že tak činit mají, resp. musí. Přestože by si dozajista přáli jinou vládu, která by jim byla bližší, nemohli vzdorovat většině v Posla-

POKUD SE TEDY PREZIDENT REPUBLIKY

rozhodl ignorovat ústavní principy dělby moci a jmenoval vládu bez ohledu na to, jakou měla šanci na získání důvěry ve Sněmovně, porušil existující ústavní zvyklost. Vloni v létě tím vzbudil řadu vzrušených reakcí, postupně však zapadaly prachem.

necké sněmovně. Svým chováním postupně vytvořili ústavní zvyklost.

O tom, nakolik jsou ústavní zvyklosti závazné, lze vést spory. Náš Ústavní soud je ve své judikatuře považuje za součást ústavního práva a neváhá je při interpretaci ústavy aplikovat, v tomto smyslu tedy závazné jsou. Ve Spojeném království se jim formální závaznost nepřiznává, což znamená, že je nelze vynutit soudní cestou, jejich neformální závaznost je však nezpochybnitelná. Pokud se přesto někdo vzepře a začne je porušovat, odpovědí je jednoznačné zakotvení dotyčné zvyklosti ve formě zákona. Typickým příkladem je spor z počátku 20. století, kdy se nevole-

ná Sněmovna lordů rozhodla vetovat finanční a daňové zákony, které tvořily součást volebního programu vítězných liberálů, přestože ústavní zvyklost velela, že v těchto otázkách volené Dolní sněmovně vzdorovat nemá. Výsledkem krize bylo přijetí zákona o parlamentu z roku 1911, který toto pravidlo jasně zakotvil a kompetenci Sněmovny lordů do budoucna výrazně omezil. Podobná reakce by jistě přišla, kdyby si dnes najednou britská královna vzpomněla na své kompetence absolutistického monarchy, v teorii stále platné, a chtěla je začít uplatňovat.

Pokud se tedy prezident republiky rozhodl ignorovat ústavní principy dělby moci a jmenoval vládu bez ohledu na to, jakou měla šanci na získání důvěry ve Sněmovně, porušil existující ústavní zvyklost. Vloni v létě tím vzbudil řadu vzrušených reakcí, postupně však zapadaly prachem. Potenciální problém však zůstává. Možným řešením, a také reakcí Parlamentu na porušení ústavní zvyklosti, by byla taková změna Ústavy, která by prezidentské kompetence při jmenování vlády zpřesnila, případně výrazně omezila. Pro inspiraci není třeba chodit daleko: nabízí se německý model, kde se předseda vlády (kancléř) přímo volí v parlamentu, takže prezident nemá prostor pro uvážení. Současně s touto změnou by pak bylo možné zavést – rovněž po německém vzoru – i koncepci konstruktivní vyjádření nedůvěry vládě, která znamená, že chce-li se parlament vlády zbavit, musí současně s tím najít dostatek hlasů pro zvolení nového předsedy vlády. Výhodou je vyšší stabilita vlád, o kterou v minulosti řada politických stran usilovala.

Naše Ústava by si ostatně vůbec zasloužila „vyčištění“ a třeba i rozsáhlejší změnu. Kvůli navýsost politické povaze ústavních změn je však málo pravděpodobné, že by se pro takovou komplexní novelu podařilo najít potřebnou většinu v obou komorách Parlamentu.



© Nomad_Soul - Fotolia.com

Tento text je upravenou verzí článku uveřejněného na autorově blogspotu, <http://blog.aktualne.cz/blogy/marek-antos.php>

Prezidentský kabinet v parlamentním režimu?

V létě roku 2013 jmenoval Miloš Zeman tzv. úřednickou vládu Jiřího Rusnoka. Opětovně se potvrdil omyl těch, kteří prezidenta ČR považují za kompetenčně i mocensky slabého.

MILOŠ BRUNCLÍK | Autor je politolog, vyučuje na vysoké škole CEVRO Institut a FSV UK

Na jednu stranu jmenování úřednické vlády (či vlády odborníků, jak by řekl Miloš Zeman) nebylo nic neobvyklého, vždyť úřednické kabinety zde již před tím existovaly: vláda Josefa Tošovského (1998) a vláda Jana Fischera (2009–2010). To, co ovšem tento kabinet odlišovalo od všech předchozích kabinetů, bylo jmenování této vlády navzdory postoji všech parlamentních stran, které z různých důvodů odmítaly úřednickou vládu, a navzdory tomu, že v Poslanecké sněmovně byla (sice křehká) většina připravená sestavit vlastní vládu. Zbylé parlamentní strany zase navrhovaly předčasné volby.

Asi nejprůběhavější termín, který nejlépe vystihuje podstatu vlády Jiřího Rus-

noka, je prezidentský kabinet. Naproti tomu stojí kabinety parlamentní, jež vycházejí z dohody parlamentních stran. Prezident se na jejich vzniku nijak zásadně nepodílí, jejich existenci bere pouze na vědomí a na žádost parlamentních stran je jmenuje či je potvrzuje ve funkci. Naopak prezidentské kabinety de facto formuje prezident, zatímco parlamentní strany vzniku těchto kabinetů pouze přihlížejí. Můžeme rozlišit dva typy prezidentských kabinetů. V prvním případě prezident formuje vládu, která se ovšem může opřít o parlamentní většinu, v jejímž čele prezident stojí. Takto je to obvyklé ve Francii. V druhém případě prezident formuje vládu, která se o parlamentní většinu opřít nemůže, ba je



Jiří Rusnok, bývalý předseda české vlády

jmenována navzdory ní. Vláda Jiřího Rusnoka je příkladem druhého typu.

Prezidentské kabinety nejsou v evropské politice ničím novým. Mohou být formovány jako reakce na fragmentovaný parlament neschopný generovat většinovou akceschopnou vládu. Klasickými případy tzv. prezidentských kabinetů jsou tři vlády na sklonku trvání tzv. výmarské republiky (1930–1933). Za autora koncepce prezidentských kabinetů byl Kurt von Schleicher, který nabádal prezidenta von Hindenburga, aby jmenoval „vládu, ve kterou bude mít důvěru, aniž by konzultoval politické strany a bral ohled na jejich přání“, jestliže nebude možné jmenovat jednobarevný většinový kabinet Německé národní lidové strany. Tyto prezidentské kabinety ovšem stabilitu Německu nepřinesly. Koncem ledna roku 1933 byl jmenován další (a poslední) prezidentský kabinet, v jehož čele stanul Adolf Hitler, který zatloukl poslední hřebík do rakve německé demokracie.

Situaci ČR z roku 2013 a výmarského Německa v roce 1933 lze jen stěží srovná-

vat. ČR nehrozí diktatura jediné strany a český prezident nedosahuje kompetenční síly prezidenta výmarského Německa (pravomoc vládnout prostřednictvím dekretů a volně rozpouštět parlament dávaly prezidentským kabinetům v Německu ještě větší význam).

Případ prezidentského kabinetu Jiřího Rusnoka nicméně poukazuje na kompetenci, kterou většina hlav států Evropy disponuje, ale je současně velmi limitována: pravomoc jmenovat premiéra a členy vlády. Z ústav evropských států lze vypožorovat mimořádně velkou variabilitu ústavních pravidel regulujících proces formování vládních kabinetů, do které zasahuje jak hlava státu, tak parlament. Pokud jde o hlavu státu, variabilitu této pravomoce, resp. míru diskrece evropských hlav států si lze představit na kontinuu, na jehož jednom konci je takové uspořádání, kde je hlava státu z procesem formování vlády zcela vyloučena. Takovou konstrukci uplatňuje Švédsko a také Nizozemsko, kde tuto roli převzal parlament. Na opačném konci je situace, kdy premiéra (a vládu) jmenuje hlava státu, a ústava formálně hlavu státu v tomto kroku nijak neomezuje. Tento případ lze nalézt například ve Francii.

Většina zemí se nachází někde uprostřed mezi oběma krajními modely s tím, že ve většině případů je hlava státu výrazně limitována, například tím, že má pravomoc premiéra pouze navrhnout či tak učinit po konzultaci s parlamentními stranami apod. Současně navíc ještě hlavu státu omezuje to, že nominovaná vláda musí v řadě zemí podstoupit hlasování o důvěře.

Avšak v některých zemích platí, že prezident bez omezení jmenuje vládu, která je sice povinna předstoupit před parlament s žádostí o důvěru, ale může začít vládnout okamžitě po svém jmenování. Taková konstrukce umožňuje vznik tzv. prezidentských kabinetů. V jistém rozporu s logikou parlamentních režimů může totiž prezident jmenovat „svou“ vládu bez ohledu na parlamentní větši-

nu. Tato vláda sice nemusí následně obdržet důvěru, ale zůstává ve funkci tak dlouho, dokud prezident nejmenuje vládu novou. Tento model funguje právě v ČR, dále také na Slovensku, kde má vláda 30 dnů na to, aby požádala o důvěru, a také v Polsku, kde je tato lhůta pouze 14 dní. Naopak ústavy některých zemí výslovně stanovují, že prezidentem jmenovaná vláda se může ujmout svých funkcí až v okamžiku, kdy je jí vyslovena důvěra (např. Chorvatsko, Litva, Lotyšsko či Rumunsko).

Miloš Zeman v létě loňského roku plně využil poměrně široký rozsah diskrece, který mu ústava poskytuje, a jmenoval vlastní prezidentský kabinet. Těžko lze argumentovat, že Miloš Zeman porušil jmenováním kabinetu Jiřího Rusnoka literu ústavy. Svým jednáním nicméně šel proti klíčovému předpokladu fungování drtivé většiny systémů s duální strukturou výkonné moci: vlády jsou odpovědné parlamentu, zatímco hlavním úkolem hlavy státu, která je neodpovědná a není ani vybavena pozitivními výkonnými pra-

TĚŽKO LZE ARGUMENTOVAT,

že Miloš Zeman porušil jmenováním kabinetu Jiřího Rusnoka literu ústavy. Svým jednáním nicméně šel proti klíčovému předpokladu fungování drtivé většiny systémů s duální strukturou výkonné moci.

vomocemi pro formální a prosazování vládní politiky, je vytváření takových vlád, které parlamentní většina podpoří nebo je alespoň bude tolerovat. Takto Miloš Zeman zřejmě neuvažoval, což potvrdil i svým jednáním po parlamentních volbách v roce 2013, kdy zbytečně oddaloval jmenování vlády, která měla od počátku nejvyšší šanci ze všech možných alternativ stát se standardní vládou, jež se těší důvěře parlamentní většiny.



Manuel Valls, předseda francouzské vlády

Hrozí policii další destabilizace?

Mohlo by se zdát, že po dlouhých měsících nestability a absence velení, způsobené dvojvládím (nebo spíše bezvládím) na postu policejního prezidenta, by nyní Policie ČR mohla našlápnout ke stabilnější budoucnosti a mohla by se věnovat problémům, které ji samotnou i občany ČR skutečně trápí (nedostatek policistů v ulicích, růst kriminality, zejména majetkové, problémy ve vyloučených lokalitách a s tím související extremismus).

JAROSLAV SALIVAR | Autor je ředitelem Centra bezpečnostních studií CEVRO Institut



© Kzenon - Fotolia.com

Jenže než se nový policejní prezident vůbec stačil usadit ve svém křesle, hrozí policii problémy ještě mnohem vážnější, než kterým dosud čelila. Zatímco ministr vnitra slibuje policistům navýšit mzdy o 1,8 miliardy a policii přidat 900 milionů na potřebné investice, realita je taková, že aktuálně platný střednědobý rozpočtový výhled schválený Poslaneckou sněmovnou (hlasy poslanců této vládní koalice

včetně současného ministra vnitra) počítá naopak pro rok 2015 s krácením rozpočtu ministerstva vnitra (jehož největší část tvoří právě rozpočet Policie ČR) o cca 2,7 mld. Kč a pro rok 2016 dokonce o 3,5 mld. Kč.

Ministerstvo financí, vedené předsedou ANO Andrejem Babišem, pak dokonce představilo plány na rozpočtové škrty ministerstva vnitra pro rok 2015 ve výši více než třech miliard.

A aby měly finance jistotu, že se z takové rány policie už opravdu nevzpamatuje, tak svůj návrh završily radou, jak má policie šetřit. Půl miliardy prý ušetří, pokud zruší krajská ředitelství a o všem nechá rozhodovat policejní prezidium. A po vzoru PČR by je logicky mohl zrušit následně i u HZS. Zapomeňme na to, že funkčnost a efektivita krajského uspořádání HZS od jeho vzniku byla vzorem pro zřízení krajského uspořádání (tj. 14 odpovědných účetních jednotek) i u PČR a dalších složek. Stejně MF zároveň prý navrhuje zbavit služebního poměru u HZS dokumentaristy požárů (což jsou zjišťovatelé příčin požárů – nejunikátnější, nejjednodušší a nejefektivnější součást státního požárního dozoru), preventisty (zřejmě ti, co ve svém důsledku šetří nejen státu, ale i firmám a všem ostatním nejvíce peněz), telefonisty – pracovníky operačních středisek (zřejmě operační důstojníky, kteří zcela zásadně rozhodují, vydávají příkazy a rozkazy, vysílají síly a prostředky), takže se možná dočkáme situace, kdy stejný odborník na bezpečnost z MF navrhne zrušit služební poměr všem pracovníkům ve vedení sborů, ať už na GŘ HZS či policejním prezidiu, protože je označí za pouhé úředníky, telefonisty, dokumentaristy či preventisty.

Proti tomu se ministerstvo vnitra a Policie ČR bouří, což je třeba všemi prostředky podpořit. Návrh financí není v historii policie nic nového. Všichni pamatujeme, jak v takovém centralistickém modelu policie před svou reformou započatou v roce 2007 (ne)fungovala. Policie zahnívala ve stavu, kdy vynaložení téměř každé koruny na okrese podléhalo dlouhému schvalovacímu procesu v Praze, a o chodu policie rozhodovali lidé bez odpovědnosti a odpovídali lidé bez pravomocí. V územní struktuře vycházející ještě z dob socialismu měla policie jen minimální kontakt s občany a jejich potřebami. Významně větší počet příslušníků seděl v kancelářích, místo ovlivňování bezpečnostní situace v ulicích. Na potřebě zásadní změny, po které odpovědní policisté sami volali, se shodla celá politická scéna. Za této situace čelila PČR nejnižší důvěře veřejnosti ve své novodobé historii a nespokojenosti i častým odchodům samotných policistů. K čemu se tedy hodlá MF vracet a proč?

S reformou přišla změna. Krajské ředitelství se stalo základní územní jednotkou v policii, ve které se soustředilo rozhodování jak o bezpečnostních otázkách, tak o ekonomických záležitostech. V každém kraji byl zřízen jeden odpovědný statutární zástupce, stejně jako u HZS. Do té doby nebyl ani jeden v celé padesátitisícové policii. Ani policejní prezident nebyl odpovědným statutárním zástupcem. Tak nelze řídit stát ani firmu. Krajské uspořádání navíc odráží samosprávné členění stá-

tu a bezpečnost i veřejný pořádek se staly společným zájmem policie i volených zástupců, a to i v oblasti finanční podpory policie ze strany krajských i obecních samospráv. Zlepšila se také oblast krizového řízení na strategické i operační úrovni, neboť základní složky integrovaného záchranného systému mají stejné územní členění.

Decentralizované útvary policie získaly větší ekonomickou nezávislost, ale zejména odpovědnost a samy mohou lépe a pružněji rozhodovat o svých prioritách. Tedy pokud je někdo nad nimi neodpovědnou rozpočtovou politikou nedostane do neřešitelné situace. Velmi negativní trend v tomto směru nastavili už ministři John a Kubice, takže všechny zásadní, rozumné a bezpečnost neohrožující vnitř-

ní rezervy byly vyčerpány. Policejní prezidium se nyní má soustředit především na strategické směřování a zajišťování podmínek pro chod policie, nikoliv řešení osobních antipatií jednotlivých důstojníků či řešení neřešitelných ekonomických zadání. Pouze stát se může rozhodnout, jakou činnost bezpečnostních sborů nebude nadále občanům poskytovat, a tedy financovat, pouze politici, kteří takto rozhodnou, musí nést za takové rozhodnutí odpovědnost. Díky optimálnímu počtu decentralizovaných jednotek – 14 krajských ředitelství (dříve zhruba 80 okresních a obvodních ředitelství) – se vytvořil

DÍKY OPTIMÁLNÍMU POČTU

decentralizovaných jednotek – 14 krajských ředitelství (dříve zhruba 80 okresních a obvodních ředitelství) – se vytvořil prostor pro snížení počtu zaměstnanců zajišťujících ekonomické a administrativní služby policie ve prospěch přímého výkonu služby.

prostor pro snížení počtu zaměstnanců zajišťujících ekonomické a administrativní služby policie ve prospěch přímého výkonu služby. Policie se rovněž stala více stabilní, což se ukázalo i při nedávném dvojvládní (bezevládní) na policejním prezidiu, kdy nejvyšší vedení policie bylo paralyzováno, neschopné takřka o čemkoli rozhodnout, ale na každodenním zajišťování bezpečnosti se to díky krajským ředitelstvím zásadním způsobem neprojevovalo. Rušit osvědčené a funkční ve prospěch opačného opravdu není dobrý nápad. Rozhodovat o řešení bezpečnostní situace v Ostravě či na Moravě z Prahy skutečně zodpovědně nejde.

S návrhy ministerstva financí tak hrozí návrat k neefektivitě, nepružnému rozhodování, neodpovědnosti, plýtvání, nárůstu počtu administrativních pracovníků na úkor policistů v přímém výkonu služby, zhoršení spolupráce s dalšími základními složkami integrovaného záchranného systému, zmaření řady investic na ochranu bezpečí obyvatelstva, dojde tak ke ztrátě podpory ze strany samospráv, vzdálení se lidem, snížení úrovně bezpečnosti a ochrany občanů před kriminalitou a jejími důsledky. A proti takové destabilizaci policie, ať již je navrhována z pouhé nevědomosti, či dokonce záměrně, je nutné se postavit.

Studujte prestižní vysokou školu v centru Prahy!



Atraktivní obory s výborným uplatněním!

- **Ekonomie – Hospodářská politika (Bc.)**
- **Politologie a mezinárodní vztahy (Bc., Mgr.)**
- **Obchodněprávní vztahy (Bc., Mgr.)**
- **Veřejná správa (Bc., Mgr.)**
- **Bezpečnostní studia (Mgr.)**
- **Master of Public Administration (MPA)**



CEVROINSTITUT

[vysoká škola]

PRÁVO, POLITOLOGIE, EKONOMIE
PRESTIŽ, VZDĚLÁNÍ A ÚSPĚCH

cevroinstitut.cz